



PUC-SP

Programa de Estudos
Pós-Graduados em Economia Política
da PUC-SP

pd
&

Revista Pesquisa e Debate

ISSN 1806-9029
v. 33, n. 2(60) (2021)

Principios del momento político, el ser social capitalista y la inversión de las relaciones sociales

Hugo R. Tavares (Universidad Autónoma Metropolitana)
México

Concepção de educação de *think tanks* liberais no Brasil e governamentalidade neoliberal

Neide César Vargas (UFES), Rosa Maria Marques (PUC-SP)

O desenvolvimento da OMC e o caso das Terras Raras

Gabriel Kubik Graziano (Mackenzie), Joaquim C. Racy (PUC-SP e Mackenzie), Álvaro Alves de Moura Jr. (Mackenzie)

As “quatro modernizações” e o processo reformista chinês entre 1978 e 1992: uma análise estrutural

Luiz Fernando Mocelin Sperancete (UNESP)

Comércio bilateral Brasil-EUA: uma análise da composição setorial das pautas de exportações e importações de 2000 a 2019

Bruna Mendonça de Oliveira (Unifal-MG), Alinne Alvim Franchini (Unifal-MG), Manoel Vítor de Souza Veloso (Unifal-MG)

Os desafios para a organização dos/as trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

Solange Emilene Berwig (UNIPAMPA)

Os efeitos do desenvolvimento do agronegócio no Brasil: os casos do MATOPIBA e do Centro-Oeste Brasileiro

Matheus Gringo de Assunção (ITPS), Marcelo Álvares de Lima Depieri (ITPS)



Equipe Editorial

Editor

Ladislau Dowbor, PUC-SP, Brasil

Comitê Executivo

Ladislau Dowbor, PUC-SP, Brasil

Rosa Maria Marques, PUC-SP, Brasil

Conselho Editorial Nacional

André Moreira Cunha, UFRGS

André Tosi Furtado, UNICAMP

Anita Kon, PUC-SP/ECOPOL

Carlos Augusto Vidotto, UFF

Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ

Índio Campos, UFPA/NAEA

João Sicsú, UFRJ

Júlio Manuel Pires, PUC-SP e USP

Luiz Augusto Estrella Faria, UFRGS

Márcio Holland, UFU

Marco Crocco, UFMG

Maria Cristina Cacciamali, USP

Maria de Lourdes Rollemberg Mollo, UNB

Patrícia Helena F. Cunha, UFABC

Paulo Davidoff, Unicamp

Regina Maria D'Aquino Gadelha, PUC-SP

Wilson F. Menezes, UFBA

Ruy de Quadros Carvalho, Unicamp

Conselho Editorial Internacional

John Bellamy Foster, University of Oregon, Estados Unidos da América do Norte

Pierre Salama, Université Paris XIII, França

Raúl Bernal-Meza, CERIAL, Argentina

Rémy Herrera, Université Paris I, França

Responsáveis Técnicos

Gracielle Maria da Silva – Mestranda em Economia Política (PUC-SP)

Bruno Souza Duarte Lima – Mestrando em Economia Política (PUC-SP)

Joelmir Pereira Lira – Mestrando em Economia Política (PUC-SP)



Sumário

Carta do Editor.....	3
Princípios del momento político, el ser social capitalista y la inversión de las relaciones sociales.....	5
Concepção de educação de <i>think tanks</i> liberais no Brasil e governamentabilidade neoliberal	33
O desenvolvimento da OMC e o caso das Terras Raras.....	68
As “quatro modernizações” e o processo reformista chinês entre 1978 e 1992: uma análise estrutural	87
Comércio bilateral Brasil-EUA: uma análise da composição setorial das pautas de exportações e importações de 2000 a 2019	121
Os desafios para a organização dos/as trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.....	150
Os efeitos do desenvolvimento do agronegócio no Brasil: os casos do MATOPIBA e do Centro-Oeste Brasileiro	169
Resenha da Obra “ <i>Destiny of Civilization: finance capitalism, industrial capitalism or socialism</i> ” de Michael Hudson	188
Dissertações Defendidas pelos Discentes do PEPG em Economia Política da PUC-SP	194



Carta do Editor

Ladislau Dowbor

Professor do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC-SP
ladislau@dowbor.org

Gracielle Maria da Silva

Mestranda em Economia Política (PUC-SP) pgrams@uol.com.br

Bruno Souza Duarte Lima

Mestrando em Economia Política (PUC-SP) 97bduarte@gmail.com

Joelmir Pereira Lira joelmirplira@gmail.com

Mestrando em Economia Política (PUC-SP)

O primeiro artigo desta edição intitulado ***“Princípios del momento político, el ser social capitalista y la inversión de las relaciones sociales”***, de **Hugo R. Tavares** nos apresenta os elementos fundamentais para a realização de uma análise lógica e materialista do Estado sob o capital. O estudo busca identificar a posição das relações políticas e legais dos sujeitos na reprodução social capitalista.

O segundo artigo intitulado ***“Concepção de educação de think tanks liberais no Brasil e governamentalidade neoliberal”*** foi escrito por **Neide César Vargas e Rosa Maria Marques**. O estudo analisa a atuação do Instituto von Mises Brasil e do Instituto Rothbard no contexto neoliberal e sua contribuição para a internalização de uma concepção de educação ultraliberal nas instituições e nas subjetividades. De acordo com as autoras, tal concepção envolve a desqualificação do ensino público e obrigatório, propondo uma educação centrada em estratégias de privatização.

Em ***“O desenvolvimento da OMC e o caso das Terras Raras”***, **Gabriel Kubik Graziano, Joaquim C. Racy e Álvaro Alves de Moura Jr.** apresentam uma avaliação da importância da OMC na liberalização do comércio internacional, a partir da observação de sua atuação no caso das Terras Raras que, segundo o artigo são *“faixas de terras que abrigam minerais com alto valor agregado, concentradas em espaços de territórios nacionais, que podem ser manipuladas por interesses exclusivos de estados.”*

O autor **Luiz Fernando Mocelin Sperancete** nos apresenta o artigo ***“As ‘quatro modernizações’ e o processo reformista chinês entre 1978 e 1992: uma análise estrutural”***, que objetiva analisar a dinâmica interna do processo reformista chinês no referido período, quando Deng Xiaoping esteve à frente do governo central na China.

A análise efetuada por **Bruna Mendonça de Oliveira, Alinne Alvim Franchini e Manoel Vítor de Souza Veloso** no artigo intitulado ***“Comércio bilateral Brasil-EUA: uma análise da composição setorial das pautas de exportações e importações de 2000 a 2019”***, indica que “o Brasil importa produtos com maior intensidade tecnológica e exporta produtos de baixo nível tecnológico”,



necessitando, portanto de uma mudança em sua estrutura produtiva.

O artigo escrito por **Solange Emilene Berwig**, nos apresenta as condições para organização dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e efetua uma análise dos mecanismos internos ao SUAS para gestão do trabalho e as condições de precarização que afetam estes trabalhadores.

Em “**Os efeitos do desenvolvimento do agronegócio no Brasil: os casos do MATOPIBA e do Centro-Oeste Brasileiro**”, **Matheus Gringo de Assunção e Marcelo Álvares de Lima Depieri** analisam os efeitos do desenvolvimento do agronegócio no Brasil bem a recente evolução da estrutura fundiária brasileira no período compreendido entre 2006 e 2017.

Esta edição conta ainda com a resenha do Professor **Ladislau Dowbor** sobre o livro de Michael Hudson “*Destiny of Civilization: finance capitalism, industrial capitalism or socialism*”. O autor aborda em sua obra aspectos por meio dos quais a economia financeirizada transforma a sociedade moderna.



Princípios del momento político, el ser social capitalista y la inversión de las relaciones sociales

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v33i2e59992>

Autor: **Hugo R. Tavares** é economista e doutorando em Ciências Econômicas na Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) do México.

Resumo

Este trabalho busca plantear algunos elementos fundamentales para un análisis materialista y lógico del sujeto bajo la forma capital. A partir de consideraciones acerca del método dialéctico presente en el desarrollo d'El Capital, buscamos identificar la debida posición de las relaciones jurídicas y políticas que se realiza entre sujetos en la totalidad de la reproducción social capitalista. Se identifica la relación del valor consigo mismo como la objetividad social que determina las relaciones entre sujetos, de manera que las formas jurídicas y políticas (y sus desdoblamientos) poseen un devenir material lógicamente determinado por el valor en un movimiento específico.

Palavras-chave: Momento político; forma sujeto; formas jurídicas y políticas; fetichismo de la mercancía; deducción lógica.

Abstract

This paper aims to present some fundamental elements for a materialistic and logical analysis of the State under capital form. Starting from some considerations about the dialectical method present in the development of Capital, we seek to identify the proper position of legal and political relations carried out by subjects in the totality of capitalist social reproduction. This research identifies the relation of value with itself as the social objectivity that defines the relations between subjects, meaning that law and political forms (and its unfolding and development) possess a material becoming ontologically determined by value undergoing a specific movement.

Keywords: Political moment; subject form; law and political forms; commodity fetishism; logical deduction.

JEL: P1, O17.



INTRODUCCIÓN

Bajo la tradición marxista, el capital y las demás categorías son concebidas como relaciones sociales que asumen formas históricamente específicas de la sociabilidad humana en la cual se realiza y reproduce una dominación social través de la manifestación material de estas relaciones: una dominación de los productos materializados por el trabajo humano objetivado sobre sus propios productores. El capital crea una forma específica de alienación social que determina la totalidad de la reproducción de la vida social, dando al proceso histórico una lógica determinada por la producción de mercancías y su realización (bajo la forma valor), de manera que se presenta ontológicamente imposibilitada la centralidad de la existencia social a partir de los individuos que la constituyen, sino de manrea alienada. Esta relación contradictoria pasa aún, necesariamente, por una estructura específica de sociabilidad a partir de una relación social entre proletarios y capitalistas, que se efectiviza y se reproduce como una relación de explotación y opresión, aunque se presente como una relación entre sujetos libres e iguales. Esta relación entre proletario y capitalista no se presenta como una relación social que surge a partir de un devenir metafísico. Tiene en su naturaleza una determinación lógico-material donde el proletario es, antes de proletario, un “sujeto libre”, pero que se hace proletario cuando se presenta como poseedor de una sola mercancía específica, su fuerza de trabajo, y el capitalista que es, antes de manifestarse capitalista, otro “sujeto libre” poseedor de mercancías, pero en la forma dinero y en la forma de medios de producción. De aquí tenemos que la identidad social que asume cada una de las clases sociales y de los sujetos que dan forma a la sociabilidad capitalista tiene su naturaleza determinística no a partir de su existencia como sujetos o como clase en si, pero en sus diferencias cualitativas como poseedores de mercancías.

A partir del desarrollo teórico de Marx se debe buscar algunas herramientas teórico-metodológicas que permite develar los “secretos místicos” por detrás de esta sociabilidad que asume una forma contradictoria. Tal como plantea el autor aleman, el método de exposición de un ser debe empezar a partir de las abstracciones más simples y elementales identificadas en la totalidad caótica para, en un próximo momento lógico, hacer un proceso de reconstrucción de dicha



totalidad que, al final de este proceso de reconstrucción, se presentará como una totalidad pensada y rica en determinaciones sociales con categorías que se desdoblan y se retroalimentan y retrodeterminan a través de una infinita secuencia lógica de momentos. A partir de la totalidad caótica, debemos buscar en la esencia de los fenómenos el contenido abstracto contradictorio de la cosa para ser capaz de identificar la forma específica que este contenido asume en la apariencia, tornando evidente los momentos causales explicativos del objeto mismo en su movimiento frente al todo complejo y caótico.

El proceso de reconstrucción lógico de la totalidad hecho en la exposición parte de categorías tomadas de lo real (por ejemplo, la mercancía como forma más simple y elemental en la cual se presenta la riqueza bajo las sociedades en que se domina el modo de producción capitalista) que asumen formas específicas en la apariencia y que han sido descompuestas a partir de las determinaciones esenciales de la totalidad. Estas categorías más simples y elementales deben servir como nuestro punto de partida para la reconstrucción de la totalidad (de la cual han sido deducidas) hasta la presentación del todo de manera no más caótica, pero pensada y organizada, donde se identifica la lógica del proceso de autodeterminación del devenir social. Es todavía fundamental señalar que este proceso metodológico de reconstrucción del todo parte, necesariamente, del propio todo. Es decir, las abstracciones desarrolladas son obligatoriamente abstracciones reales. Son categorías identificadas a partir de la esencia de la propia forma de sociabilidad capitalista y no se tratan de desarrollos de formas realizadas en sociedades pre-capitalista hasta su complejión y pasaje a la forma que asume en el modo de producción capitalista¹.

¹ Cuando analizamos los primeros capítulos de Marx en el tomo I de *El Capital*, nos deparamos con la reconstrucción lógica de la forma mercancía, la forma valor, la forma dinero hasta llegar en el capítulo 4 "Transformación de dinero en capital". Esto de *ninguna* manera significa que las formas anteriores desarrolladas por Marx (mercancía, valor y dinero) se presentan como formas pre-capitalistas. A todo momento, estas formas son identificadas a partir de la propia sociedad capitalista. Se presentan como momentos específicos de determinación social hasta que sea posible llegar al concepto de capital. Todavía, el propio concepto de capital (así como muchos otros) se encuentra presupuesto durante todo este proceso de reconstrucción lógica.



En este sentido, las categorías tratadas por Marx en *El Capital*, así como las que se tratan aquí en este ensayo se presentan necesariamente como categorías de la sociedad capitalista, o sea, históricamente determinadas. Aunque no totalmente desarrolladas en uno u otro momento específico, todas las categorías se presentan en relación de retroalimentación y retrodeterminación del punto de vista de la totalidad, presentes en cada momento de nuestro análisis como categorías debidamente *puesta* o *presupuestas*, relativo a las necesidades lógicas específicas que impone cada uno de estos momentos a su análisis.

A partir de estas nociones preliminares presentadas de manera resumida en esta introducción, se debe buscar identificar y apuntar algunos elementos fundamentales que nos permitan abordar el problema del momento político del capitalismo y las forma más compleja y desarrollada de la relación entre sujetos en la sociedad capitalista. Es decir, buscar identificar la fuerza motriz del proceso histórico bajo el modo de producción capitalista y presentar el carácter político de las relaciones de producción entre sujetos como el fundamento más simple de la determinación del Estado en los distintos momentos en que estos conceptos se encuentran presupuestos/puestos en el análisis de la totalidad de la reproducción social.

Se argumenta que los principios jurídicos que dan forma a la relación entre sujetos en la sociedad capitalista tienen sus determinaciones ontológicas a partir de la lógica de reproducción de la forma mercancía (cuando adentra un movimiento social específico en forma de valor consigo mismo). Los conceptos (fetichizados y distorcionados) de igualdad y libertad deben ser tenidos como necesidades lógicas para la posibilidad de realización y reproducción del movimiento de valorización del capital. La forma mercancía (y su movimiento contradictorio en forma de valor que se valoriza) se presenta, al revés de como plantea el método de deducción histórica, como la determinación esencial de donde se debe desarrollar las formas jurídica y política. Esto trata de presentar una conceptualización del método empleado por Marx para analizar cómo el valor se manifiesta como la fuerza motriz del proceso de reproducción social y solo así, comprender la subordinación de la relación entre sujetos frente a la necesidad de la realización de la relación entre cosas.



EL MÉTODO DE MARX Y EL DESARROLLO LÓGICO DE LAS CATEGORÍAS DE LA ECONOMÍA POLÍTICA

Los economistas han empezado sus análisis teóricos por lo concreto: las naciones, el Estado, la población, para llegar a la renta, los salarios, los precios, etc. (MARX, 1984). Todavía este desarrollo histórico de la ciencia, aunque inevitable, no necesariamente significa que sea metodológicamente correcto. Los fenómenos sociales tal cuales se presentan de manera resuelta o acabada en la vida empírica de la sociedad capitalista no son capaces de presentarnos la *totalidad del movimiento interno* del propio fenómeno. Siguiendo la argumentación de Marx, empezar nuestro análisis por el capital, por ejemplo, tendríamos en este momento una abstracción vacía, a final, ¿Qué sería el capital si no consideramos el trabajo asalariado, el valor, el dinero, precios etc.? El mismo problema ponemos frente al Estado: sin considerar las clases sociales, los sujetos, las determinaciones bajo las cuales se relacionan, no se estaría en capacidad de desarrollar adecuadamente dicha categoría; solo tendríamos un concepto abstracto sin determinaciones reales que existiría de manera relativamente subjetiva determinada y limitada por la Idea.

Tratar del método empleado por Marx en *El Capital* significa, antes que nada, un proceso de reconstrucción material de estos fenómenos de la totalidad que se presentan empíricamente en la realidad concreta de manera caótica. Es decir, significa tomar el fenómeno en su complejidad a partir de su existencia en el mundo real, reducirlo a su forma más elemental y simple para que sea posible extraer de esta categoría más elemental y simple, a partir de su esencia, su contenido interno contradictorio e identificar la forma específica que este objeto toma en la apariencia. Al final de este proceso, regresaremos al punto de partida, la totalidad del fenómeno. Pero en este momento, esta totalidad no estará presentada como un todo caótico, sino que como una totalidad pensada y organizada, ricamente determinada por múltiples categorías abstractas que se interrelacionan, retroalimentando y retrodeterminándose mutuamente en diversos momentos del análisis.

Así, a través de la dialéctica sistemática, el concepto de capital se expresa como un conjunto de momentos y categorías que se superan continuamente – adquieren determinación – hasta que todos los elementos propios del capital como totalidad son determinados



endógenamente y cuando todas las condiciones de existencia del sistema están presentes y fundamentadas, es decir, cuando el sistema tiene la capacidad de auto-definirse y auto-reproducirse. Esto significa que el objeto de una presentación dialéctica debe entenderse como un proceso no de construcción, sino de reconstrucción en el que se parte de las formas más simples y abstractas y que tras su superación se llega a las formas más complejas y concretas (ROBLES; ESCORCIA, 2019, p. 63)

Tomando como objeto de investigación la sociedad burguesa en su etapa más desarrollada, debemos identificar dentro de esta totalidad el movimiento continuo donde sus contradicciones internas se realizan, se niegan y se superan² en sus diversos momentos y niveles de abstracción. En este sentido, comprendemos la totalidad social como un proceso, como una secuencia continua e ininterrumpida de relaciones sociales específicas que se reproducen y se manifiestan en el proceso histórico. Los límites encontrados a partir de las categorías más simples y elementales de esta totalidad rica en determinaciones superan a sí mismos a partir de su propio movimiento contradictorio interno, hasta que lleguemos a las categorías más complejas y concretas. Sin este desarrollo lógico de los fenómenos a partir del contenido presente en su esencia, estas categorías más complejas y concretas se presentarían como abstracciones vacías, pero aquí, frente al método de deducción lógico, cuando se llega al momento específico de estas categorías, ellas se presentan de manera puesta (no más presupuestas) en la presentación de la totalidad del sistema.

Al retomar el principio dialéctico hegeliano según el cual todo objeto de investigación debe ser conceptualizado como una *totalidad* y que su propio movimiento debe demostrar cómo se reproduce a sí mismo, Marx conceptualizó a su objeto de investigación como un todo orgánico y sistemático, cuya lógica interna de movimiento debe responder a relaciones de determinación objetivas dialécticamente ordenadas e interrelacionadas, y cuya estructura lógica de presentación debe reconstruirlo como un sistema dialéctico de momentos lógicos y categorías. Marx, además, dejó claro que las categorías deben ser comprendidas y analizadas en tanto son históricamente determinadas y específicas, y que incluso aquellas categorías que parecen ser transhistóricas debido a que desempeñaron un papel dominante en otros modos de producción deben conceptualizarse teniendo en cuenta el desarrollo y la fundamentación que adquieren en la sociedad capitalista. (ROBLES; ESCORCIA, 2019, p. 64-5)

² Este proceso/movimiento hace referencia al sistema dialéctico desarrollado por Hegel donde el objeto en su totalidad se pone en tres momentos fundamentales: el *en-sí*, el *para-sí* y el *en-sí-y-para-sí*.



En este sentido, es fundamental señalar que cuando tomamos la sociedad capitalista como objeto de investigación, sus múltiples etapas de desarrollo lógico a *todos momentos* se presuponen la propia sociedad capitalista. Las formas históricamente específicas que asumen los fenómenos deben ser identificados precisamente como formas históricamente específicas. El desarrollo lógico de las formas más simples, como por ejemplo la forma mercancía, se encuentra presupuesto el capital, aunque, para llegarnos al desarrollo lógico del capital, la forma mercancía debe estar plenamente puesta y desarrollada. Si tomamos el capital sin considerar la forma mercancía, o valor, o dinero, u otras formas esenciales de la sociedad capitalista, tendríamos una conceptualización vacía del capital. De manera análoga, el desarrollo de la forma mercancía solo puede darse una vez presupuesta en su análisis la forma capital. Esto porque el fundamento material de la forma más elemental sólo puede ser deducida e identificada a partir de una realidad históricamente específica, y no determinada a partir de un devenir metafísico³.

Veamos como plantean esta cuestión Robles y Escorcía:

En términos metodológicos [...] la mercancía cumple con dos características: por un lado se trata de una categoría propia del sistema en cuestión que es suficientemente simple pero que, a su vez, representa abstractamente aquello que todos los objetos de la totalidad tienen en común; y por otro, permite reconstruir la totalidad, es decir, es posible avanzar a partir de ella. En pocas palabras, la mercancía es el punto de partida porque tiene dentro de sí el germen de las relaciones capitalistas superiores. (ROBLES; ESCORCIA, 2019, p. 68-9)

Tomando el ejemplo de la mercancía, Marx la identificó como la forma más elemental y simple de la riqueza capitalista. Es a partir del planteamiento de esta forma elemental que se hace posible identificar la contradicción interna más simple de la sociedad mercantil. Una vez puesta la mercancía, surge la dicotomía entre valor de uso y valor. Esta dicotomía se supera cuando comparamos una mercancía con otra y vemos que esto sólo es posible a través de la forma valor. La forma valor,

³ “Es importante destacar que esta abstracción no es una operación mental, sino una *abstracción material*.” (ARTHUR, 2002, p. 144)



todavía solo se puede generalizarse bajo el desarrollo de la forma dinero. El dinero todavía se agota en sí mismo si no está *puesta* la mercancía fuerza de trabajo, que hace posible la transformación cualitativa del valor como dinero en valor como capital.

En este movimiento conceptual progresivo los diversos momentos que constituyen la estructura lógica interna de presentación son sistemáticamente ordenados e interrelacionados en forma sincrónica, de tal manera que se presentan como una cadena secuencial de interrelaciones a través de la cual las categorías que corresponden a los momentos precedentes constituyen no sólo la presuposición de las categorías que son progresivamente puestas en los momentos consecuentes, sino también son dialécticamente, es decir, las categorías precedentes no se suprimen, sino que se conservan y se fundamentan regresivamente por mediación de la posición de las categorías consecuentes, probando ser así necesarias para estas últimas. (ROBLES; ESCORCIA, 2019, p. 69)

De manera similar, nos propone Reuten:

The relative significance of a contemporary phenomenon does not necessarily pertain to its historical emergence. Although history is important in explaining how the existence came into being, it cannot explain why it is 'what it is', nor how the existent is reproduced as an interconnected whole. [...] The term 'moment' refers to the constituents of each progression of the SD [systematic dialectics] presentation. Each new moment marks a conceptual progression. Generally, a moment is a composition of concepts that belong together; these concepts are thus posited as immediately connected, or connected by a mediating concept. In a text, systematic ordering is inevitably sequential. Nevertheless, ontologically we always have the simultaneity of moments. (REUTEN, 2014, p. 249)

Este ordenamiento lógico se presenta como una necesidad ontológica de desarrollo de las formas sociales. Esto de ninguna manera significa que las formas más simples se encuentran aislada de determinaciones sociales a partir del capital mismo, pero se configuran en su exacto contrario: como formas necesariamente capitalistas. Estas formas se encuentran presupuestas en todos los respectivos momentos de la totalidad de manera que a cada nuevo momento supera el anterior y se redefine continuamente.

Solo cuando la presentación alcanza el todo que el punto de partida es fundado en su conexión con el todo y de este modo validado como una verdadera determinación, en este sentido relativo de ser inadecuado sobre sí mismo, pero válido como una de las múltiples determinaciones que vienen juntas en un intercambio fundamental mutuo en la



constitución de la totalidad concreta. El todo se fundamenta en sus elementos, y estos elementos se median entre sí en el todo. (ARTHUR, 2002, p. 151)

En este sentido, consideramos que los principios metodológicos necesarios para abordar las relaciones jurídica y política (fundamentos del Estado) deben pasar necesariamente por las formas más elementales de las propias relaciones jurídicas y políticas bajo las cuales se realizan en la totalidad capitalista. El Estado no se caracteriza (y ni puede caracterizarse) como nuestro punto de partida de exposición metodológica de su propia forma, sino que debe configurarse necesariamente como el punto de llegada, en este momento, ricamente determinado por las relaciones sociales materiales que dan forma a su manifestación concreta⁴. Tratar del Estado sin considerar sus formas más elementales, los sujetos y sus desdoblamientos lógicos, que desempeña relaciones jurídicas y políticas específica bajo la sociabilidad capitalista⁵ nos parece un procedimiento incompleto para conceptualizar esta forma política compleja y darla su debida posición en la totalidad. La deducción lógica de la categoría sujeto y sus implicaciones y desdoblamientos bajo la forma capital nos parece pues el punto de partida fundamental para una comprensión adecuada del momento en que se ponen debidamente estas relaciones en el análisis de la totalidad capitalista. A este problema trataremos en las secciones siguientes.

EL ELEMENTO MÍSTICO PRESENTE EN LA RELACIÓN ENTRE LAS COSAS Y ALGUNAS IMPLICACIONES SOBRE LOS SUJETOS

Como ya mencionado, en sus escritos, Marx identifica por detrás de las categorías materiales de la sociedad capitalista relaciones sociales específicas. Lo que no queda claro en un primer momento es el porqué de estas relaciones sociales,

⁴ Análogamente, “El momento que constituye el punto de partida y a partir del cual se desenvuelven todos los momentos consecuentes que conforman la estructura lógica de presentación del concepto de capital en *El capital*, no está puesto como una totalidad, sino presupuesto, y, como tal, sólo será puesto al final de esta presentación.” (ROBLES, 2011, p. 61)

⁵ “Es necesario desarrollar con exactitud el concepto de capital, ya que el mismo es concepto básico de la economía moderna, tal como el capital mismo – cuya contrafigura abstracta es su concepto – es la base de la sociedad burguesa. De la concepción certera del supuesto fundamental de la relación, tienen que derivar todas las contradicciones de la producción burguesa, así como el límite ante el cual ella misma tiene que superarse.” (MARX, 1984, p.273)



que se realiza entre individuos, sujetos, tomaren formas materiales, presentándose en la apariencia de la sociedad como una relación entre cosas. Dicha relación parece asumir una forma invertida en su manifestación de existencia en el mundo de los fenómenos.

Marx evidencia en el primer capítulo de *El Capital* que “la riqueza en las sociedades en que domina el modo de producción capitalista se presenta como un ‘enorme cúmulo de mercancías’, y la mercancía individual como forma elemental de esa riqueza.” (MARX, 1978, p. 43). Más adelante en su desarrollo teórico, se deduce lógicamente de esta forma elemental de riqueza su contenido, aquel que le da la capacidad de ser riqueza, el “valor” que origina de la objetivación de trabajo humano abstracto en general. Sin retornar a la deducción lógica de estas categorías de manera detallada, se presenta una cuestión fundamental: ¿Cómo el contenido de esta riqueza, el trabajo humano en general, que se efectiviza a partir de una relación específica en la sociedad capitalista que se da entre sujetos, puede presentarse en la realidad concreta de manera distorsionada, bajo una forma de valor reificada, materialmente determinada, como cosa externa, mercancía?

Marx se refiere a ésta [categoría de trabajo en general], en primer lugar, como una categoría *fundamentalmente ontológica*, es decir, el trabajo considerado no sólo como la condición de existencia del género humano sino, además, como en cuanto actividad productiva, como la mediación por la cual los hombres se crean, se realizan, desarrollan, reproducen y transforman su vida social, material y espiritual a lo largo de toda su historia. Como tal mediación, este sentido del trabajo-en-general implica una doble determinación: por un lado, como el elemento que liga lo humano y lo natural, lo ideal y lo material, teleología y causalidad y, al mismo tiempo, como un *intercambio material* (la combinación y transformación de materia prima en bienes para el consumo) y un *proceso social* humano – por medio del cual la habilidad práctica humana realiza sus objetivos dentro del contexto de relaciones socioeconómicas determinadas históricamente. [...] Esto supone que la existencia del trabajo tiene que ser puesta siempre bajo una *forma social* específica. (ROBLES, 2011, p. 100)

Esta manifestación ontológica del ser social, bajo el capitalismo, asume una forma material y social específica de existencia: la mercancía. En este momento, cuando la manifestación de la existencia del ser social se realiza no a partir de él ser mismo, pero a través, *mediado*, por una cosa externa específica, se plantea un problema teórico del análisis de la reproducción social. A esta forma de



manifestación de la existencia social de manera distorsionada e invertida, Marx denomina de *fetichismo de la mercancía*, que nada más es que su teoría de la alienación histórica. Veamos la situación más de cerca. En un primer momento, este fetichismo de la mercancía puede ser descrito como una “aparente capacidad” que “poseen” las mercancías tan luego son producidas, que hace con que ellas se presentan a su productor (y al trabajo mismo) de manera externa y por encima de él en una relación de negación. La manifestación de la teleología humana se da fuera del propio ser humano mismo, asumiendo una forma externa y extraña a su creador. Esta forma externa, extraña y específica, viene al mundo como la propia encarnación más simple de la existencia del ser social, centralizando y determinando la propia lógica de reproducción del proceso histórico y de las relaciones sociales.

Al plantear este problema de la mediación social, Postone expone que:

En el análisis de Marx, la estructura dialéctica de las relaciones sociales capitalistas es de importancia central; ella totaliza y dinamiza la relación antagónica entre trabajadores y capitalistas constituyéndose como la lucha de clases entre trabajo y capital. Ese conflicto, por su vez, es un momento constituyente de la trayectoria dinámica del capital como un todo social. Las clases, de hecho, son categorías relacionadas a la sociedad moderna. Ellas son estructuradas por formas determinadas de mediación social como momentos antagónicos de una totalidad dinámica y, por ende, en su conflicto, tórnense dinámicas totalizadas. (POSTONE, 2014, p. 371)

Comprendemos entonces que la estructura social capitalista, tal como desarrollada por Marx, que se reproduce históricamente como un conflicto entre clases sociales tiene su fundamento estructural fuera de ellas mismas. Este conflicto social es determinado por una mediación social través la forma mercancía, de manera que él se presenta como un *momento* de manifestación de la contradicción del elemento estructural que media la relación entre las clases a partir de la “trayectoria dinámica del capital como un todo social”.

Esta forma misteriosa de reproducción del proceso histórico social que parece realizarse fuera de la voluntad de los seres humanos tiene origen precisamente en el misterio en el cual está involucrada la sociabilidad capitalista:

Lo misterioso de la forma mercantil consiste sencillamente, pues, en que la misma refleja ante los hombres el carácter social de su propio trabajo



como caracteres objetivos inherentes a los productos del trabajo, como propiedades sociales naturales de dichas cosas, y, por ende, en que también refleja la relación social que media entre los productores y el trabajo global, como una relación social entre los objetos, existente al margen de los productores. [...] Lo que aquí adopta, para los hombres, la forma fantasmagórica de una relación entre cosas, es sólo la relación social determinada existente entre aquéllos. De ahí que para hallar una analogía pertinente debamos buscar amparo en las neblinosas comarcas del mundo religioso. En éste los productos de la mente humana parecen figuras autónomas, dotadas de vida propia, en relación unas con otras y con los hombres. Otro tanto ocurre en el mundo de las mercancías con los productos de la mano humana. A esto llamo el fetichismo que se adhiere a los productos del trabajo no bien se los produce como mercancías, y que es inseparable de la producción mercantil. (MARX, 1978, p. 88-9)

Las mercancías pues, bajo su forma específica determinada por la sociabilidad capitalista, “recibe” características sociales, haciendo como consecuencia que los sujetos solo se relacionen entre sí a partir de la forma que adquieren sus respectivos trabajos objetivados (el carácter social del trabajo). La forma valor, que deviene del trabajo social bajo una relación social históricamente específica, subordina los sujetos a su lógica mercantil. Los sujetos, por ende, se relacionan uno con los otros solamente a través del resultado materializado de sus respectivos trabajos [enajenados]. Las relaciones sociales entre sujetos pasan a presentarse de manera reificada, se realizando únicamente a través de cosas, específicamente, de mercancías. El fetichismo se presenta pues como una (falsa) cualidad natural de la mercancía de presentarse al mundo como ajena al trabajo y al trabajador que la produce⁶. El resultado material de la relación de producción, al final del proceso, niega la propia relación de producción presentándose por encima de ella. El contenido se presenta a nivel de la apariencia concreta negado (aunque preservado) y subordinado a la forma que él mismo asume.

Por consiguiente, el que los hombres relacionen entre sí como *valores* los productos de su trabajo no se debe al hecho de que tales cosas cuenten para ellos como *meras envolturas materiales* de trabajo homogéneamente humano. A la inversa. Al equiparar *entre sí en el cambio como valores* sus *productos* heterogéneos, equiparan recíprocamente sus diversos trabajos como trabajo humano. No lo saben, pero lo *hacen*. El valor, en

⁶ Es fundamental señalar que esta forma se manifiesta a partir de presupuestos aún no totalmente desarrollados hasta este momento, como la propia relación capitalista. El fetichismo no es resultado de la manifestación de un concepto metafísico de la mercancía, sino que es un fenómeno resultante de la forma mercancía determinada por la forma capital misma. La alienación del trabajo, la fuerza de trabajo como mercancía, la pose de medios de producción, etc, son todos conceptos presupuestos, aunque no puestos todavía en este momento del análisis.



consecuencia, no lleva escrito en la frente *lo que es*. Por el contrario, transforma a todo producto del trabajo en un jeroglífico social. (MARX, 1978, p. 90-1)

El valor se presenta todavía como una relación entre cosas, aunque en esencia sea una relación entre sujetos mediada por las cosas, por “envolturas materiales de trabajo homogéneamente humano”. El valor niega su condición de mera expresión material de trabajo humano abstracto, poniéndose ajeno a su productor de una manera mistificada, asumiendo así la centralidad de la reproducción social a partir de un movimiento cualitativo específico en auto relación consigo mismo⁷.

A fines de desarrollar mejor este punto que consideramos central para comprender el problema que se pone al analizar las relaciones entre sujetos bajo el capitalismo, regresemos a los desarrollos iniciales de Marx donde identificamos una forma embrionaria de este problema y del concepto de fetichismo de la mercancía: los conceptos de alienación y extrañamiento del trabajo. Estos conceptos se presentan como momentos distintos de maduración del mismo fenómeno⁸ y, por ende, comprender las determinaciones de la alienación y extrañamiento son la clave para el desarrollo posterior del fetichismo.

En sus Manuscritos de 1844, Marx identifica algunas implicaciones provenientes de la propiedad privada de los medios de producción. Según el autor, el trabajador bajo esta dinámica de producción mercantil-capitalista, al final del proceso de producción no se identifica como propietario del resultado de su trabajo. La objetivación de su propio trabajo asume una forma social externa y ajena a él mismo. El trabajador se presenta alienado al proceso de producción una vez que el resultado de su dispendio de fuerza humana de trabajo teleológicamente determinado, materializado en una cosa (mercancía), se presenta extraño a él.

[...] Cuanto más el obrero se desgasta trabajando, tanto más se presenta poderoso el mundo objetivo, ajeno que él mismo crea al redor de sí. [...] La exteriorización del obrero en su producto significa no solo que su trabajo tome la forma de objeto, una existencia externa, sino también que se torna

⁷ Ver Marx, 1978 y Robles, 2011.

⁸ Entendemos que el “fetichismo” solo puede ser plenamente desarrollado una vez que esté puesto debidamente la forma dineraria del valor que Marx solamente desarrolla en su totalidad en *El Capital* (ver Rubin, 1974). Todavía, aunque esta forma se encuentra presupuesta en este momento, veamos cómo se desarrolla este concepto a partir de los procesos de alienación y extrañamiento.



una existencia que existe fuera de él, independiente de él y extraña a él, tornándose una potencia autónoma frente de él, que la vida que se concibió al objeto se le hace frente de manera hostil y extraña. (MARX, 2010, p. 81)

¿Cómo es posible el resultado del trabajo negar el propio trabajo que lo produjo? ¿Si se presenta extraño y ajeno al trabajador que le creó, a quien se identifica?

El ser extraño al cual pertenece el trabajo y el producto del trabajo, para el cual el trabajo está a servicio y para los fines de disfrute del cual está el producto del trabajo, solo puede ser el *hombre* mismo. Si el producto del trabajo no pertenece al obrero, un poder extraño que se presenta frente a él, entonces esto solo es posible debido al hecho de que el producto del trabajo pertenezca a otro *hombre que no el obrero*. (MARX, 2010, p. 86)

Bajo esta forma, el hecho de haber una relación de intercambio entre igualdad de valores entre propietarios de fuerza de trabajo y propietario de dinero y medios de producción, el trabajador se presenta socialmente determinado no de manera metafísica como trabajador, pero a partir de su cualidad de poseedor de la mercancía fuerza de trabajo. Esta misma, al ser efectuada como trabajo y, por ende, produciendo mercancías, hace con que esta mercancía venga al mundo en una relación de negación frente al trabajador y su trabajo⁹. El trabajador no se identifica y *ni puede identificarse* como propietario del resultado de su trabajo¹⁰. El propietario de los medios de producción, o el “otro hombre que no el obrero”, se apropia del

⁹ “La sociedad capitalista es, ante todo, una sociedad de poseedores de mercancías. Esto significa que las relaciones sociales de los hombres en el proceso de producción revisten una forma cosificada en los productos del trabajo que se relacionan entre sí como valores. La mercancía es un objeto en el que la concreta multiplicidad de las propiedades útiles se convierte solamente en la simple envoltura cósmica de la propiedad abstracta del valor, que se manifiesta como capacidad de cambiarse por otras mercancías en una proporción determinada. Y tal cualidad se presenta como inherente a las cosas mismas debido a una suerte de leyes naturales que operan a espaldas de los hombres con total independencia respecto a sus voluntades. [...] Así pues, la conexión social de los hombres en el proceso de producción, objetivada en productos del trabajo y que reviste la forma de una regularidad espontánea, exige para su realización una relación particular entre los hombres en tanto que individuos que disponen de productos, es decir, como sujetos cuya ‘voluntad domina en las cosas.’” (PACHUKANIS, 2008, p. 153-4)

¹⁰ Si fuera el caso del trabajador poder se identificar mientras propietario del producto de su propio trabajo, mismo no siendo propietario de los medios de producción, tendríamos una situación de contradicción e imposibilidad ontológica bajo la dinámica de producción capitalista. Esta relación tornaría imposible la producción y apropiación de plusvalor, poniendo la forma valor como capital en contradicción directa consigo misma.



resultado material del trabajo ajeno objetivado en un proceso específico que debe su posibilidad a la posibilidad de existencia de una relación jurídica de propiedad privada.

A partir de esta inversión lógica, las mercancías se presentan como poseedoras de “propiedades sociales que no son naturales”. Estas propiedades, por ende, no pertenecen a la mercancía como cosa útil resultante de trabajo humano específico. Surgen de relaciones sociales específicas constituidas a partir de la totalidad del proceso de reproducción social. El resultado del trabajo, extraño al obrero que lo produjo, al ser materializado en forma-mercancía presenta la forma ilusoria de dicha relación social¹¹.

Las mercancías (de un punto de vista simple), todavía son, sobretodo, cosas, no poseen propiedades sociales. Sin embargo, bajo la dinámica mercantil-capitalista, la cual necesita fundamentalmente una determinada y específica forma de organización social y relaciones sociales, se crea una mistificación en torno de dicho “involucro material”, la cual la pone por encima de las relaciones que la producen.

La cosa adquiere la propiedad del valor, el dinero, el capital, etcétera, no por sus propiedades naturales, sino por las de aquellas relaciones sociales de producción con las cuales se vincula en la economía mercantil. Así, las relaciones sociales de producción no están solo ‘simbolizadas’ por las cosas, sino que se realizan a través de las cosas. (RUBIN, 1974, p. 60)

Hay aquí una “personificación” de la mercancía; y al mismo tiempo, simultáneamente determinado, una “materialización” de las relaciones sociales. “Personificación” pues la mercancía asume una función social, aparentemente propia de ella misma, pasando a ser en su existencia en el mundo de los fenómenos el fundamento de las relaciones sociales desempeñadas por los sujetos en la

¹¹ “Lo que interesa ante todo, en la práctica, a quienes intercambian mercancías es saber cuánto producto ajeno obtendrán por el producto propio; en qué proporciones, pues, se intercambiarán los productos. [...] Se requiere una producción de mercancías desarrollada de manera plena antes que brote, a partir de la experiencia misma, la comprensión científica de que los trabajos privados —ejercidos independientemente los unos de los otros pero sujetos a una interdependencia multilateral en cuanto *ramas de la división social del trabajo que se originan naturalmente*— son reducidos en todo momento a su medida de proporción social porque en las *relaciones de intercambio entre sus productos*, fortuitas y siempre fluctuantes, el tiempo de trabajo socialmente necesario para la producción de los mismos se impone de modo irresistible como *ley natural* reguladora, tal como por ejemplo se impone la ley de la gravedad cuando a uno se le cae la casa encima.” (MARX, 1978, p. 91-2)



sociedad capitalista (el intercambio y realización del valor). “Materialización” (o cosificación, o aún más reificación) de las relaciones sociales pues los sujetos pasan a desempeñar un papel supuestamente secundario dentro de la reproducción del sistema. Las relaciones sociales en la sociedad capitalista pasa a ser una relación entre cosas. Es decir, los seres humanos pasan a la condición de predicado y las mercancías (bajo la forma valor) pasa a ser el sujeto, la fuerza motriz de la reproducción social¹². Aunque sean productos de la mano humana, las mercancías toman de los seres humanos su centralidad y determinación de existencia, pasando a presentarse con propiedades “sobrenaturales”. El fetichismo de la mercancía promueve la subordinación de los seres sociales a su propia creación, sin saber, como una consecuencia inevitable de la forma específica que requiere la reproducción social capitalista.

En las palabras de Rubin,

Por ‘materialización de las relaciones de producción’ entre las personas, Marx entendía el proceso por el cual determinadas relaciones de producción entre personas (por ejemplo, entre capitalistas y obreros) asignan determinada forma social, o determinadas características sociales a las cosas mediante las cuales las personas se relacionan entre sí (por ejemplo, la forma social del capital).

Por ‘personificación de las cosas’ Marx entendía el proceso por el cual la existencia de cosas con determinada forma social, por ejemplo, el capital, permite a su propietario aparecer en la forma de un capitalista y entrar en relaciones de producción concretas con otras personas. (RUBIN, 1974, p. 70)

¹² “El valor pasa constantemente de una forma a la otra, sin perderse en ese movimiento, convirtiéndose así en un sujeto automático. Si fijamos las formas particulares de manifestación adoptadas alternativamente en su ciclo vital por el valor que se valoriza, llegaremos a las siguientes afirmaciones: el *capital es dinero*, el *capital es mercancía*. Pero, en realidad, el *valor* se convierte aquí en el *sujeto de un proceso en el cual*, cambiando continuamente las formas de dinero y mercancía, modifica su propia magnitud, en cuanto plusvalor se desprende de sí mismo como valor originario, se *autovaloriza*. El movimiento en el que agrega plusvalor es, en efecto, su propio movimiento, y su valorización, por tanto, *autovalorización*” (MARX, 1978, p. 188). De manrea similar, “El devenir de la sustancia-valor en sujeto-capital supone, por un lado, que sea el producto de una relación social históricamente determinada: la relación social capitalista entre trabajo asalariado y capital y, por lo tanto, entre sus personificaciones respectivas, el obrero y el capitalista; en este vínculo los hombres no son rigurosamente los sujetos (en sentido ontológico pleno) de la producción capitalista, sino el capital mismo. Es por esto que, para Marx, el capital es el sujeto dominante de la totalidad del modo de producción capitalista; y, por otro lado, que su devenir se presente como un movimiento o proceso en el cual y mediante el cual, al relacionarse consigo mismo, la sustancia-valor se ponga y reproduzca a sí misma como sujeto-capital.” (ROBLES, 2011, p. 65)



Bajo el fetichismo de la mercancía, la realidad aparece de manera invertida donde las cosas ganan vida propia y relacionan se entre sí.

Con el desarrollo capitalista, y la autonomía relativa de las formas, el fetichismo se presenta cada vez más complejo y las mercancías cada vez más mistificadas. Llegase al punto donde el sujeto solo se identifica como sujeto frente a la mercancía. El sujeto en la sociedad capitalista solo se reconoce como sujeto, como ser social, si fuera capaz de hacer con que su mercancía se relacione con otra mercancía en un contexto de intercambio de equivalentes. Solamente a través de esta condición, determinada por la relación entre mercancías (bajo la forma valor) que se relacionan los sujetos mismos.

Aquellos incapaces de relacionar sus mercancías con otras mercancías, sea cual fuera el motivo, se verá incapaz de relacionarse con otro propietario de mercancía y, por ende, incapaz de relacionar con su igual, otro ser humano. La identidad y el concepto del ser humano, en la sociedad capitalista, pierde su lugar para la identidad y el concepto de propietario de mercancía¹³. Aquello que nada posee, nada puede intercambiar y, por ende, no realiza su existencia que ha sido reducida a la mercancía bajo la forma valor. El ser humano como sujeto solo se presenta en tal condición bajo el momento del intercambio como poseedor de mercancías¹⁴.

Para Rubin,

[...] En la sociedad mercantil-capitalista los individuos aislados se relacionan directamente entre sí por determinadas relaciones de

¹³ Este hombre, ser social, que se presenta al mercado como poseedor de mercancía cualquier que sea (sea fuerza de trabajo o medios de producción), toma la posición de *sujeto* en la sociedad capitalista.

¹⁴ “Como los productores no entran en contacto social hasta que intercambian los productos de su trabajo, los atributos específicamente sociales de esos trabajos privados no se manifiestan sino en el marco de dicho intercambio. O en otras palabras: de hecho, los trabajos privados no alcanzan realidad como partes del trabajo social en su conjunto, sino por medio de las relaciones que el intercambio establece entre los productos del trabajo y, a través de los mismos, entre los productores. A éstos, por ende, las relaciones sociales entre sus trabajos privados se les *ponen de manifiesto* como lo que son, vale decir, no como relaciones directamente sociales trabadas entre las personas mismas, en sus trabajos, sino por el contrario como *relaciones propias de cosas* entre las personas y *relaciones sociales entre las cosas*. [...] Es sólo en su intercambio donde los productos del trabajo adquieren una objetividad de valor, socialmente uniforme, separada de su objetividad de uso, sensorialmente diversa.” (MARX, 1978, p.89-90)



producción, no como miembros de la sociedad, no como personas que ocupan un lugar en el proceso social de la producción, sino como propietarios de determinadas cosas, como 'representantes sociales' de diferentes factores de producción. El capitalista 'es simplemente capital personificado'. [...] Esta 'personificación', en la cual los críticos de Marx ven algo incomprensible y hasta místico indica un fenómeno muy real: la dependencia de las relaciones de producción entre las personas de la forma social de las cosas (factores de producción) que les pertenecen y que son personificadas por ellas. (RUBIN, 1974, p. 69)

En este sentido, sería importante considerar la relación entre sujetos como un *momento* específico de la reproducción social determinado por la necesidad de realización de la forma valor través la forma dinero¹⁵. Los desdoblamientos lógicos que surgen a partir de esta relación entre sujetos propietarios de mercancías, a saber, relaciones jurídicas intermediadas por el derecho y Estado, deben ser comprendidos a partir de las determinaciones de las relaciones entre mercancías. El valor como capital se presenta como sujeto del movimiento de la reproducción social través el proceso histórico específico del capitalismo y, por ende, los propios sujetos se presentan como momentos subordinados frente a este movimiento.

Los sujetos pierden su papel en la centralidad de su propia reproducción en una estructura que pone el resultado de la objetivación de sus trabajos como el factor determinante de la manifestación de su propia existencia social. Aquí se presenta una vez más la realidad de manera invertida. La relación entre sujetos (y sus implicaciones) solo puede tener sentido en esta realidad a partir del momento de la realización de la forma valor como capital. Aquí, el fundamento del sujeto bajo las determinaciones de la sociedad capitalista es la mercancía, al revés de la existencia viva del sujeto mismo. El ser humano deja de ser dominado por Dios y pasa a ser dominado por el resultado de sus propias manos. Al hacer efectiva su existencia través su trabajo alienado por el capital, su existencia se manifiesta de manera alienada, invertida y externa.

En cierto modo, con el hombre sucede lo mismo que con la mercancía. Como no viene al mundo con un espejo en la mano, ni tampoco afirmando, como el filósofo fichtiano, 'yo soy yo', el hombre se ve reflejando primero sólo en otro hombre. Tan solo a través de la relación con el hombre Pablo como igual suyo, el hombre Pedro se relaciona consigo mismo como

¹⁵ Este momento es fundamental para que se haga la maduración del concepto de alienación hasta su forma más compleja y desarrollada de fetichismo.



hombre. Pero con ello también el hombre Pablo, de pies a cabeza, en su corporeidad paulina, cuenta para Pedro como la forma en que se manifiesta el *genus* [genero] hombre. (MARX, 1978, p. 65)

Para “Pedro” identificarse como “Pedro”, debe reflejarse en el “Pablo” antes que pueda identificarse como “Pedro”. Todavía, la situación es aún más complicada. El problema de la lógica no se agota en este momento. Bajo la forma capital, no basta que “Pedro” se identifique como “Pedro” a través de “Pablo”, pero debe identificarse en condición de igualdad como “Pedro que posee mercancías” con “Pablo que posee mercancías” y solo así podrá identificarse, en un próximo momento lógico como “sujeto Pedro” que es sujeto así como “Pablo”. La diferencia cualitativa que distinguen estos dos momentos se encuentra precisamente en el fetichismo de la mercancía, donde la existencia del sujeto solo puede ser identificada y realizada a partir del momento en que las respectivas mercancías que poseen se identifiquen como mercancías, portadoras materiales de trabajo objetivado, de valor. El problema de la realización de la existencia del objeto de análisis – el sujeto – pasa a ser intermediada y *realizada necesariamente* a través de un elemento común *externo*.

Para resumir esta aparente inversión lógica que impone la sociedad capitalista, retomamos a Marx cuando nos dice:

Como la *forma de mercancía* es la más general y la menos evolucionada de la producción burguesa —a lo cual se debe que aparezca tempranamente, aun cuando no de la misma manera dominante y por tanto característica que adopta en nuestros días— todavía parece relativamente fácil penetrarla revelando su carácter de fetiche. Pero en las formas más concretas se desvanece hasta esa apariencia de sencillez. ¿De dónde proceden, entonces, las ilusiones del sistema monetarista? Éste no veía al oro y la plata, en cuanto dinero, como representantes de una relación social de producción, sino bajo la forma de objetos naturales adornados de insólitos atributos sociales. (MARX, 1978, p. 101)

El fetichismo de la mercancía mantiene la dinámica y reproducción del capital de manera continua, mascarando tras un velo ideológico proveniente de la propia forma mercancía la contradicción fundamental del sistema: entre capital y trabajo. Esto hace posible con que las demás formas (valor, dinero, capital, etc.) se manifiesten de manera cada vez más autónomas y ajenas a su contenido tornando



la dinámica capitalista un todo social desplazada del trabajo humano y de los trabajadores mismos. El proceso de valorización y acumulación del capital niega pues el propio trabajo (aunque tenga su origen en este) una vez que las mercancías (con énfasis en la mercancía bajo la forma dinero) se presenta como poseedora de características sociales propias, ajenas a las relaciones sociales entre sujetos. En esencia, esta ilusión se presenta exactamente como su contrario directo: con el trabajo humano como centralidad del proceso de las relaciones sociales y reproducción material de la historia¹⁶.

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROBLEMA DE LA RELACIÓN ENTRE SUJETOS

A partir de la sección anterior, partimos en este momento a comprender que la relación que se realiza entre los sujetos en general en la sociedad capitalista es, fundamentalmente, la realización de una relación entre cosas, entre mercancías, entre distintas materializaciones de trabajo humano objetivado bajo una forma alienada. En este sentido, las implicaciones necesarias para la realización de esta relación entre sujetos toman su posición a partir de una determinación ajena a los sujetos mismos, pero a partir de las propias determinaciones de la forma valor. Esto, antes que todo, significa decir que el “sujeto” debe ser analizado como una categoría de la Economía Política y, por ende, es resultado de una reconstrucción metodológica a partir de un proceso material¹⁷.

Hay que señalar aquí, una vez más, la importancia de la herramienta metodológica de una dialéctica sistemática. El valor como una relación entre mercancías solo puede ser realizada una vez que se realice una relación entre sujetos. Todavía, la relación entre sujetos se realiza a partir de determinaciones ontológicas puestas por la forma valor. En este sentido, nuestro análisis sugiere que la forma valor se encuentra fundamentalmente como una categoría *puesta* en la

¹⁶ “La reflexión en torno a las formas de la vida humana, y por consiguiente el análisis científico de las mismas, toma un camino opuesto al seguido por el desarrollo real. Comienza *post festum* y, por ende, disponiendo ya de los resultados últimos del proceso de desarrollo.” (MARX, 1978, p. 92)

¹⁷ Insistimos en una distinción cualitativa del individuo como *homo sapiens sapiens* y del individuo como ser social, como sujeto. Para desarrollar la forma en la cual se manifiesta este último, es necesario plantear las contradicciones materiales que asumen esta forma específicamente capitalista de sujeto y su posición en la totalidad del proceso de reproducción social.



relación que se realiza entre sujetos (y sus desdoblamientos) mientras que en el desarrollo de la categoría valor se presenta *presupuesta* la categoría sujeto¹⁸. Veamos la cuestión de manera más cercana. Tomando un pasaje de Marx en capítulo 2 del tomo I d' *El Capital*,

Las mercancías no pueden ir por sí solas al mercado ni intercambiarse ellas mismas. Tenemos, pues, que volver la mirada hacia sus custodios, los *poseedores de mercancías*. Las mercancías son cosas y, por tanto, no oponen resistencia al hombre. Si ellas se niegan a que las tome, éste puede recurrir a la violencia o, en otras palabras, apoderarse de ellas. Para vincular esas cosas entre sí como mercancías, los custodios de las mismas deben relacionarse mutuamente como *personas* cuya *voluntad* reside en dichos objetos, de tal suerte que el uno, sólo con acuerdo de la voluntad del otro, o sea mediante un acto voluntario común a ambos, va a apropiarse de la mercancía ajena al enajenar la propia. Los dos, por consiguiente, deben reconocerse uno al otro como *propietarios privados*. Esta *relación jurídica*, cuya forma es el *contrato* — legalmente formulado o no—, es una *relación entre voluntades* en la que se refleja la relación económica. El *contenido* de tal *relación jurídica* o *entre voluntades* queda *dado* por la relación económica misma. Aquí, las personas sólo existen unas para otras como representantes de la mercancía, y por ende como *poseedores de mercancías*. En el curso ulterior de nuestro análisis veremos que las máscaras que en lo económico asumen las personas, no son más que personificaciones de las relaciones económicas como portadoras de las cuales dichas personas se enfrentan mutuamente. [...] Lo que precisamente distingue de la mercancía a su poseedor es la circunstancia de que todo otro cuerpo de mercancía sólo cuenta para aquélla como forma de manifestación de su propio valor (MARX, 1978, p. 103-4)

Una vez que se manifiesta la sociedad capitalista como una sociedad donde se presenta una división del trabajo altamente compleja, materializada por la forma mercancía, al considerar el proceso de intercambio como el *momento* en el cual se realiza la forma mercancía, nos queda claro que antes de realizarse como valor de uso para su nuevo propietario, la mercancía debe realizarse como valor¹⁹. Tenemos en este momento tres relaciones fundamentales: 1) una relación entre sujeto y mercancía que se presenta como una relación de *propiedad*, 2) una relación entre

¹⁸ Retomamos la idea dialéctica de retroalimentación y retrodeterminación y también el fundamento de posición/presuposición existente en los distintos momentos de análisis. El desarrollo lógico de la forma valor presupone las relaciones jurídicas realizadas bajo la forma sujeto, aunque no sea posible desarrollar la plenitud de la forma sujeto sin la forma valor ya puesta en su momento. Esta necesidad ontológica de la deducción lógica se presenta invertida cuando realizamos una deducción histórica de estas formas. Esto no implica en el falseamiento de una u otra forma de deducción, sino que evidencia el proceso contradictorio interno de la sociabilidad capitalista.

¹⁹ Aunque antes de realizarse como valor debe ser identificada como valor de uso por un sujeto propietario de otra mercancía en el espacio del mercado ante el proceso de intercambio.



mercancías que se presenta través la forma valor, y 3) una relación entre sujetos que se presenta como una relación mutuamente determinada por diferentes propietarios de mercancías posible de se manifestar solamente a través de sus identidades como igualmente propietarios de mercancías²⁰.

El hombre que produce en sociedad: Esta es la premisa de que deviene la teoría económica. De esta misma premisa fundamental debe devenir la teoría general del derecho, una vez que ella se encuentra relacionada con definiciones fundamentales. De este modo, la relación económica de intercambio, por ejemplo, debe estar presenta para que aparezca la relación jurídica del contrato de compra y venta. (PACHUKANIS, 2008, p. 120)

Esta relación entre distintos sujetos se manifiesta aún más compleja al inserir la noción de capital a este análisis. Una vez desarrollado el capital como un valor que adentra un movimiento social específico, la relación entre sujetos propietarios asume una forma aún más mistificada y distorcionada. La compra y venta de la mercancía fuerza de trabajo se manifiesta, través de las propias leyes del intercambio, como un intercambio entre equivalentes. Lo que nos parece es que el concepto de igualdad entre sujetos propietarios (sea propietario de mercancías dinero y medios de producción o de mercancía fuerza de trabajo), más allá que una necesidad ontológica presupuesta por Marx en su desarrollo de la categoría capital, se presenta también como un concepto fundamental para la propia posibilidad de realización de la forma valor²¹.

La relación jurídica (realizada través de sujetos y mediada jurídicamente por el contrato garantizado por el derecho y el Estado capitalista) de igualdad (manifestada por el reconocimiento mutuo de propiedad privada de mercancías) se presenta en este momento como una relación ontológicamente necesaria, pero todavía presupuesta en el análisis de Marx en la forma valor.

²⁰ Recordamos que en este momento, ya está puesta debidamente la igualdad entre mercancías y su realización en cuanto valores.

²¹ Aquí hacemos referencia a los teóricos que participan del “Debate de la Derivación del Estado” que aunque trabajan el Estado a partir de una deducción metodológica, caen en la simplificación de plantear el Estado como una secuencia lógica a partir del capital (mercancía-valor-dinero-capital-Estado), y no considerando la multi-posicionalidad de la categoría Estado como presupuesta en todos los diversos momentos del análisis.



El secreto de la expresión de valor, la igualdad y *la validez igual de todos los trabajos por ser trabajo humano en general*, y en la medida en que lo son, sólo podía ser descifrado cuando el concepto de la igualdad humana poseyera ya la firmeza de un prejuicio popular. Más esto sólo es posible en una sociedad donde la *forma de mercancía* es la forma general que adopta el producto del trabajo, y donde, por consiguiente, la relación entre unos y otros hombres *como poseedores de mercancías* se ha convertido, asimismo, en la relación social dominante. (MARX, 1978, p. 73-4)

Al final, sin comprender la forma valor como forma de realización históricamente determinada de la sociabilidad humana, se pierde el sentido de la relación de igualdad (tanto de su concepto como un todo como de sus desdoblamientos lógicos) entre sujetos como una necesidad social, ontológicamente determinada. Esta relación de igualdad se presentaría como una arbitrariedad social a nivel solamente de su existencia en el mundo de los fenómenos que nada nos dice sobre su propio fundamento, movimiento de contradicción interna ni forma de expresión material. Solamente cuando tenemos plenamente desarrollada la forma valor en su relación consigo misma es posible dar a la relación jurídica desempeñada por el sujeto su debida posición en la totalidad social capitalista e identificar su devenir material.

La posibilidad general del derecho y del Estado (aquí considerando otro momento de la totalidad) se revelan pues como derivaciones lógicas del proceso de reproducción social a partir de su totalidad y unidad una vez puesta la categoría sujeto y sus implicaciones. Se presentan como contradicciones en proceso determinadas a partir de otras contradicciones en procesos. En su exposición en los capítulos iniciales de *El Capital*, Marx demuestra la necesidad lógica del valor en manifestarse bajo la forma dinero, y además, la necesidad lógica del dinero de asumir un movimiento específico para que este valor sea capaz de ponerse en movimiento de autovalorización²². Las limitaciones impuestas sobre el valor en cuanto valor son superadas por una complejificación de su propia forma se manifestando en valor como dinero y, posteriormente, superándose través de valor como capital.

²² Otra vez se hace claro la influencia de Hegel en el desarrollo lógico del capital Marx cuando el dinero debe manifestarse como el universal infinito una vez que el valor se pone en relación consigo mismo, transmutando de valor-dinero en valor-capital.



Esta complejificación todavía no se agota en la forma de valor como capital. Sin considerar las implicaciones que tiene el valor como una relación entre mercancías determinando las relaciones que tienen las mercancías con sus portadores y las relaciones de sus portadores entre sí, la forma valor y su movimiento se quedan incompletos del punto de vista de la totalidad. El valor como capital surge, como se sabe, de un movimiento específico del valor mismo que tiene como una de sus etapas su ingreso al mercado con la finalidad específica de comprar la mercancía fuerza de trabajo (la circulación). En esta relación entre mercancías de magnitud equivalentes de valor en forma de dinero y fuerza de trabajo se encuentra implícita una relación jurídica entre sujetos, a final “toda relación jurídica es una relación entre sujetos. El sujeto es el átomo de la teoría jurídica, el elemento más simple, que no puede ser descompuesto” (PACHUKANIS, 2008, p. 137):

Para que su poseedor la venda como mercancía [su fuerza de trabajo] es necesario que pueda disponer de la misma, y por tanto que sea *propietario libre* de su capacidad de trabajo, de su persona. Él y el poseedor de dinero se encuentran en el mercado y traban relaciones mutuas en calidad de *poseedores de mercancías* dotados de los mismos derechos, y que sólo se distinguen por ser el uno vendedor y el otro comprador; ambos, pues, son *personas jurídicamente iguales*. Para que perdure esta relación es necesario que el poseedor de la fuerza de trabajo la venda siempre por *un tiempo determinado*, y nada más, ya que si la vende toda junta, de una vez para siempre, se vende a sí mismo, se transforma de hombre libre en esclavo, de poseedor de mercancía en simple mercancía. Como *persona* tiene que comportarse constantemente con respecto a su fuerza de trabajo como con respecto a su propiedad, y por tanto a su propia mercancía, y únicamente está en condiciones de hacer eso en la medida en que la pone a disposición del comprador —se la cede para el consumo— sólo transitoriamente, por un lapso determinado, no renunciando, por tanto, con su enajenación a *su propiedad* sobre ella.

La segunda condición esencial para que el poseedor de dinero encuentre en el mercado *la fuerza de trabajo como mercancía*, es que el poseedor de ésta, en vez de poder vender *mercancías* en las que se haya objetivado su trabajo, *deba*, por el contrario, ofrecer como mercancía *su fuerza de trabajo misma*, la que sólo existe en la corporeidad viva que le es inherente.

[...] Para la transformación del *dinero en capital* el poseedor de dinero, pues, tiene que encontrar en el *mercado de mercancías al obrero libre*; *libre* en el doble sentido de que por una parte dispone, en cuanto hombre libre, de su fuerza de trabajo en cuanto mercancía *suya*, y de que, por otra parte, carece de otras mercancías para vender, está exento y desprovisto, desembarazado de todas las *cosas* necesarias para la puesta en actividad de su fuerza de trabajo. (MARX, 1978, p. 204-5)



Sin nos prender en relación a la segunda condición esencial que nos plantea Marx²³, tenemos que el “surgimiento del obrero libre” se presenta como un marco fundamental en la consolidación del modo de producción capitalista²⁴. “Celebran su contrato como personas libres, jurídicamente iguales. El contrato es el resultado final en el que sus voluntades confluyen en una expresión jurídica común.” (MARX, 1978, p. 214). Todavía, esta relación de igualdad se presenta solamente como una relación jurídica de igualdad, una relación formalizada que sólo implica en el reconocimiento de todos los sujetos como potencial propietarios²⁵. Esta relación jurídica no toma (ni puede tomar) en consideración las implicaciones que surgen de la distinción cualitativa entre diferentes formas de propiedad de mercancías, a saber, la propiedad de la mercancía fuerza de trabajo y la propiedad de las mercancías dinero y medios de producción. Esta supuesta relación de igualdad no representa de ninguna manera una condición de igualdad social o de emancipación.

²³ No nos cabe aquí, en este momento, plantear las condiciones históricas que han impuestas sobre la clase proletaria en su creación como clase desprovista de propiedades que no su fuerza de trabajo. Todavía, nos parece oportuno reproducir lo que dice Marx al abordar este problema: “Al poseedor de dinero, que ya encuentra el mercado de trabajo como sección especial del mercado de mercancías, no le interesa preguntar *por qué* ese obrero libre se le enfrenta en la esfera de la circulación. Y, por el momento, esa pregunta tampoco nos interesa a nosotros. Teórica mente nos atenemos al hecho, tal como lo hace, en la práctica, el poseedor de dinero. Una cosa, sin embargo, es evidente. La naturaleza no produce por una parte poseedores de dinero o de mercancías y por otra, personas que simplemente poseen sus propias fuerzas de trabajo. Esta relación en modo alguno pertenece al *ámbito de la historia natural*, ni tampoco es una *relación social* común a todos los períodos históricos. Es en sí misma, ostensiblemente, el resultado de un desarrollo histórico precedente, el producto de numerosos trastocamientos económicos, de la decadencia experimentada por toda una serie de formaciones más antiguas de la producción social.” (MARX, 1978, p. 205-6). De manera complementar: “Es plenamente evidente que la lógica de los conceptos jurídicos corresponde a la lógica de las relaciones sociales de la sociedad productora de mercancías, y que es precisamente en ellas, en estas relaciones, y no en la permisión de la autoridad, es que se debe buscar el origen del sistema del derecho privado. Al revés, la lógica de las relaciones de poder y sumisión se encuentran apenas parcialmente en el sistema de conceptos jurídicos. Por eso, la conceptualización jurídica del Estado nunca puede tornarse una teoría, mas siempre habrá de constituirse como una distorsión ideológica de los hechos.” (PACHUKANIS, 2008, p. 123)

²⁴ “Surge tan sólo cuando el poseedor de medios de producción y medios de subsistencia encuentra en el mercado al *trabajador libre* como vendedor de su fuerza de trabajo, y *esta condición histórica* entraña una historia universal. El *capital*, por consiguiente, anuncia desde el primer momento una nueva *época* en el proceso de la producción social.” (MARX, 1978, p. 207)

²⁵ “[...] El capitalismo transforma la posesión de la tierra feudal en propiedad moderna justamente debido al hecho de que disocia enteramente la propiedad agraria de las relaciones de dominación e servidumbre feudales. El servo encontrase en completa subordinación a su Señor – justamente por eso la relación de explotación no exigía una formalización jurídica especial. El obrero asalariado se presenta al mercado como vendedor libre de su fuerza de trabajo, por eso la relación de explotación capitalista es mediada por la forma jurídica del contrato.” (PACHUKANIS, 2008, p. 138)



Precisamente significa su contrario. Esta relación estrictamente formal y jurídica de igualdad es la condición *sine qua non* para la posibilidad de la relación de explotación bajo la cual se instaura y se reproduce el capitalismo.

Veamos esta situación de manera más detallada:

A1 mismo tiempo la vida social se escinde, por una parte, en un conjunto de relaciones objetivadas de formación espontánea (tales son todas las relaciones económicas: nivel de precios, tasa de plusvalía, tasa de beneficio, etc.), esto es, de relaciones en las que los hombres no nos dicen más de lo que nos dicen las cosas. Por otra parte, en relaciones en las cuales el hombre no se determina de otra forma que por su contraposición a la propia cosa, es decir, como sujeto, en relaciones jurídicas. Son éstas dos formas fundamentales que se diferencian entre sí en principios y que, sin embargo, están estrechamente unidas del modo más estricto y se condicionan

recíprocamente. La conexión social, productiva, se presenta en dos formas incoherentes: como valor de la mercancía y como capacidad del hombre de ser sujeto de derechos.

Así como la natural multiplicidad de las cualidades útiles del producto es en la mercancía solamente una mera envoltura del valor, mientras las concretas formas del trabajo humano se disuelven en trabajo humano abstracto, creador de valor, la concreta multiplicidad de relaciones del hombre con las cosas se desarrolla como abstracta voluntad del propietario; y todas las concretas particularidades que diferencian a un miembro del género del *Homo sapiens* de otro miembro se disuelven en la abstracción del hombre en general, en cuanto sujeto jurídico. (PACHUKANIS, 2008, p. 155)

De manera similar a que cuando analizamos la mercancía, es fundamental abstraer su valor de uso para identificar su realización través la forma valor, cuando nos deparamos con las relaciones jurídicas que toma el capital, los sujetos son reducido a sujetos en general. Pierden sus particularidades individuales y solo se realizan como sujetos poseedores de mercancías, asumiendo una función social objetiva a partir de la teleología determinada externamente por la necesidad de realización de la forma valor como capital.

Aquí la capacidad de ser sujeto de derechos se separa definitivamente de la concreta personalidad, deja de ser una función de la efectiva y consciente voluntad y se convierte en una cualidad puramente social. La capacidad de actuar se abstrae de la capacidad jurídica. El sujeto jurídico adquiere el *alter ego* del representante mientras él mismo asume el significado de un punto matemático, de un centro en el que está concentrado un cierto número de derechos. De manera correspondiente, la propiedad burguesa capitalista deja de ser una posesión provisional e inestable, una posesión meramente de hecho que en todo momento puede ser contestada y debe ser defendida con las armas en la mano. Se convierte



en un derecho absoluto, estable, que sigue a la cosa allí donde ésta vaya y que, desde que la civilización burguesa ha extendido su dominación sobre todo el globo, está protegida en cualquier sitio de la tierra, por leyes, policía y tribunales. (PACHUKANIS, 2008, p. 156)

En este sentido, el desarrollo de la sociabilidad capitalista asume una doble forma: por un lado se presenta como relaciones entre cosas, mercancías, involucren materiales de trabajo humano que relacionan entre sí en un movimiento de autoreproducción; por el otro se presenta como una relación entre entes de voluntad aparentemente independientes, los sujetos. Ambas relaciones están en un mismo nivel de mistificación directamente interrelacionados y interdeterminados. Del punto de vista de la totalidad, la *una* misma relación social que asume la sociabilidad capitalista se presenta través de un aspecto económico y otro jurídico-político en distintos momentos del análisis de una misma totalidad.

CONSIDERACIONES FINALES

A partir de un análisis del método de la dialéctica sistemática, debemos identificar en la esencia del objeto los fundamentos materiales de las relaciones sociales capitalistas. Los sujetos se presentan aquí como la categoría más simple y elemental de las relaciones jurídicas y políticas, que se manifiestan como relaciones históricamente específicas de la sociabilidad capitalista y, por ende, son la clave del desarrollo lógico de las formas más complejas y concretas que asumen estas relaciones, por ejemplo, del Estado.

Además, las relaciones jurídicas no se configuran como relaciones subjetivas ejercidas por los seres sociales. Asumen una objetividad social específica determinada por las necesidades y limitaciones de la reproducción del valor como capital. Estas categorías jurídico-políticas deben ser identificadas pues como presupuestos lógicos del desarrollo de las categorías económicas mientras que las categorías económicas se presenten como el punto de partida ontológico del desarrollo aquellas, tomando en consideración que ambas son complementos inseparables y se distinguen solamente como fenómenos distintos de una misma totalidad social.



El concepto de igualdad jurídica entre los sujetos que se manifiesta bajo la sociabilidad capitalista es, en realidad, la condición *sine qua non* de la posibilidad de la relación de explotación del trabajo ajeno, de la producción y apropiación de plusvalor y de la reproducción social de los individuos de manera distorsionada bajo el proceso histórico capitalista. Desarrollar estas formas jurídicas y políticas capitalistas dándoles su debida posición en la totalidad de dicha reproducción se constituye como un punto de partida para analizar las formas más complejas y uno de los muchos momentos fundamentales de la exposición de la propia totalidad de manera pensada, organizada y crítica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARTHUR, Christopher, 2002. **La Lógica de Hegel y El Capital de Marx**. En *Economía: Teoría y Práctica*, No. 17, Diciembre de 2002, UAM.
- MARX, Karl, 1978. **El Capital**, Tomo I, Siglo XXI, Editores: México.
- MARX, Karl, 2010. **Manuscritos Económico-filosóficos**. Boitempo: São Paulo
- MARX, Karl, 1984. **Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política (Grundrisse)**, pp. 20-30: Siglo XXI Editores
- PACHUKANIS, Evgeni, 2008. **La teoría general del derecho y marxismo**, Ministerio del Trabajo, Empleo y Previsión social: La Paz, Bolivia
- POSTONE, Moishe, 2014. **Tempo, trabalho e dominação social: uma reinterpretación da teoria crítica de Marx**. Boitempo: São Paulo
- REUTEN, Geert, 2014. **An Outline of the Systematic-Dialectical Method: Scientific and Political Significance**. En T. Smith y F. Moseley (Ed.) *Marx's Capital and Hegel's Logic. A Reexamination*, Brill: Laiden, The Netherland.
- ROBLES, Mario y ESCORCIA, Roberto, 2019. **Método y estructura de la presentación del concepto de capital**. En Martínez, O. (2019) *Karl Marx desde América Latina: dialéctica, política y teoría del valor*, GISLAT, Perú.
- ROBLES, Mario, 2011. **Marx: lógica y capital. La dialéctica de la tasa de ganancia y la forma-precio**, UAM-X, Ciudad de México.
- RUBIN, Issak, 1974. **Ensayos sobre la teoría marxista del valor**. Siglo XXI: Argentina



Concepção de educação de *think tanks* liberais no Brasil e governamentalidade neoliberal

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v33i2e59993>

Autoras: **Neide César Vargas** é professora titular do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e pesquisadora do Grupo Federalismo e Políticas Educacionais – Programa de Pós-Graduação em Educação (UFES) e **Rosa Maria Marques é** (PUC-SP) é professora titular do curso de Ciências Econômicas e do Mestrado em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Resumo

Analisa a atuação do Instituto von Mises Brasil e do Instituto Rothbard na conformação de uma governamentalidade neoliberal no Brasil, contribuindo para a internalização, nas instituições e subjetividades, de uma concepção de educação ultraliberal. É um estudo bibliográfico e documental que insere esses *think tanks* nos processos históricos mundiais e nacionais. O conceito de governamentalidade neoliberal de Dardot e Laval (2016) e sua extensão efetuada por Brown (2019), complementada com o uso crítico de Mises, Hayek e Rothbard, são os filtros utilizados. As principais conclusões indicam que a atuação dessas organizações e sua concepção de educação são parte de um movimento mais global de reação ideológica à crise financeira de 2008 bem como um desdobramento da atuação da nova direita no Brasil. Na educação, essa concepção envolve a desqualificação do ensino público e obrigatório, propondo uma educação centrada em estratégias de privatização extrema.

Palavras-chave: educação; governamentalidade neoliberal; privatização extrema; *thinks tanks* liberais; nova direita.

Abstract

This article aims to identify the activities of the von Mises Brasil Institute and the Rothbard Institute in the conformation of neoliberal rationality in Brazilian education, contributing to the internalization, in institutions and subjectivities, of a concept of ultraliberal education. It is a bibliographic and documentary study that inserts these think tanks in a historical processes and also is based on the concept of neoliberal governmentality by Brown (2019) and Dardot and Laval (2016), complemented with the critical use of Mises, Hayek and Rothbard, are the filters used. Its main conclusions indicate that the activities of these organizations and their conception of education are part of a more global movement of ideological reaction to the financial crisis of 2008 as well as an unfolding of the actions of the new right in Brazil. In education, it concludes that such rationality involves the centrality of families in decisions about education, with legitimization of extreme privatization strategies, disqualification of public and compulsory education proposing an education centered on extreme privatization strategies.



Keywords: education; neoliberal governmentality; extreme privatization; liberal think tanks; new right.

INTRODUÇÃO

Parece-nos possível a identificação de mecanismos específicos de propagação de uma racionalidade neoliberal pelo mundo e a hipótese mais geral que adotamos é de que os *think tanks* liberais são um deles. Nesse sentido, os *think tanks* liberais são pesquisados como um dos vários mecanismos que alimentam a conformação da governamentalidade neoliberal, atuando através da propagação da concepção liberal de Estado, de democracia e da crítica à intervenção estatal no âmbito das políticas sociais, da economia e dos valores tradicionais, num campo que os próprios neoliberais denominaram de batalha das ideias (MISES, 1962, pp. 507-510).

Adicionalmente, na linha de Dardot e Laval (2016) e de Brown (2019), partimos do pressuposto de que os diferentes mecanismos de propagação da governamentalidade neoliberal pelo mundo foram reforçados e diversificados desde a crise econômica de 2008. No caso dos *think tanks* liberais, houve uma estratégia ativa de expansão de seu número nos países e da sua agressividade. No Brasil, a propagação dessa racionalidade foi também condicionada pela conjuntura política que desembocou na eleição de Bolsonaro além de articular-se ao processo histórico progresso de configuração da Nova Direita, conforme tratado por Casimiro (2018).

A hipótese geral é aplicada, neste artigo, ao Instituto Mises Brasil e ao Instituto Rothbard, *think tanks* liberais ativistas que operam no Brasil, além de adotar como foco o campo da educação. Ela considera que essas organizações são mecanismos de manifestação da racionalidade neoliberal *in totum*, auxiliando na conformação de uma nova governamentalidade, influenciando o senso comum e contribuindo para a internalização, nas instituições e subjetividades, de uma dada concepção de mundo. Tal concepção se espalha desde o centro do capitalismo para os demais países, engendrando formas relativamente padronizadas em diferentes áreas, sendo a educação uma delas.



Utilizamos como metodologia um estudo bibliográfico e documental dos temas aqui tratados, complementado pela exploração de artigos jornalísticos sobre educação, publicados nesses dois *think tanks* liberais até novembro de 2020. O filtro analítico utilizado foi construído desdobrando-se, para o campo da educação, a abordagem de governamentalidade neoliberal de Dardot e Laval (2016) e de Brown (2019), complementada com o uso crítico de Mises, Hayek e Rothbard.

É relevante esclarecer que Ludwig von Mises e Friedrich August von Hayek são dois dos principais autores da Escola Austríaca de Economia, com importante contribuição na renovação do liberalismo clássico assentado no *laissez faire*. Eles teorizaram o neoliberalismo admitindo dada intervenção do Estado compatível com uma ordem liberal e, simultaneamente, combatendo as experiências coletivistas, o planejamento central, bem como as políticas de bem-estar social. Em conjunto com outros intelectuais liberais de destaque, esses autores fundaram, em 1947, a Sociedade *Mont Pèlerin*, organização internacional que definiu os princípios teóricos basilares do neoliberalismo. Mises nasceu no antigo império austro-húngaro, viveu entre 1881 e 1973, e seu livro de maior destaque é “Ação Humana” (1949), no qual sistematizou a sua teoria praxeológica, base para uma teorização de todo tipo de escolha humana, não apenas as escolhas econômicas. Talvez pelo tom ideológico mais incisivo, pela crítica à Escola Neoclássica de economia - corrente acadêmica hegemônica nesse campo -, bem como pela desqualificação que por vezes empreendeu à vida universitária, historicamente sempre teve maior penetração fora das universidades. Distintamente, Hayek, discípulo de Mises, nascido na Austria, viveu entre 1899 e 1992, é um autor com maior destaque face a sua densidade intelectual e inserção no debate acadêmico, prêmio Nobel de Economia em 1974. Sua obra mais conhecida é “O caminho da servidão” (1944), preocupada em discutir os riscos à liberdade individual do planejamento econômico central, mas aqui destacamos como relevante para entender a sua crítica ao Estado de bem-estar o livro “Os fundamentos da Liberdade”(1960). Por fim, Murray Newton Rothbard, é estadunidense, também discípulo de Mises, por tal razão geralmente considerado como um autor da Escola Austríaca. Viveu entre 1926 e 1995, buscou aplicar as ideias de Mises em diferentes campos, agregando a elas elementos do



Direito Natural, extraídos de autores liberais estadunidenses do século XIX, de orientação anarquista e individualista. Ele próprio definiu a sua posição como sendo anarcocapitalista, adotando um antiestatismo de fundo moral, melhor expresso no livro *The Ethics of Liberty* (1982).

Este artigo se divide em três partes: a primeira, situa as duas organizações em foco no contexto mundial e brasileiro; a segunda, discute os elementos mais gerais da governamentalidade neoliberal e como eles se desdobram para a educação; a última, busca paralelos entre a racionalidade neoliberal aplicada à educação e a concepção de educação do Instituto Mises Brasil e do Instituto Rothbard.

O INSTITUTO VON MISES E O INSTITUTO ROTHBARD NO CONTEXTO DOS THINK TANKS LIBERAIS NO BRASIL E NO MUNDO

O conceito mais geral de *think tanks* indica que são “instituições permanentes de pesquisa e análise de políticas públicas que atuam a partir da sociedade civil, procurando informar e influenciar tanto instâncias governamentais como a opinião pública no que tange à adoção de determinadas políticas públicas” (ROCHA, 2015, p. 262).

Um dos primeiros *think tank* liberais no mundo foi a *Foundation for Economic Education* (FEE), criada nos Estados Unidos da América (EUA), em 1946, idealizada pelo empresário Leonard Read e com o auxílio financeiro do *Volker Fund*. Até 1970, não chegavam a setenta organizações, momento a partir do qual sofreram um salto qualitativo e quantitativo, com o surgimento de *think tanks* liberais ativistas. Esses últimos são voltados para influenciar a opinião pública por meio de um perfil mais político do que técnico. Um exemplo desse tipo de organização é a *Heritage Foundation*, um *think tank* de grande influência, especialmente nos EUA, e cuja orientação visa “formular e promover políticas públicas conservadoras baseadas na defesa da livre-empresa, do Estado mínimo, da liberdade individual, dos valores tradicionais americanos e da importância de uma forte defesa nacional” (ROCHA, 2018, p. 53).



Devemos pontuar que a propagação de *think tanks* liberais ativistas coincide com a emergência do neoliberalismo, sendo a década de 1980 outro marco importante, com a criação de uma organização estadunidense, atualmente denominada *Atlas Network*, voltada para coordenar *think tanks* liberais existentes e criar novos em diferentes países. Os orçamentos disponíveis para essas organizações são milionários, sendo os financiadores mais conhecidos os irmãos Koch, bilionários do ramo de petróleo, que se notabilizaram pelo apoio às maiores organizações pró-mercado bem como aos políticos e partidos de direita nos EUA (ROCHA, 2018, p. 56-57).

Essas organizações liberais, também de acordo com Rocha (2018, p. 51), assentam o seu ideário na Escola Austríaca, na Escola de Chicago, notadamente em Milton Friedman, bem como em autores e autoras que costumam se autodenominar de libertários, nas linhas do anarcocapitalismo (tais como Rothbard), do minarquismo e do objetivismo, essas três últimas vertentes caracterizadas pela defesa do livre mercado com base em fundamentos morais e filosóficos e num antiestatismo radical. O minarquismo se caracteriza por admitir que o Estado atue apenas na segurança pública, justiça, poder de polícia e na elaboração e aplicação das leis necessárias para o cumprimento dessas funções específicas; o objetivismo, criado pela libertária Ayn Rand, russa dissidente radicada nos EUA, defende um sistema social de prevalência plena dos direitos individuais, assentado na escolha do indivíduo e geralmente associado a uma perspectiva anarquista no que tange ao Estado.

O Brasil viveu a sua experiência com *think tanks* liberais a partir da década de 1980, e o processo histórico da organização desses é tratado por Casimiro (2018), evidenciando a sua estruturação e seu modo de operação desde a redemocratização do país. De acordo com o autor tal processo “reuniu setores da burguesia brasileira, insatisfeitos com a Nova república e os resultados das disputas na constituinte” (CASIMIRO, 2020, p. 85) e visava alterar a sua forma de atuar junto ao Estado e à sociedade brasileira.



Inicialmente, esse processo foi liderado por empresários ligados a grandes grupos econômicos, nacionais e internacionalizados, e alguns poucos intelectuais/empresários com orientação na Escola de Chicago e Austríaca. Em particular, o autor evidencia a atuação de organizações idealizadas por empresários e voltadas para a propagação do ideário liberal junto aos seus pares e aos formadores de opinião. Ele coloca em destaque o Instituto Liberal (IL), organização precursora fundada no Rio de Janeiro, em 1983, posteriormente se expandindo para São Paulo (SP), Rio Grande do Sul (RS), Paraná (PR), Minas Gerais (MG), Distrito Federal (DF), Bahia (BA), Pernambuco (PE) e Ceará (CE), sendo os IL-RJ, IL-SP e IL-RS os mais ativos, com esse último se transformando no Instituto Liberdade.

De acordo com Friderichs (2020, p. 219) os ILs atuaram em duas frentes: a primeira, na tradução, edição e publicação de livros, revistas e panfletos liberais e na produção de materiais didáticos para empresários e formadores de opinião; a segunda, na organização de eventos direcionados a políticos, jornalistas, empresários, militares, professores universitários, e intelectuais de modo geral.

Outra organização de peso, destacada por Casemiro (2018), é o Instituto de Estudos Empresariais (IEE), organização fechada, criada em 1984, voltada para a formação intelectual de jovens empresários no RS. Esse último instituto passou a organizar, desde 1988, o Fórum da Liberdade, importante evento anual, aberto aos não associados, e, desde então, tem funcionado como um catalizador das ideias e organizações liberais, no Brasil e na América Latina, auxiliando na ampliação da rede e arraigando o liberalismo junto ao empresariado e à segmentos da sociedade brasileira.

A concepção de educação dessas organizações precursoras, manifestas em estudos da década de 1990, é explicitada por Friderichs (2020) e, com base na síntese por ela elaborada das proposições de políticas dessas organizações, podemos constatar que se alinha à perspectiva de educação de Hayek e de Friedman, tendo um foco predominante no financiamento público da educação elementar por meio de vales (*vouchers*).



Retomando a evolução da rede de *think tanks* liberais no Brasil, Rocha (2017) destaca que ocorreu dado esvaziamento de suas atividades durante o governo de Fernando Henrique Cardoso por diferentes razões. Tanto Casimiro (2020) quanto Rocha (2018) evidenciam uma mudança a partir de meados da década dos 2000. Concordamos com Casimiro (2020) que tal mudança é um desdobramento do processo histórico de configuração da Nova Direita em curso desde os 1980²⁶. Não obstante, observamos, tal como evidencia Rocha (2018), que se tratou de um salto qualitativo, com o surgimento de uma nova safra de *think tanks* liberais ativistas e a disseminação de um novo discurso mais agressivo e extremista que perpassou, em diferentes medidas, toda a rede. Consideramos que essa mudança se manifestou no bojo de um movimento mais complexo de reorganização das classes dominantes no Brasil e no mundo. Em nível mundial traduziu uma frente de reação dessas classes à grave crise financeira de 2008, as quais, no campo ideológico, desencadearam uma ação mais incisiva por meio da expansão de *think tanks* liberais ativistas pelo mundo, dando maior eco às ideias libertárias de fundo ético e moral e até mesmo às ideias negacionistas, visando a reafirmação e a massificação do pensamento liberal. Houve, assim, um aumento expressivo do número *think tanks*, dentre eles também os *think tanks* liberais, sendo que, os primeiros, no caso brasileiro, mais do que dobraram, de 2008 até 2014, atingindo, em 2019, 103 organizações (Tabela 1).

Tabela 1 - Crescimento do número de *think tanks* no Brasil, EUA e no mundo - 2008/2014/2019

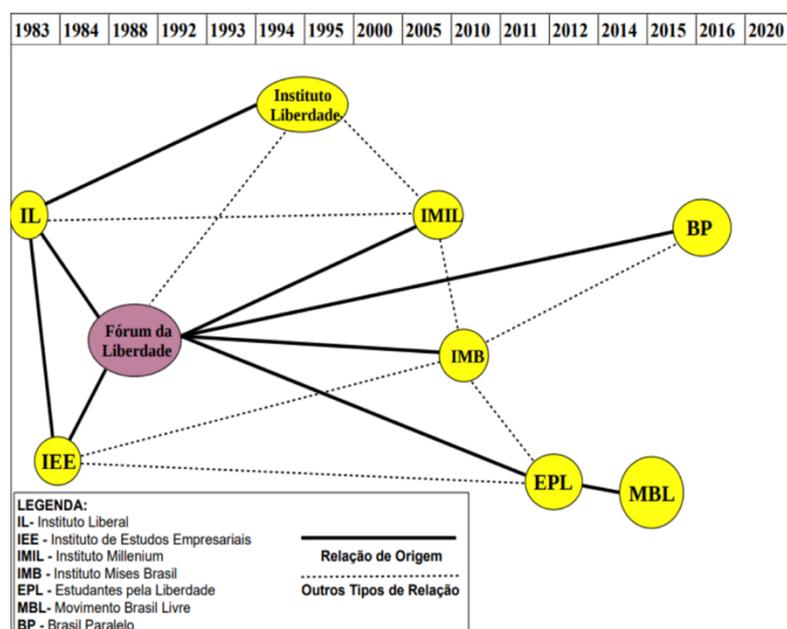
	Mundo		EUA		Brasil	
2008	5.465	-	1.777	-	39	-
2014	6.618	21%	1.830	3%	82	110%
2019	8.248	25%	1.871	2%	103	26%

Fonte: *Global To Go Think Tanks Index Report 2008, 2014, 2019*.

Nesse último movimento da rede de *think tanks* liberais no Brasil destacamos o aparecimento de novas organizações e a repaginação de algumas antigas, com a

²⁶ Casimiro é pesquisador das estratégias de atuação da burguesia brasileira, notabilizado por sua análise detalhada das organizações liberais no Brasil dos anos 1980 até 2014 (CASIMIRO, 2018), em parte atualizada em Casimiro (2020), texto que trata em maior detalhe do papel do Fórum da Liberdade na rede de organizações liberais no Brasil.

difusão de uma concepção de educação ainda mais extremada daquela que caracterizava as organizações precursoras. O Instituto Milenium (IMIL)²⁷, fundado em 2005 e lançado no Fórum da Liberdade em 2006, tem peso e influência sobre empresários e a mídia, reúne formadores de opinião e intelectuais de todo espectro da direita, produzindo conteúdos que alimentam todos os tipos de mídias. O Instituto Liberal do Rio de Janeiro, adicionalmente, conheceu, desde 2012, uma grande renovação de lideranças e reformulação. Mas os baluartes das perspectivas extremistas, assentados em abordagens de fundo ético, são o Instituto Mises Brasil (IMB)/Instituto Rothbard, bem como, em dada medida, o Estudantes pela Liberdade (EPL) - esse último em conjunto com o *Students for Liberty Brasil* (SFL Brasil) e o Movimento Brasil Livre (MBL) -, e, por fim, o Brasil Paralelo (BP). Notadamente as duas primeiras e as duas últimas organizações refletem melhor a ação política de uma nova geração de ativistas de direita no Brasil. O esquema que se segue ilustra bem as vinculações entre importantes *think tanks* liberais da rede que se ampliou no país, incorporando os novos aos antigos.



Fonte: Casimiro (2020, p. 89).

²⁷ Fundado pela economista Patrícia Carlos de Andrade, filha do jornalista Evandro Carlos de Andrade (ex diretor de redação de "O Globo", e ex diretor da Central Globo de Jornalismo). Agrega nomes como Judith Brito (Grupo Folha), João Roberto Marinho, Ali Kamel, Paulo Guedes, Gustavo Franco, Alexandre Schwartzman, Edmar Bacha, Armínio Fraga, Bolívar Lamounier, Jorge Gerdau Johannpeter, William Ling, Rodrigo Constantino, Reinaldo Azevedo, etc.



O Instituto Mises Brasil (IMB) foi fundado em 2007, por Hélio Coutinho Beltrão, que é também um dos fundadores do Instituto Millenium e filho de Hélio Beltrão (ex-ministro da ditadura civil-militar), com o apoio dos irmãos Fernando Fiori Chiocca e Cristiano Fiori Chiocca. O IMB, lançado no Fórum da Liberdade em 2010, constituiu a primeira iniciativa bem sucedida no Brasil de um *think tank* liberal extremista, sendo adeptos de Mises e Rothbard e críticos do “marxismo cultural”. Em 2016, os irmãos Fiori Chiocca, ainda mais radicais e fundamentalistas, se retiraram do IMB e fundaram o Instituto Rothbard. As duas organizações se caracterizam como importantes fontes no país do pensamento que apresenta o liberalismo de um ponto de vista ético e moral, inserindo nele uma concepção de educação que até então era pouco conhecida no Brasil.

O Estudantes pela Liberdade (EPL) teve a sua influência notadamente no recrutamento e formação de lideranças universitárias, tendo as suas origens em segmentos de direita do movimento estudantil, que se articularam e se elegeram com bandeiras liberais para os diretórios centrais de importantes federais a partir de 2011 (GOBBI, 2016, p 11). Foi lançado no Fórum da Liberdade, em 2012, e funcionou como uma organização articuladora da direita jovem nos seus diferentes matizes (GOBBI, 2016, p. 47). Recebeu, no momento de sua consolidação, o apoio do *Students For Liberty* (SFL), que remunerava três de seus líderes (GOBBI, 2016, p. 61). O SFL é uma organização estadunidense, criada em 2008 sob o estímulo da *Atlas Network*, e que tem como principais doadores e parceiros várias instituições da rede financiada pelos Irmãos Koch (*Atlas Network, Institute for Humane Studies, Cato Institute, Charles Koch Institute, o fundo Donors Trust*) (GOBBI, 2016, p. 55). Além de seu trabalho nas universidades, o EPL manteve um projeto denominado Lideranças nas Escolas²⁸, voltado para formação de líderes estudantis no ensino fundamental e médio.

O EPL sempre afirmou ter autonomia frente ao SFL, a despeito dessa instituição ter organizado todas as suas conferências anuais entre 2012-2016. O EPL também manteve contatos estreitos com *think tanks* nacionais (especialmente o

²⁸ Para maiores informações ver: <https://liderancasnascolas.org/>



Instituto Milenium e o IEE-RS) e internacionais (especialmente *Cato Institute* e *Atlas Network*, responsáveis por cursos de formação de seus líderes) (GOBBI, 2016). Na atualidade, o EPL perdeu fôlego e espaço para o *SFL Brasil*²⁹, esse sim diretamente ligado ao *SFL*. O *SFL Brasil* tem o mesmo perfil de colaboradores e participantes do EPL, realizando, desde 2017, um evento anual denominado Libertycon e também atuando no recrutamento e formação de estudantes, além da promoção de eventos³⁰. Seu espaço de recrutamento segue sendo as universidades e tem buscado, desde 2017, financiamento de fundos empresariais para apoiar chapas dos Diretórios Centrais de Estudantes e projetos de empreendedorismo para estudantes universitários³¹.

O Movimento Brasil Livre (MBL) surgiu da necessidade de participação política de lideranças do EPL, que tinham restrições de seus parceiros internacionais para esse tipo de ação. Seu ativismo político, de caráter regressivo, é voltado para o grande público, visando massificar as concepções liberais e liderar ações políticas de massas (MARTINS, 2018). O MBL apareceu no *Facebook* a partir das jornadas de junho de 2013, notabilizando-se, posteriormente, na luta pelo *impeachment* de Dilma Roussef (GOBBI, 2016, p 67-68). Inicialmente, o MBL declarava-se apartidário, mas passou a se articular de forma mais próxima com partidos de direita, lançando candidatos nas eleições de 2016, elegendo seis vereadores e um prefeito, e, em 2018, dois senadores e quatro deputados federais, além de deputados estaduais em estados importantes como SP, RS e MG. Em 2020 a informação disponível é que o MBL manteve sua estratégia política e elegeu três vereadores na capital paulista.

Por fim, o Brasil Paralelo é uma organização de doutrinação ideológica, de extrema direita e conservadora, criada em 2016, visando confrontar o que entende como sendo “marxismo cultural”, tendo sido lançada no Fórum da Liberdade em 2017. Ela empreende, por meio de vídeos postados num canal do *Youtube*, um

²⁹ Conforme <https://www.boletimdaliberdade.com.br/2016/11/25/epl-nao-virou-sfl-brasil-diz-juliano-torres-em-nota-no-facebook/>.

³⁰ Site da organização: <https://studentsforliberty.org/brazil/>

³¹ Conforme <https://www.boletimdaliberdade.com.br/2017/04/19/students-for-liberty-brasil-lancara-fundo-de-financiamento-coletivo-para-projetos/>



revisonismo histórico inspirado nas ideias de Olavo de Carvalho³², contando, em 2019, com mais de um milhão de inscritos (CASIMIRO, 2020, p. 97-98). Na interpretação de Casimiro (2020, p. 99) essa iniciativa visa justificar as “pautas reacionárias, antiprogressistas e autoritárias do presente” apresentadas pela Nova Direita.

É relevante pontuar que esse processo de reorganização política da direita no Brasil, por meio dessa rede de organizações liberais, é um importante determinante do antipetismo e do antiesquerdismo, sustentando o ultraliberalismo econômico e as pautas conservadoras bem como contribuindo para a eleição de Bolsonaro (ROCHA, 2018). De acordo com essa última autora, essas forças políticas foram amalgamadas politicamente, no âmbito do movimento *pró-impeachment*, embaladas pela crítica ao “marxismo cultural”, construção ideológica brasileira que reputa à esquerda todos os óbices vividos pelo país.

Casimiro esclarece que esse alinhamento da Nova Direita se deu, a partir de 2014, por meio de uma “estratégia política incisiva”, pautada num discurso “deliberadamente reacionário e violento”, numa “produção em massa de conteúdos compartilhados e replicados nos mais diferentes aparelhos, desdobrando-se na mídia de forma geral, em blogs e, mais recentemente, redes sociais e aplicativos móveis” numa forma “sofisticada, extremamente complexa, difusa e eficiente de produção de consenso” tendo o Fórum da Liberdade como um importante canal (CASIMIRO, 2020, p. 87). Com tal atuação, essa rede, que não é homogênea e comporta todo o espectro da direita brasileira, contribuiu decisivamente para o *impeachment* de Dilma Rousseff e, mais do que isso, para a reversão do país em direção ao ultraliberalismo e ao conservadorismo moral.

Muitos dos extremados profetas da liberdade que se levantaram são ligados ao IMB, adeptos de primeira hora à crítica do “marxismo cultural”, como é o caso de seu fundador, Hélio Coutinho Beltrão, que foi, junto com Olavo de Carvalho, um dos

³² Sobre Olavo de Carvalho e sua imagem pública ver Patschiki (2020). Casimiro também evidencia o papel de destaque de Olavo de Carvalho como referência intelectual de frações relevantes da nova direita brasileira com participação em eventos das organizações da rede (2020, p. 101-102).



precursores dessa ideologia no Brasil³³. O fundador do IMB é investidor, foi membro do conselho consultivo do Instituto Millenium bem como membro do conselho de administração do Grupo Ultra, da Le Lis Blanc, e da Artesia Investimentos. Não obstante, devemos destacar que é Olavo de Carvalho quem organiza essa releitura negacionista da história brasileira, difundida especialmente por meio do revisionismo do período entre a redemocratização e o final dos governos petistas, que, sob essa perspectiva ideológica, foi reinterpretado como sendo um período de vigência de uma “guerra cultural esquerdista”.

Em termos mais gerais, o “marxismo cultural” combina leituras distorcidas do marxismo, de Gramsci e da Escola de Frankfurt, em doses que dependem de cada um de seus detratores, as quais resvalam para verdadeiras teorias da conspiração. Algumas dessas vertentes reputam à esquerda uma atualização da ideia da luta de classes e da revolução socialista, agora transposta para o campo da cultura e assentada na luta entre grupos identitários e imigrantes *versus* homens e mulheres cristãos, brancos e heterossexuais.

Os críticos do “marxismo cultural” caracterizam a justiça social e o social como uma mera cultura da “esquerda gramsciana”, que visa depor a liberdade e a moralidade, por meio de um estatismo crescente, e que caminha lentamente para o socialismo. Eles identificam a educação pública como o espaço por excelência dessa “revolução cultural esquerdista”.

Textos publicados no *site* do IMB, um de autoria de um professor de Economia da Universidade Federal de Sergipe e outro do presidente da empresa suíça *Global Gold*, alertam que essa “nova” revolução socialista em curso visa “reprogramar a sociedade por meio de uma engenharia social revolucionária” resultando, assim, numa “destruição da civilização ocidental e tudo o que ela representa” (GRASS, Claudio, 2016), seu sistema econômico e suas tradições cristãs e familiares. Por fim, localizam no politicamente correto o principal instrumento da

³³ Rocha (2018) destaca que Olavo de Carvalho divulgava suas ideias em um *blog* desde 1998 e que Rodrigo Constantino (IMIL) e Hélio Coutinho Beltrão (IMB) polemizavam no Orkut desde 2004, arregimentando adeptos para o ultraliberalismo e difundindo a batalha contra o “marxismo cultural”.



esquerda para impor a uniformidade de pensamento, eliminar e criminalizar a livre expressão, resultando na “corrupção moral das pessoas” (MUELLER, Antony, 2018).

Na releitura brasileira dos críticos do “marxismo cultural” a “esquerda gramsciana” teria dominado a política no país desde o pós-constituente, fazendo a sua revolução cultural silenciosa nos governos do PSDB e do PT, ambos por eles considerados como partidos de esquerda. Particularmente frente aos governos petistas, os adeptos dessa perspectiva defendiam que seria necessário combater o esquerdismo na sociedade civil e o petismo na arena institucional para livrar o país dos desvios que se sucederam ao período do governo civil militar. Como já mencionado, essa visão da história do país encontra a sua construção mais acabada na já mencionada organização Brasil Paralelo, responsável por um revisionismo histórico mais amplo, através da produção de vídeos sobre a história do Brasil (ROSA at all, 2020), (BALESTRO; PEREIRA, 2020).

Para constatarmos a chancela dessas ideias estapafúrdias e negacionistas por toda a rede de organizações liberais no país, observamos a presença de Olavo de Carvalho, como palestrante no Fórum da Liberdade, em 2000, 2001, 2002, 2004, 2005 e, bem depois, com a ascensão de sua influência ao governo federal, também se apresentou em 2019. Após 2014 a rede como um todo incorporou essas ideias, em diferentes medidas cada organização, chancelando a sua disseminação junto ao grande público, bem como abrindo espaço para o estilo político agressivo de Olavo de Carvalho e os extremistas do IMB.

O apoio da rede de *think tanks* liberais ao governo Bolsonaro é evidenciado por Casemiro (2020, p. 100) pela presença, no Fórum da Liberdade de 2019, de vários representantes do alto escalão, denotando, até aquele momento, a sua afinidade com o governo eleito, sendo as proposições ultraliberais do Ministro Paulo Guedes a unanimidade entre todos. Hélio Coutinho Beltrão, em particular, foi apoiador de primeira hora do governo Bolsonaro, além de primeiro defensor na imprensa do uso da hidroxicloroquina no combate à COVID-19 e crítico às políticas de isolamento social. Passou a discordar de Bolsonaro apenas na política, dando a



justificativa de que ele não seria liberal nesse campo, por não aceitar nenhum tipo de crítica³⁴.

As ideias do IMB exercem clara influência sobre Bolsonaro e seus filhos, e essa organização parece ser a origem de muitas das suas posições políticas em vários campos: saúde, educação, economia, relações exteriores, etc. O IMB também emplacou um de seus diretores no Ministério da Economia, Geanluca Lorenzo, que atua na Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE), tendo sido um dos formuladores da lei da Liberdade Econômica quando ocupava a diretoria de desburocratização também no Ministério da Economia³⁵.

Consideramos que os Institutos von Mises Brasil e Rothbard representam, em boa medida, a visão de mundo e de educação da extrema direita no Brasil, incorporando componentes mais radicais nessa última onda de atuação da rede de *think tanks* liberais no país, além de inspirar o governo Bolsonaro, particularmente no campo da educação. Desta forma, focaremos nossa análise nessas duas organizações. Antes disso discutiremos, no próximo item, a concepção de educação que podemos desdobrar da racionalidade neoliberal.

A CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO QUE EMERGE DA RACIONALIDADE NEOLIBERAL

Pelo que já foi discutido nesse artigo, fica claro que o Instituto Mises Brasil e o Instituto Rothbard se inserem num movimento mais abrangente, de aprofundamento do neoliberalismo em nível mundial, além de serem fruto de um processo histórico interno ao Brasil, de reconfiguração da Nova Direita no país. Por tal razão, a concepção de educação dessas organizações não deve ser apresentada de forma recortada, sem uma mediação teórica adequada, que nos permita interpretá-la de maneira incisiva. Também não devemos simplesmente inseri-la diretamente em níveis de abstração mais elevados, atinentes aos aspectos materiais

³⁴ Conforme <https://istoe.com.br/o-governo-nao-e-liberal-na-politica/>

³⁵ Conforme <https://teletime.com.br/27/05/2020/geanluca-lorenzon-assume-seae-do-ministerio-da-economia/>



mais gerais do capitalismo em sua fase neoliberal, contentando-nos, por exemplo, em tratá-la como assentada na mercantilização, na lógica privatizante ou mesmo em políticas econômicas ou educacionais neoliberais.

Para entendermos melhor a forma como essas organizações se conectam com um movimento global, que articula organicamente o ultraliberalismo e o conservadorismo, e tem sido bem sucedidas na consumação de ações coletivas com esse perfil no campo da educação, é importante precisar as características de fundo decorrentes do que se apresenta como um processo de amadurecimento do neoliberalismo no mundo.

Desse ponto de vista, as novas estratégias e mecanismos de obtenção de consenso da parte da direita e das classes dominantes no Brasil, promovidas através da diversidade e da capilaridade da rede de organizações liberais, são mais do que novas embalagens que embalam velhas propostas. Elas contribuem fortemente para alterar significativamente o senso comum e as práticas políticas prevalentes no país em vários campos, neles inclusa a educação.

O conceito de governamentalidade neoliberal, desenvolvido por Dardot e Laval (2016) a partir de Foucault, foi corroborado e ampliado por Brown (2019), para dar conta de impactos do neoliberalismo sobre a democracia. Foucault desenvolveu o conceito de governamentalidade política e de racionalidade governamental visando questionar as conceituações que tratam do poder como algo uno e centralizado. Para ele o poder é um domínio focado nas relações entre indivíduos ou grupos, centrado nas técnicas e procedimentos que normatizam a conduta. Esses conceitos foram apresentados nos cursos ministrados no Collège de France, particularmente entre 1977-82, reunidos em Foucault (1997). Em especial, na aula “Subjetividade e verdade - 1980-1981”, Foucault apresentou a sua última conceituação de governamentalidade, a qual é entendida como “o governo de si por si na sua articulação com as relações com o outro” (p. 111).

Sob essa lente de análise, Dardot e Laval identificam o neoliberalismo com uma nova governamentalidade, que orienta, de uma nova maneira, as instituições e a conduta dos indivíduos mediante “um sistema normativo, que ampliou sua



influência ao [sic] mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida” (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 7). Consideramos que o conceito de governamentalidade neoliberal desses autores é útil para entendermos a atuação das organizações liberais em foco, cuja atuação tem influenciado, dentre outros aspectos, a percepção social da educação pública no Brasil.

Um ponto importante que Brown destaca é que essa nova orientação normativa se dá em nome e nas margens de manobra associadas à liberdade individual na ordem capitalista e no âmbito de uma democracia liberal. Em outras palavras, ela governa por meio da liberdade e opera nas margens segundo as quais os indivíduos atuam, ensejando que eles próprios se conformem a ela (BROWN, 2019, p. 122-123). O conteúdo genérico dessa normatização tem por base a “generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17).

Ao analisar os desdobramentos da normatividade neoliberal, particularmente nos Estados Unidos, Brown (2019) mostra os seus resultados ruinosos no que tange à democracia, num quadro acabado muito diverso do idealizado pelos teóricos neoliberais. De acordo com a autora, o neoliberalismo tem engendrado e alimentado um processo de desdemocratização desde o centro do capitalismo. Dardot e Laval, abordando uma frente mais abrangente de impactos, destacam que essa orientação tanto destrói instituições e direitos, quanto constrói certo tipo de relações sociais, maneiras de viver, subjetividades (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16).

Brown (2016), ao tratar de sociedades neoliberais maduras, identifica de forma um pouco mais específica esses últimos processos, mencionados por Dardot e Laval. Sob tal base, extraímos três movimentos importantes que passaram a moldar o senso comum e a configurar a racionalidade neoliberal: a ojeriza ao Estado; o horror à política e ao político; o descrédito às noções de social, sociedade ou justiça social. Explorando diferentes abordagens no plano teórico, a autora considera que a mais importante fundamentação desse questionamento do Estado,



do político e do social é encontrada em Hayek. Para além dessa dimensão teórica, ela mostra como a conformação do senso comum por esses três movimentos contribuiu para corroer mecanismos relevantes, que auxiliam na sobrevivência de traços democráticos no âmbito das democracias liberais. Desta forma, é, a partir de alguns elementos teóricos de Hayek, Mises e Rothbard e do uso da autora como referência interpretativa que buscamos, neste item, desdobrar as possíveis relações que podem ser estabelecidas com o campo da educação.

O Estado, na abordagem de Hayek (1983), detém o monopólio da coerção da liberdade individual, devendo essa coerção ser reduzida a um nível estrito. Isso significa uma atuação da forma o mais impessoal possível, dispensando a todos o mesmo tratamento, restringindo a garantia da igualdade da condição dos indivíduos à igualdade perante a lei, protegendo o direito individual e o direito de propriedade. Assim ocorrendo, Hayek entende que os atos coercitivos do Estado se transformam em parâmetros nos quais os indivíduos se baseiam para estabelecer os seus planos (HAYEK, 1983, pp. 37-38). Em outras palavras, Hayek não é contra a intervenção do Estado, mas defende que ela deva se dar dentro desses limites, e que, para além disso, levaria a uma rota de servidão que alimenta a sua força opressora (HAYEK, 2010).

Essa visão, que resulta na condenação da ação do Estado no campo do bem-estar social, enseja um veto perpétuo ao intervencionismo estatal nesses âmbitos. Ela sustenta o primeiro movimento, de ojeriza ao Estado, promovido por uma ideologização dessa intervenção ao tratá-la como sendo uma estratégia rumo ao socialismo, levada a níveis mais exacerbados por Mises (2010) e aos extremos do anarquismo no caso de Rothbard (1998). Nesse último autor, encontramos o questionamento do pagamento de impostos, do gasto público, do funcionalismo estatal, e, nesse bojo, também da educação obrigatória e dos Sistemas Nacionais de Educação (SNE) estabelecidos pelo Estado (ROTHBARD, 2013), todos esses aspectos reduzidos a mera estratégia de fortalecimento do Estado e de opressão estatal. Funcional à estrutura econômica do neoliberalismo, a ojeriza ao Estado e a tudo que é estatal torna-se o seu resultado natural.



A educação pública, sob esses termos, passa a ser condenada exatamente por ser regulada, provida ou mesmo financiada pelo Estado. Para Mises (2010) e Rothbard (2013) a educação não deve ser obrigatória em nenhum nível (OLIVEIRA; BARBOSA, 2017), não mencionando nas suas análises relação relevante da educação com a democracia ou com o desenvolvimento econômico de um país. Hayek (1983) destaca apenas o ensino elementar como importante para a democracia, defendendo a sua obrigatoriedade nesse nível e o seu financiamento público com vales concedidos aos pais para escolherem a escola que desejam. Como elemento de base na educação esses autores são antiestatistas, os dois primeiros em maior intensidade, recusando até mesmo qualquer tipo de financiamento público da educação.

O segundo movimento, de horror à política e ao político, é analisado por Brown a partir de Foucault, ao tratar o político como sendo o espaço por excelência no qual se explicita dada governamentalidade no capitalismo, no caso do neoliberalismo, a governamentalidade neoliberal. Nos termos de Brown (2019, p. 68), o político seria o espaço de poder e de valores em que se delibera, se age e se pensa, se molda e ocorre o governo do comum. Trata-se de uma dimensão não autônoma, porosa, de manifestação diversificada, que absorve forças e valores econômicos, sociais, culturais e religiosos. A autora, portanto, não considera o político como um simples desdobramento do campo material ou apenas um cenário da luta de classes. Identifica-o como o espaço que resguarda a possibilidade da democracia, pelo compromisso coletivo com mecanismos que visem promover a igualdade e mitigar as desigualdades em todos os campos, qualquer que seja o regime político considerado, requerendo, assim, seu cultivo, renovação e compromisso institucional. Ela comprova, tanto no plano teórico quanto prático, que o político e a política são negados sob a racionalidade neoliberal.

Hayek contribui teoricamente para esse esvaziamento do político, considerando-o como algo a ser contido para evitar que a pressão das demandas das massas ameace a liberdade individual, os mercados, a moral e mesmo a própria civilização. Para ele, conferir poder ilimitado ao povo é criar um Estado com poderes absolutistas similares aos poderes dos reis. A seu ver, essa dimensão do Estado,



vinculada a soberania política, precisa ser contida para que opere a espontaneidade e a lógica evolutiva das regras sociais e do mercado. Esse ataque teórico ao político, característico de Hayek, resvala para um esvaziamento do conteúdo da democracia, vista por ele como sendo apenas um “método para a tomada de decisões, mas não como autoridade para determinar que decisão deve ser adotada” (HAYEK, 1983, p. 121).

O ataque ao político, característico da racionalidade neoliberal, reverbera na educação pela via do questionamento de seu papel de espaço de produção e socialização de valores, podendo ensejar a reflexão crítica acerca da sociabilidade no capitalismo e promover uma cidadania cooperativa e socialmente orientada. O conteúdo político na educação é percebido, tanto por Hayek (1983), quanto Mises (2010) e Rothbard (2013), como algo exclusivamente negativo e estritamente atrelado ao poder do Estado e a educação pública é entendida por eles como uma ferramenta de doutrinação estatal que alimenta nacionalismos e sedimenta o caminho para o totalitarismo. A educação, na concepção desses autores, deve ser esvaziada de valores de toda ordem bem como do poder, pois, para eles, os valores que ela propaga são os valores do Estado e o poder que elas exibem é o poder coercitivo do Estado. No mínimo, se mantida a oferta estatal, o conteúdo apresentado pelas escolas deve ser isento de valores, valores de ordem política, social ou moral, visando coibir qualquer tipo de doutrinação estatal. Desta forma, o esvaziamento e a identificação com doutrinação do papel político da educação pública sequestra um espaço político fundamental que uma sociedade dispõe, contribuindo para a desdemocratização do país.

Por fim, o terceiro movimento que identificamos em Brown (2019), que envolve o ataque à noção do social e da justiça social, também é explicitado tanto no plano teórico quanto prático. O social é, para a autora, o campo que faz a mediação entre o Estado e o indivíduo/famílias mediante o acesso a bens públicos, modulando, a despeito de não resolver, os impactos destrutivos do capitalismo, do colonialismo e das questões identitárias como raça e gênero. A crítica teórica ao social é explícita em Hayek, para quem o social não existe, é uma dimensão ilusória,



que chancela ações estatais que restringem a liberdade individual e os mercados, além de contribuir para destruir a tradição (DARDOT; LAVAL, 2016, pp. 158-160).

Brown evidencia, que, na prática, o combate ao social promove uma contraposição entre sociedade e liberdade, transformando em inimigos da liberdade as forças políticas que participam das lutas sociais. Se não existe social, nem sociedade, apenas indivíduos e famílias, também deixa de existir “um poder social que gera hierarquias, exclusão, violência, tampouco há subjetividade nas condições de classe, gênero ou raça” (BROWN, 2019, p. 53). As reivindicações daí advindas passam a ser tratadas como lamúrias, “mimimi”, transformando as lutas por igualdade e por inclusão na “tirania do politicamente correto” que restringem a liberdade individual (BROWN, 2019, p. 54).

Esse movimento contra o social, as políticas sociais e a justiça social, repercute fortemente na educação, mitigando o papel da escola como espaço fundamental que contribui para a promoção da igualdade econômica, política e social, e possibilita um ambiente de aceitação da diversidade e da promoção da inclusão. Além disso, nega o papel das universidades e das escolas como fonte de geração de conhecimento com compromisso social e de possibilidade de uma abordagem crítica da herança histórica humana. A concepção da educação como mera técnica, isenta de valores, que assim deve ser provida pela família ou pelo mercado, é o seu resultado. Para além disso, tanto os interesses do mercado quanto das forças políticas que representam a família tradicional tendem a se servir do negacionismo científico (DIETHELM; MCKEE, 2009) visando impor os seus interesses e valores.

Brown (2019) comprova, por conseguinte, que, tanto na teoria quanto na prática, a governamentalidade neoliberal arranca a liberdade individual do seu contexto político e social, tornando-a descompromissada com os impactos que gera no âmbito em que se insere. Seu exercício, nesses termos, engendra a sua antítese, transformando as ações em nome da liberdade em ações autoritárias, que abrem espaço e potencializam expressões brutas no campo econômico e moral. Tais expressões naturalizam as construções históricas vinculadas à desigualdade social



e econômica, ao patriarcalismo, ao colonialismo, ao supremacismo branco. Elas se explicitam num desprezo pelo coletivo, pelo futuro da humanidade e pela ciência e o conhecimento científico, invisibilizando as desigualdades sociais e econômicas pré-existentes. Assim, os segmentos dominantes impõem, através de disputas legais, as suas práticas e valores sobre os demais, criando uma cultura antidemocrática desde baixo, construindo e legitimando formas antidemocráticas desde cima.

Com isso, em nome da liberdade individual, do livre pensar, da livre iniciativa e do livre empreender, bem como da liberdade de seguir tradições e de manter compreensões prévias sobre diferentes temáticas, a educação pública e a geração do conhecimento científico ficam sob ataque. Além de elementos providos pela Escola Austríaca, a ideologia do “marxismo cultural” é um dos fundamentos do negacionismo que passa a justificar o combate ao social fazendo a releitura das abordagens científicas, particularmente aquelas que dizem respeito ao campo do social.

Em resumo, ao demonizar o Estado, o político e o social, a racionalidade neoliberal nega o papel civilizatório dos direitos sociais, nele se inserindo o direito social à educação. Também chancela as restrições políticas e legais ao Estado, no que tange ao seu poder de criar políticas de interesse público ao desacreditar o discurso de justiça social como totalitário. Em conjunto, esses três movimentos auxiliam na destruição, no imaginário coletivo, do papel da educação pública como um meio de socialização e de formação para a vida em comum e para uma cidadania solidária, ou em outros termos, seu papel político e social na construção democrática.

Além dos três movimentos anteriormente explicitados, retiramos da autora um último aspecto, que a notabiliza frente a outras interpretações da racionalidade neoliberal: a inserção que faz, nessa racionalidade, da moralidade tradicional entendida como parte intrínseca da mesma e não apenas como um de seus desdobramentos ou fenômeno complementar. Ela evidencia a tendência à expansão do sentido do privado, para além da dimensão econômica, desencadeando



reivindicações da proteção estatal para uma esfera pessoal/familiar crescentemente ampliada. Nessa esfera encontram-se os valores predominantes que notabilizam o indivíduo e as famílias de “bem”, e que, na prática, passam a conformar uma “esfera pessoal protegida”, que expande “a alçada da moralidade tradicional para além dos confins da igreja e da família” (BROWN, 2019, p. 127-128).

Ao identificar a base teórica desse fenômeno em Hayek, a autora pontua que esse autor apresenta uma contribuição importante ao reler as regras e a tradição como liberdade, numa visão evolucionista que foge ao mero conservadorismo. Hayek considera que a adesão voluntária às regras morais, ou o que denomina de “conformismo voluntário”, transforma o cumprimento da tradição num exercício da liberdade, envolvendo experimentação e inovação. Para ele, essas regras morais são um mecanismo espontâneo de restrição aos mercados, que também passa a ser visto como um tipo particular de tradição. A visão de ordem espontânea de Hayek, numa amplitude que vai além da ordem do mercado, sanciona, desta forma, essa permissão da expansão do campo dos valores pessoais para o espaço público, manifesto, na prática, por meio da criação de leis e da sua reinterpretação. No campo hipotético em que Hayek teoriza esse mecanismo (HAYEK, 1958), ele geraria harmonia e ordem mas, no seu desdobramento concreto, o que tem efetivamente gerado é a instrumentalização dos espaços políticos por movimentos ultraconservadores.

Na educação a expansão da esfera pessoal protegida confere à família tradicional e aos seus valores poderes para enquadramento da escola, dos professores e dos conteúdos educacionais. Ela favorece às políticas públicas de cunho liberal que localizam na família a escolha de educar ou não, de como educar, de adequar as suas escolhas educacionais aos seus valores, pois o senso comum passa a ser de que apenas indivíduos e famílias podem legitimamente operar no campo dos valores. Políticas educacionais de âmbito público teriam o pecado original de serem contaminadas pela coerção estatal e pelos riscos da doutrinação de valores inerentes ao Estado.



Os três movimentos anteriormente sintetizados e esse último aspecto, em conjunto, é o que configura, para Brown, a racionalidade neoliberal madura, substituindo o político e o social pelo mercado e pela moralidade tradicional. Eles alimentam as críticas conservadoras manifestas desde os primórdios do neoliberalismo, que consideravam as políticas de bem-estar como excessos democráticos, geradoras da corrosão da autoridade política do governo e da família. Se, no passado, a dimensão do conservadorismo moral era a sua faceta menos explícita, na atualidade, ela se apresenta de maneira clara, unindo os interesses políticos tanto dos mercados quanto de conservadores de diferentes naipes. Remover o empenho do Estado com a igualdade, delegar à família muitas funções que o Estado cumpria, são pautas comuns que possibilitam a retomada do respeito à propriedade privada, às normas de gênero e às crenças tradicionais.

Nessa nova conformação da realidade, o alcance da privatização ultrapassa o campo econômico, assumindo um caráter de familiarização e de cristianização, todas essas dimensões passando a compor o âmbito do privado, a esfera do pessoal, que caberia ao Estado garantir. Com isso, não apenas o mercado desloca a democracia, mas também as regras morais atreladas a religião e a família tradicional, que ganham legitimidade como valores públicos. O resultado é a adoção de estratégias de privatização extrema, tendo a família como foco e como absorvedora de funções, complementando o mercado, o que repercute significativamente em todas as políticas sociais.

Em outros termos, esses desdobramentos da governamentalidade neoliberal, verificados desde o centro do capitalismo mundial, tendem a subverter, pelo mercado e pelo familismo, os espaços democráticos pré-existentes (BROWN, 2019), engendrando uma tendência à desdemocratização e à privatização extrema.

Em resumo, a racionalidade neoliberal se manifesta pela relação de dupla determinação entre mercado e família tradicional, ao mesmo tempo que corrói, pela ojeriza ao Estado, pelo esvaziamento do político e do social, as diferentes formas de intervenção do Estado no campo social. A ojeriza ao Estado se manifesta na educação pela desqualificação do ensino público e obrigatório, que seria provido e



regulado por um ente opressor da liberdade. O esvaziamento do campo político em geral se manifesta na educação pela negação de seu papel político e social na promoção da democracia, e por veicular a noção de que a escola pública é mero espaço de doutrinação de valores e de uniformização do pensamento. Reforça a desqualificação da educação pública a associação que fazem entre ela e uma inexistente “revolução cultural esquerdista”, transmutando a sua defesa numa mera ideologia da esquerda. Por fim, a luta pela liberdade individual é associada ao combate a um pretense sequestro pelo Estado do direito das famílias escolherem os valores que querem para seus filhos e das empresas privadas proverem, de forma mais eficiente e flexível, às necessidades educacionais das famílias.

Essa racionalidade justifica a saída do Estado das políticas mitigadoras da desigualdade social, econômica e política legitimando estratégias de privatização extrema, tendo a família como foco e como absorvedora de funções, complementando o mercado no âmbito das políticas sociais. Na educação, a negação de seu papel civilizatório contribui para destruir, no imaginário social, a concepção da educação pública como um meio de socialização e de formação para a vida em comum e para uma cidadania solidária, de mitigação de desigualdade social e econômica.

O próximo item visa efetuar um paralelo entre esses elementos que configuram a racionalidade neoliberal na educação e a concepção de educação do Instituto Mises Brasil e o Instituto Rothbard.

INSTITUTO MISES BRASIL E INSTITUTO ROTHBARD E GOVERNAMENTALIDADE NEOLIBERAL NA EDUCAÇÃO

Esses dois *think tanks* escolhidos como objeto de estudo, conforme se analisou no primeiro item, se inserem e se articulam de maneira coerente com a evolução dos *think tanks* liberais no mundo e no Brasil, tendo perfil ativista e alinhado a uma nova safra mais extremista que aparece no bojo da crise econômica de 2008. Eles são voltados para influenciar a opinião pública e apresentar estratégias de convencimento capazes de orientar o senso comum, assentando a sua



linha filosófica na Escola Austríaca, particularmente em Mises e Rothbard, além de manifestarem adesão à ideologia de “guerra cultural”. Na educação, as abordagens teóricas de maior peso são os autores libertarianos estadunidenses, particularmente o anarcocapitalista Rothbard.

O Instituto Mises Brasil notabilizou-se como o maior divulgador da Escola Austríaca no país, vendendo ou disponibilizando em seu *site* livros dessa escola, além de vídeos e *podcasts*, e artigos de adeptos do libertarianismo e traduções de artigos, especialmente do *Ludwig von Mises Institute* (EUA). Veicula seus materiais por meio de todo tipo de mídias sociais, tendo no seu *site* e no *Facebook* os seus veículos mais importantes (conta com 283,6 mil seguidores no *Facebook*, 98,2 mil seguidores no *Instagram*, 44,2 mil seguidores no *Twitter* e 28,6 mil seguidores no *Youtube*). Esse material é também reproduzido por toda a rede de organizações liberais, particularmente nas redes sociais do EPL/SFL Brasil e do MBL. Também organiza eventos, seminários anuais desde 2010 e, a partir de 2015, conferências, com o apoio da Universidade Mackenzie, eventos também divulgados por toda a rede. Nem todos os eventos que realizou estão disponíveis *online*, dificultando o seu uso como material de pesquisa. Adicionalmente, o IMB organiza um curso de pós-graduação sobre a Escola Austríaca, em parceria com a Universidade Mackenzie, que tem atraído membros do legislativo federal e estadual com inclinação libertária. Frequentaram esse curso os deputados federais Eduardo Bolsonaro (PSL-SP), Tiago Mitraud (Novo-MG), Filipe Barros (PSL-PR), Carlos Jordi (PSL-RJ), Paula Belmonte (Cidadania-DF) e os deputados estaduais Rodrigo Valadares (PTB-SE) e Giuseppe Riesgo (Novo-RS)³⁶.

O Instituto Rothbard, dissidência ainda mais radical do Instituto von Mises, é menos articulado com o governo e com o *status quo*, e exhibe um extremismo mais acentuado, atraente para os jovens. Assenta a sua perspectiva especialmente no autor que lhe dá o nome, o qual é contra o ensino obrigatório e identifica um viés doutrinador no Estado, sendo defensor explícito do Ensino Domiciliar e crítico ácido da escola pública.

³⁶ Informações retiradas por Casimiro (2020) do jornal *Gazeta do Povo* (28/08/2019).



Tendo em vista a maior abrangência e variedade dos artigos que publicam nos seus *sites*, em comparação a vídeos e *podcasts*, escolhemos os mesmos como material de pesquisa, visando identificar a concepção de educação que professam. Nessa temática, excluímos as entrevistas, prefácios de livros, livros e resenhas de livros, monografias e dissertações e mesmo textos que envolvam exclusivamente questões parentais relativas à educação, sem relação com o ensino formal ou, que seja, com o Ensino Domiciliar. Buscamos como filtro de análise dos artigos os elementos da racionalidade neoliberal estendidos para a educação, conforme vistos no item anterior.

Nos *sites* do Instituto Mises Brasil e do Instituto Rothbard despontam críticos ferrenhos da esquerda, alguns deles investidos de uma posição de autoridade, dada pelo fato de serem empresários ou mesmo acadêmicos defensores de posições dissonantes. Muitos deles se colocam no papel de prevenir as pessoas contra a pretensa “revolução cultural” empreendida pelos que identificam como sendo líderes marxistas culturais.

Em meio a uma variedade de artigos que o Instituto von Mises publica em seu *site* encontram-se vinte e seis sobre educação. No caso do Instituto Rothbard, como foi criado apenas em 2016, parcela dos artigos que mantem no *site* coincide com os encontrados no Instituto von Mises. Consideramos que esses artigos, que totalizam vinte e três no seu conjunto, refletem a visão que essa organização defende na Educação e foram tomados como material de pesquisa. Em geral a visão dos autores dos artigos é similar, e eles se distinguem muito mais pelo seu perfil: empreendedores, gestores de *think tanks* liberais ou jovens autodidatas da Escola Austríaca. No caso do Instituto von Mises, respondem pelos artigos vinte e um autores, dos quais seis são estadunidenses - destacando-se o CEO do Instituto von Mises Alabama com três artigos (Lew Rockwell); quatorze são brasileiros - sendo cinco deles autodidatas. Desses vinte um autores, seis são ligados a *think tanks* liberais nacionais ou estrangeiros. Dentre os vinte e três artigos do Instituto Rothbard há ainda uma maior prevalência de autodidatas (sete), diletantes que estudaram a Escola Austríaca por conta própria, além de autores com projeção na mídia (quatro), indicando a preferência dessa organização por autores jovens, que



estudaram fora do circuito formal de produção do conhecimento, ou alcançaram notoriedade nas mídias sociais.

No que tange à ojeriza a atuação do Estado na educação, observamos na Tabela 2, em ambos institutos, um número relevante de artigos com crítica ao ensino obrigatório, identificando a educação pública e a regulamentação estatal da educação como mecanismos por excelência da opressão do Estado à liberdade individual, coerente com a perspectiva libertária dessas instituições. Um aspecto distintivo é a crítica que fazem aos testes padronizados de desempenho na educação, aplicados pelo Estado e disseminados no mundo desde os anos 1990s, considerados por eles como problemáticos, desnecessários e reforçadores da regulação estatal.

As frentes que manifestam o horror ao Estado e à sua atuação na Educação não param por aí, questionando também o papel da educação na promoção do desenvolvimento econômico e empreendendo críticas generalizadas às escolas públicas, algumas numa linha ideológica, como Fernando Chiocca que chega a classificar as escolas públicas como “fetiche socialista”. No limite, defendem a extinção das escolas públicas, como faz Lew Rockwell, além de encontrarmos críticas à forma escola tradicional e ao financiamento público à educação (Quadro 1).

Tabela 2 – Críticas à presença do Estado na educação explicitadas nos artigos postados do site e blog do Instituto von Mises e Instituto Rothbard – de 02/07/2008 até 30 nov 2020

Organ.	Ojeriza ao Estado na educação				Total de artigos
	Contra ensino obrigatório	Crítica à escola pública	Crítica à forma escola tradicional como típica da escola pública	Contra financiamento público da educação	
Inst von Mises	19	13	10	9	26
Inst. Rothbard	20	21	11	13	23

Fonte: <https://www.mises.org.br/> e <https://rothbardbrasil.com/>. Elaboração própria

Alguns artigos destacam a ineficiência da educação pública, que utilizaria métodos ultrapassados e burocráticos, operando com maior custo e pior qualidade do que o mercado e desenvolvendo uma relação paternalista com o estudante. Um ponto que pode ser considerado atraente para a juventude, em muitos dos textos, é



a crítica a forma tradicional da escola, implicitamente identificada com a escola pública. Daí a escola pública é transformada num agente uniformizador das pessoas, que não deixa espaço para a liberdade e para a criatividade, que mata a paixão e o entusiasmo em aprender, que prepara para o emprego, mas não para empreender. Explicitamente, estimula o jovem a não perder tempo com a escola pública pelo seu caráter tradicional. Nessa linha de análise, aparecem os artigos de Kerry McDonald, economista e mestre em Política Educacional por Harvard, que se vincula ao *think tank* liberal *Cato Institute*, um primeiro intitulado “Como a escola acaba com a criatividade e com o raciocínio próprio”(14/06/2017) o segundo, “O sistema escolar moderno prolonga a adolescência e atrasa as responsabilidades da vida adulta”(19/06/2017); e o artigo de Daniel Sanchez, editor do conhecido *think tank* liberal *Foudation for Economic Education*, já mencionado no primeiro item, intitulado “O entusiasmo e a obsessão são suas mais decisivas habilidades” (12/10/2020), que indica ser o extremismo característica não apenas de *think tanks* liberais libertários, mas também dos mais tradicionais.

Um texto em particular, de Harry Browne, que foi quadro importante do partido Libertário nos EUA, é denominado “A educação estatal - e como ela seria em um livre mercado” (18/10/2015). Nele, o autor faz ilações sem maiores bases que não a ideologia: afirma que, o fato dos professores de escolas públicas serem funcionários públicos sindicalizados indica o comprometimento dos mesmos com a intervenção estatal e a defesa do poder do Estado, o que as transforma mais em agências políticas do que em entidades educacionais. Assim denota a forte ojeriza por tudo que é estatal. Além dessas afirmações, utiliza-se de argumentos econômicos ao apresentar escolas públicas como organizações monopolistas, inibidoras da concorrência, e sustentadas pela coerção do governo sobre a sociedade por meio de impostos.

Alguns textos questionam o financiamento da educação mediante impostos, tendo em vista discordarem da própria existência de impostos e mesmo do Estado. Criticam inclusive as políticas friedmanianas de vales, bancadas com impostos, consideradas socialistas apesar de privilegiarem empresas privadas, caso do texto



intitulado “Vouchers escolares: o caminho mais ‘eficiente’ para a socialização da educação”(25/09/2014), escrito por Lew Rockwell.

O aspecto de fundo mais importante que essas diferentes maneiras de estimular a ojeriza ao Estado na Educação apresentam é identificação da escola pública como algo com baixo ou nenhum benefício para o indivíduo e a sua inescapável incompatibilidade com a ética da liberdade. A contraposição de escola pública e liberdade cola a ideia de que a atuação pública na educação equivale a uma forma escola ultrapassada e inadequada para desenvolver a criatividade e o potencial das pessoas. Na sua frente mais ideológica, a atuação do Estado na educação é identificada como uma estratégia rumo ao socialismo, e a educação obrigatória e os Sistemas Nacionais de Educação como ferramentas socialistas e totalitárias.

Na questão da ojeriza à dimensão política e social da educação destacamos a habitual identificação da educação com doutrinação e a negação de seu papel político de mitigação da desigualdade (Tabela 3). No *site* do Instituto Rothbard é reproduzido um artigo em particular, de um jornalista estadunidense da década de 20 e 30, H. L. Mencken, que se notabilizou como um defensor radical do liberalismo no plano político, moral, religioso e cultural, intitulado “Sobre educação pública” (07/02/2018). Nele o autor ataca frontalmente o papel do sistema educacional como promotor da igualdade de oportunidades bem como a relevância dos conteúdos ensinados destacando que a “igualdade é impossível num mundo de diversidade”.

Muitos textos destacam a noção de que escolas estatais fazem doutrinação de valores, políticos e morais e que alimentam e reproduzem o Estado opressor, que se utiliza da imposição de conteúdos para ampliar o seu poder sobre as pessoas e restringir a liberdade de escolha do indivíduo. Nessa frente temos os artigos tais como “E se as escolas públicas fossem abolidas?”(02/07/2008), e “Não se deixe educar pelo estado”(15/01/2016), ambos de autoria de Lew Rockwell. A visão de educação assentada apenas no indivíduo faz crer que qualquer menção a valores deva partir dele, de sua inerente criatividade e capacidade de raciocínio. Aprender



é visto como um ato solitário, fruto da decisão do indivíduo ou de sua família, e tudo que vem de fora, que não provenha da ordem espontânea que gera regras coletivas ou organiza o mercado, forjada por meio da concorrência, é intervenção estatal indevida.

Outros criticam a capacidade socializadora da escola pública, ao destacar que, além de um ser um espaço de doutrinação, ela seria também um espaço de *bullying*, negando seu papel de socialização secundária da criança e do adolescente e sua contribuição para promover a cidadania e a autonomia.

Inexistindo na escola o político como espaço de construção coletiva de práticas e valores e reduzindo o social a um estratagema esquerdista para justificar a intervenção estatal, negam a escola como experiência de aprendizado coletivo, capaz de promover a emancipação humana para além do enquadramento ao sistema econômico e às tradições familiares. Esvaziada de valores a educação perde a sua dimensão política, destituída de seu caráter de bem público de acesso universal a Educação pública, perde o seu papel social de mediadora entre o Estado e as famílias e de mitigadora de desigualdades, transformando-a num serviço qualquer, numa simples mercadoria que cabe ao mercado atender, com o mínimo de intervenção estatal.

Na explicitação da extensão ao limite do poder das famílias sobre a educação, fazem a defesa de elas próprias escolherem a concepção de educação que acham mais adequada, definindo seu formato (se ministrado em casa ou na escola), seu conteúdo (determinando qual conteúdo desejam, em conformidade com os valores da própria família) e a desobrigação de pagar impostos para financiar a educação pública. É recorrente a defesa da família como o espaço exclusivo de formação de valores, tornando a educação uma atividade parental ou, quando a família não tem tempo ou recursos para prover um ensino domiciliar, a educação como um serviço, uma mercadoria como outra qualquer e que tem nos pais os seus consumidores. O papel do Estado, quando aceito, é apenas garantir a liberdade da família e do indivíduo. Em outras palavras, a concepção de educação que defendem delega à família as escolhas sobre educação dos filhos, que, numa perspectiva rothbardiana,



são praticamente sua propriedade (ROTHBARD, 1998, p. 97-112). Desta forma, caberia à família, só a ela, estabelecer os valores para os filhos e, à escola, no máximo, ministrar um ensino técnico, isento de valores ou com base em valores escolhidos pelos pais.

Tabela 3 – Críticas à dimensão política e social da educação e defesa da educação definida pela família - 02/07/2008 até 30 nov 2020

Organ.	Ojeriza a dimensão política da educação		Recusa da dimensão social na educação		Educação definida pela família		Total de artigos
	Escola pública equivale a doutrinação	Educação como mercadori a	Defesa da escola privada	Defesa do ED	Defesa do ED	Escola pública equivale a doutrinação	
Inst von Mises	14	13	10	14	14	14	26
Inst. Rothbard	18	13	10	14	14	18	23

Fonte: <https://www.mises.org.br/> e <https://rothbardbrasil.com/>. Elaboração própria

Alguns textos questionam a ação da escola em qualquer frente identitária ou política, completando a visão libertariana, assentada em Mises e Rothbard, com a ideologia negacionista de guerra contra o “marxismo cultural”. Particularmente se destaca o texto do economista e Diretor Acadêmico do Instituto von Mises, Ubiratan Jorge Iório, que também é Professor Associado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). O texto é denominado “Gramsci, Paulo Freire e a batalha da linguagem: nosso declínio começou com a deturpação das palavras” (24/10/2016). Nele, o autor destaca que as ideias liberais são as melhores, o que falta é apenas saber se comunicar adequadamente com a sociedade. Ele se alinha explicitamente aos críticos do “marxismo cultural”, trata as ideias do politicamente correto como um meio de enquadrar “quem pensa por conta própria”, mero componente da estratégia “gramsciana” de implantar o socialismo. Vocifera críticas a Paulo Freire, Gramsci, Piaget, para ele “puro esquerdismo que visa à revolução proletária” antecedida de uma mudança de mentalidade e “cujos agentes são os intelectuais e a ferramenta essencial é a escola”.

Um texto mais recente, intitulado “A favor de cotas racistas” (20/11/2019), de autoria de Fernando Chiocca (um dos fundadores do Instituto Rothbard), defende que as cotas raciais seriam totalmente equivocadas, elas próprias racistas, construindo a sua argumentação com base em uma definição questionável de



racismo, implicitamente assentada no combate ao “marxismo cultural”, dela desdobrando críticas aos principais pontos de defesa das quotas raciais.

Em síntese, na educação, a concepção que essas duas últimas organizações defendem confirma aspectos da racionalidade neoliberal ao assentar-se no horror ao Estado, ao político e ao social, negando também a educação pública e legitimando a privatização extrema. Na batalha das ideias que empreendem, alcançam traduzir, numa linguagem atraente e ajustada ao neosujeito (DARDOT; LAVAL, 2016), a ojeriza à escola pública, à regulação estatal da educação, ao financiamento público da educação, naturalizando no senso comum, nas instituições e subjetividades, o mercado e a família como substitutos do político e do social. Legítima, assim, a saída do Estado da Educação, chancelando uma privatização extrema, elegida “livremente” pelos próprios sujeitos, regidos pela governamentalidade neoliberal, contribuindo para destruir, no imaginário social, a concepção da educação pública de cunho universalista e garantida por norma jurídica como um direito social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção de educação difundida no Brasil pelo Instituto Mises Brasil e o Instituto Rothbard se insere numa racionalidade totalizante, característica do neoliberalismo maduro centrado nos Estados Unidos, configurando uma governamentalidade que passa a moldar o senso comum no Brasil e no mundo. Ela tem como um de seus mecanismos a atuação de *think tanks* liberais extremistas, que são parte de um movimento mais geral no qual se desponta a atuação em rede de *think tanks* liberais, articulados em termos nacionais e internacionais, não se tratando de um fenômeno especificamente brasileiro.

Esse movimento amplo é uma reação das classes dominantes do centro do capitalismo à crise financeira de 2008 além de internamente representar uma radicalização da direita no Brasil, no bojo de um processo de organização das classes dominantes locais que já se estruturava desde a década de 1980, foi potencializado pelos efeitos graduais da inserção econômica do Brasil na lógica neoliberal desde o



início dos 1990 e agudizado pelo movimento político antiesquerdista e antipetista que resultou na vitória de Bolsonaro em 2018.

Por fim, tal concepção visa desmontar a proposta de educação como direito social, estabelecida pela Constituição de 1988, sendo as abordagens teóricas de maior peso baseadas particularmente em Rothbard, tendo como ideia forte a noção de que a Educação pública equivale à doutrinação, além do questionamento da educação obrigatória. A elas se soma a ideologia do “marxismo cultural”, que estimula, num plano estritamente ideológico, críticas virulentas ao que foi configurado na educação desde a redemocratização do país. Propostas tais como o Ensino Domiciliar, Escola sem partido e mesmo as escolas militarizadas, podem ser consideradas como coerentes com esse movimento, que está longe de se restringir ao governo Bolsonaro, apesar de compor a sua agenda para a educação. Elas se desdobram dessa nova governamentalidade que promove consensos e enseja mudanças extremas e antidemocráticas em nome da liberdade individual e são empreendidas a partir da rede de organizações liberais no país e do ativismo político regressivo dos próprios indivíduos que a ela vão se agregando.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BROWN, W.. **Nas ruínas do neoliberalismo**. São Paulo: Filosófica Politéia, 2019.

CASIMIRO, F. H. C.. **A nova direita: aparelhos de ação política e ideológica no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

CASIMIRO, F. H. C. . Fórum da Liberdade: o grande palco das direitas e do movimento reacionário no Brasil. In: SANTOS, Mayara Aparecida Machado Balestro dos;

MIRANDA, João Elter Borges (Orgs.). **Nova Direita, Bolsonarismo e Fascismo: reflexões sobre o Brasil**. Ponta Grossa: Texto e Contexto, 2020, pp. 84–104.

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

DIETHELM, Pascal; MCKEE, Martin. Denialism: what is it and how should scientists respond? **European Journal of Public Health**, Vol. 19, No. 1, 2–4, 2009.



FOUCAULT, M.. **Resumo dos cursos do Collège de France (1970-1982)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

FRIDERICH, L. E.. Instituto Liberal e Instituto de Estudos Empresariais: mentores da nova direita neoliberal brasileira. In: SANTOS, Mayara Aparecida Machado Balestro dos; MIRANDA, João Elter Borges (Orgs.). **Nova Direita, Bolsonarismo e Fascismo**: reflexões sobre o Brasil. Ponta Grossa: Texto e Contexto, 2020, pp. 214–230.

GOBBI, D.. **Identidade em ambiente virtual**: uma análise da Rede Estudantes Pela Liberdade. 125p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília. 2016.

Disponível em:

https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22245/1/2016_DanielGobbiFragadaSilva.pdf Acesso em: 16 de jul 2020.

GRASS, Claudio. A Escola de Frankfurt, o marxismo cultural, e o politicamente correto como ferramenta de controle. 5/5/2016.

<https://www.mises.org.br/article/2401/a-escola-de-frankfurt-o-marxismo-cultural-e-o-politicamente-correto-como-ferramenta-de-controle>

HAYEK, F.A. von. **Os Fundamentos da Liberdade**. São Paulo: Visão, 1983.

Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CB09781107415324.004>, Acesso em 27 abr de 2020.

HAYEK, F. A. von. Freedom, reason, and tradition. **Ethics An International Journal Of Social, Political, And Legal Philosophy**, LXVIII(4), pp. 229–245, 1958.

HAYEK, F. A. von. **O caminho da servidão**. 6. ed. São Paulo: Instituto Mises Brasil, 2010.

MARTINS, M. F. . Educação, cidadania regressiva e movimentos sociais regressivos: o MBL em questão. **Crítica Educativa**, 4(2), 41–68, 2018. Disponível em:

<https://doi.org/10.22476/revcted.v4i2.364>. Acesso em: 16 de jul de 2020.

MISES, L. Von. **Socialism**: an economic and sociological analysis. New Haven: Yale University Press, 1962.

MISES, L. Von. **Ação Humana**: um tratado de economia. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. Disponível em: <http://rothbardbrasil.com/wp-content/uploads/arquivos/acao-humana.pdf> Acesso em: 05 de mai 2020.

MUELLER, Antony. O marxismo cultural e o politicamente correto contra o povo - quem vence? 16/10/2018. <https://www.mises.org.br/article/2953/o-marxismo-cultural-e-o-politicamente-correto-contra-o-povo--quem-vence>



OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de; BARBOSA, L. M. R.. O neoliberalismo como um dos fundamentos da educação domiciliar. **Pro-Posições**, 2(83), 193–212, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pp/v28n2/0103-7307-pp-28-2-0193.pdf>. Acesso em: 28 de mai de 2020.

PATSCHIKI, L. . Olavo de Carvalho: uma biografia. In: SANTOS, Mayara Aparecida Machado Balestro dos; MIRANDA, João Elter Borges (Orgs.). **Nova Direita, Bolsonaroismo e Fascismo**: reflexões sobre o Brasil. Ponta Grossa: Texto e Contexto, 2020, pp. 231–291.

ROCHA, Camila. Direitas em rede: *think tanks* de direita na América Latina. In: CRUZ, Sebastião Velasco e; KAYSEL, André; CODAS, Gustavo (Orgs.). **Direita, volver!**: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015. pp. 261-278.

ROCHA, C.. “**Menos Marx, mais Mises**”: uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018). 232 p. Tese (doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19092019-174426/publico/2018_CamilaRocha_VOrig.pdf Acesso em: 19 jun 2019.

ROSA, Pablo Ornelas; ÂNGELO, Vitor Amorim de; MOURÃO, Pedro Jorge Chaves; FERREIRA, C.. Estratégias de constituição de um novo regime de verdade a partir das produções audiovisuais do Brasil Paralelo: uma análise sobre o negacionismo. In: SANTOS, Mayara Aparecida Machado Balestro dos; MIRANDA, João Elter Borges (Orgs.). **Nova Direita, Bolsonaroismo e Fascismo**: reflexões sobre o Brasil. Ponta Grossa: Texto e Contexto, 2020, pp. 292–325.

ROTHBARD, M.. **Educação**: livre e obrigatória. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2013.

ROTHBARD, M. N. . **The Ethics of Liberty** (2nd ed.). Press, New York University, 1998. Disponível em: <http://bookzz.org/md5/F54F4E49E74DE23353B91C4515DD6651%5Cnpapers2://publication/uuid/03785F85-E189-4288-B642-E7B6325675E4>. Acesso em: 20 de set 2020.

SANTOS, Mayara Aparecida Machado Balestro dos; PEREIRA, E.. Brasil Paralelo: atuação, dinâmica e operação: a serviço da extrema-direita (2016-2020). In: SANTOS, Mayara Aparecida Machado Balestro dos; MIRANDA, João Elter Borges (Orgs.). **Nova Direita, Bolsonaroismo e Fascismo**: reflexões sobre o Brasil. Ponta Grossa: Texto e Contexto, 2020, pp. 326–354.



O desenvolvimento da OMC e o caso das Terras Raras

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v33i2e56645>

Autores: **Gabriel Kubik Graziano** é mestre em Economia pelo Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie. **Joaquim C. Racy** é professor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). **Álvaro Alves de Moura Jr.** é professor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Resumo

Este *paper* tem como principal objetivo avaliar brevemente a importância da OMC na liberalização do comércio internacional, a partir da observação de sua atuação no caso das Terras Raras. Para tanto, será feita uma breve descrição acerca do das tratativas envolvendo a atuação do OMC, mais especificamente no que diz respeito ao Mecanismo de Solução de Controvérsias, que tem sido utilizado pela China no que diz respeito ao caso da atividade mineral das chamadas Terras Raras. Apesar dos recentes acontecimentos na realidade internacional, há evidências no sentido de afirmar a adequação das atividades da organização relativamente a seus propósitos se manifestam claramente no caso em questão, fortalecendo o papel da OMC na promoção de um comércio internacional mais livre e equilibrado.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio; Mecanismo de Solução de Controvérsias; Terras Raras.

Abstract

This paper has as main objective to evaluate briefly the importance of the WTO in the liberalization of international trade, from the observation of its action in the case of Rare Earths. In order to do so, a brief description will be made of the negotiations involving the WTO, more specifically with regard to the Dispute Settlement Mechanism, which has been used by China in the case of the mineral activity of the so-called Rare Earths. Despite recent developments in the international context, there is evidence that the adequacy of the organization's activities vis-à-vis its purposes is clearly manifested in the case in question, strengthening the role of the WTO in promoting more free and balanced international trade.

Keywords: World Trade Organization; Dispute Settlement Mechanism; Rare Lands.

JEL: F10, F13, F14



INTRODUÇÃO

A globalização intensificou a liberalização do comércio e isso fez com que as demandas existentes na OMC se multiplicassem ao longo do tempo, tanto pela adesão de novos membros como pela multiplicidade dos temas que são tratados, aumentando assim a importância e a responsabilidade da organização.

Seu papel numa economia globalizada se destacaria, portanto, na medida em que pudesse favorecer o desenvolvimento de relações comerciais abertas, impedindo a situação de privilégios baseados em distorções de mercado que, com a constituição de monopólios, obstruiriam a vigência de uma concorrência equilibrada nas trocas internacionais.

O caso das Terras Raras é um exemplo claro dessa situação. São faixas de terras que abrigam minerais com alto valor agregado, concentradas em espaços de territórios nacionais, que podem ser manipuladas com por interesses exclusivos e excludentes de estados, constituindo monopólios problemáticos para cadeias globais de produção.

A imposição de barreiras à exportação e os danos ao meio ambiente promovidos pela China relativamente às terras raras de sua propriedade, seriam objeto de painel na OMC que viria a resultar numa solução, mesmo que não definitiva para o problema, indicando que o encaminhamento de contrrovérsias na organização pode gerar efeitos positivos para a realidade e o ordenamento internacional.

Para entender o caso em questão, o artigo se desenvolverá considerando em primeiro lugar o papel e a natureza da OMC para a constituição da ordem internacional em vigor. Em seguida, se dará uma breve descrição do caso das Terras Raras da China e suas implicações para o ordenamento econômico global. Finalmente, a terceira seção procurará explorar o encaminhamento do processo naquele organismo internacional e sua conclusão.

Dessa maneira, o artigo procurará analisar a relevância da OMC para a constituição de uma ordem econômica global relevando um problema premente na realidade internacional atual.



A OMC E A LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO NO SISTEMA ECONÔMICO INTERNACIONAL

A primeira ideia de uma instituição voltada para discussão dos interesses comerciais surgiu no pós-2ª Guerra Mundial, a partir do estabelecimento dos acordos de Bretton Woods nos EUA, em 1944, cujo objetivo maior era a criação de um ambiente favorável ao aumento da cooperação econômica internacional (THORSTENSEN, V. 2ªed, 2001, p.29). Os pilares de tal instituição na época seriam o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), dando origem ao Banco Mundial (BM) e a Organização Internacional do Comércio (OIC).

Com uma rejeição à institucionalização da OIC, começaram a se desenvolver negociações visando à criação de um acordo provisório que abrangeria apenas um ponto da Carta de Havana que norteava aquela organização, referente às negociações de tarifas e regras sobre o comércio, ficando conhecido como *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT).

Tal instituição começou então suas operações em 1945 com sede em Genebra, num mundo ainda recém devastado pela 2ª Guerra Mundial e que buscava uma reconstrução econômica, social e comercial. Dada a importância do comércio nesse processo de reconstrução da ordem mundial, o surgimento de uma instituição voltada para dar amparo e auxílio a tal questão deveria acabar sendo de grande valia aos países envolvidos.

Dada a dimensão dos problemas de comércio, com a participação de um crescente número de países e o adensamento das questões tratadas, a importância desse foro aumentaria revelando-se numa série de rodadas de negociações que culminariam com a constituição da Organização Mundial de Comércio (OMC), como se pode observar no quadro a seguir:

Tabela 1 - Quadro das Rodadas de Negociação da Organização (GATT-OMC)

Ano	Local/Nome	Assuntos Cobertos	N. de Países
1947	Genebra	Tarifas	23
1949	Annecey	Tarifas	13
1951	Torquay	Tarifas	38
1956	Genebra	Tarifas	26
1960-1961	Genebra/Rodada Dillon	Tarifas	26
1964-1967	Genebra / Rodada	Tarifas e medidas	62
	Kennedy	<i>Antidumping</i>	
1973-1979	Genebra / Rodada Tóquio	Tarifas, medidas não tarifárias e acordos jurídicos	102
1986-1994	Genebra / Rodada Uruguai	Tarifas, medidas não tarifárias, normas, serviços, propriedade intelectual, têxteis, agricultura, solução de controvérsias e criação da OMC	123
2001 (ainda sem término)	Rodada Doha	Tarifas, agricultura, serviços, facilitação do comércio e solução de Controvérsias	149

Fonte: Quadro das rodadas de negociações do GATT/OMC elaborada com dados retirados do site da OMC. Disponível em www.wto.org

É importante destacar que, nas primeiras sete rodadas de negociações, o comércio internacional ainda não possuía as complexas interações hoje existentes, parte pela ausência de tecnologia e sem a pressão efetiva da globalização e da liberalização do comércio. A partir da Rodada do Uruguai quando se tem a transição GATT – OMC, influenciada em grande medida por acontecimentos como a queda do muro de Berlim, e o fim da URSS, identifica-se uma convergência de certo modo natural para questões como a liberalização comercial e os desdobramentos da globalização. A partir disso o mundo do comércio ganharia um sentido mais pronunciado justificando a existência e o protagonismo da OMC no cenário internacional.



Nesse sentido, com o término da Guerra Fria deu-se o surgimento de novos Estados no sistema multilateral de comércio, resultante da queda de governos socialistas. Após sua adesão ao capitalismo, esses governos passaram a fazer parte de um mesmo ambiente de comércio, aumentando, assim, o volume do comércio internacional e estimulando uma maior conectividade entre as nações. Logo, destaca-se a importância da OMC no que tange à regulamentação do sistema comercial internacional, a fim de proporcionar equilíbrio e as condições necessárias para que as nações possam participar desse sistema.

Mas a OMC não é apenas um GATT ampliado, pois este era um acordo multilateral de caráter provisório sem uma base institucional, surgido em 1947 a partir da tentativa fracassada de institucionalização da OIC (Organização Internacional de Comércio). Desde o momento de sua criação, pode-se dizer que o GATT vinha contribuindo para a remoção das barreiras comerciais mundiais. Entretanto, sempre enfrentou dificuldades com o cumprimento dos acordos estabelecidos nas rodadas de negociação, podendo-se supor que os desvios de conduta nesse sentido se devam à fragilidade dos mecanismos de solução de controvérsias e sua lentidão, um dos motivos pelo qual a OMC veio a surgir.

É importante destacar então que já no início de suas operações, em 1947, o GATT contava com um Mecanismo de Solução de Controvérsias baseado, em princípio, nas consultas entre as partes envolvidas como um primeiro passo para a resolução de entraves comerciais. Se o assunto não fosse resolvido mediante consultas, o segundo passo era a instauração de um painel (ou grupo especial).

Nessa medida, pode-se dizer que a OMC representa na história das relações comerciais entre diferentes parceiros internacionais uma espécie de marco único, pois é a primeira organização internacional a ser criada no pós-Guerra Fria, sendo norteada por princípios do comércio internacional desenvolvidos ao longo dos anos via tentativa e erro, em oito rodadas de negociações em âmbito multilateral ainda no antigo GATT. A atuação da organização tem por objetivo alcançar uma maior amplitude dos processos de negociação em temas pertinentes ao meio ambiente, serviços, investimentos, concorrência, comércio eletrônico, dentre outros que



impactam o fluxo comercial ao redor do mundo e que foram incorporados à pauta de negociações com o advento da globalização.

Mas para que essa posição se sustente a OMC precisa dispor de um leque de mecanismos que a amparem juridicamente e suas decisões sejam de fato respeitadas. Nesse sentido, a OMC segue o mesmo princípio do GATT, em que o processo decisório se realiza com base no consenso, excluindo-se a utilização do veto. Em casos em que não seja possível a obtenção de consenso, a decisão deve ser tomada por votação. Nas reuniões da Conferência Ministerial e do Conselho Geral, cada País-Membro tem direito a um voto. A União Europeia tem direito a um número de votos igual ao número de seus Estados-Membros, desde que esses países sejam membros da OMC. As decisões nesses dois órgãos são tomadas por maioria dos votos, salvo disposição em contrário. A Conferência Ministerial e o Conselho Geral são os únicos órgãos com poderes para interpretar o Acordo da OMC e os Acordos Multilaterais de Comércio. A adoção de qualquer interpretação, porém, é tomada por maioria de $\frac{3}{4}$ dos Membros da OMC (COSTA, Ligia Maura. 1996, p.15).

A OMC, nesse sentido, adquire um caráter tão importante quanto as demais organizações atuantes no sistema de cooperação econômica e monetária internacional, tais como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional e assume a perspectiva de se tornar o grande tribunal para resolução das controvérsias envolvendo o comércio na medida em que possui os mesmos *status* jurídico e o poder político das outras instituições do sistema.

A organização foi criada e vem desenvolvendo um estilo único de instituição e de trabalho que a singularizam no universo dos organismos internacionais. E isso faz parte do discurso que justifica a OMC e o que ela pensa ser um comércio justo. Existe uma perspectiva elevada quanto ao sucesso da OMC no referente ao manuseio das práticas comerciais, das regras, e que a mesma possa enquadrar-se nesse novo sistema internacional globalizado de maneira eficiente, auxiliando, assim, as nações em desenvolvimento, para que todos aqueles que cooperam para o desenvolvimento sustentável possam alcançar seus objetivos em um menor espaço de tempo possível. Tal organização para muitos países tornou-se uma esperança de que suas economias



possam ter acesso ao mundo globalizado e, sendo assim, poder ampliar sua rede de parceiros comerciais, o que se tornou fundamental nesse novo ambiente de comércio globalizado.

Deve-se entender que uma organização que busca a redução das barreiras comerciais com o intuito de viabilizar o comércio entre as nações, deve atuar com aqueles que estão dispostos a implementar mudanças em prol do livre comércio.

No próprio Preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC, os objetivos e intenções são direcionados para a melhoria das condições humanitárias no geral, por meio da promoção de um desenvolvimento sustentável, protegendo o meio ambiente, e visando uma maior liberalização da economia.

A OMC se desenvolve em prol de maior integração econômica entre as nações, visando o livre acesso ao mercado por seus membros e a opção pela liberalização, facilitando o comércio sem criar barreiras para dificultar seu progresso. Para isso, supõe-se que a OMC deve observar a maneira como a globalização se desenvolve e criar ou adaptar suas leis, regras e procedimentos para encontrar um ponto de equilíbrio entre as nações que fazem parte do sistema internacional de comércio. Deve-se entender por ponto de equilíbrio um ambiente no qual os países possam interagir em prol de atividades comerciais de forma fluída e não discriminatória, evitando, assim, o estabelecimento de barreiras comerciais que acabam sendo um empecilho no alcance de uma ampla estrutura de comércio liberalizado.

Ao tomar conhecimento da estrutura da OMC e os temas por ela debatidos conclui-se, contudo, que assim como a multiplicidade de atores dificulta a tomada de decisões nas rodadas de negociação, os diversos temas, cada qual com suas peculiaridades, tornam penoso o desenrolar das ações na organização. Existe um excesso de demanda para a criação de regras, normas e procedimentos que regulem o comércio internacional e reduzam suas barreiras por parte dos países e demais atores em relação à OMC que em determinados momentos se torna necessária a busca de auxílio no mecanismo de solução de controvérsias para a possível solução de conflitos de interesses visando ao livre comércio e à cooperação.



Como o comércio internacional se expande de forma dinâmica, a exigência da expansão das atividades da OMC e a elaboração de novas regras para o fadado sistema multilateral, obrigam a organização a enfrentar grandes desafios. Os agora chamados “novos temas” estão se convertendo em pontos de sérios conflitos no comércio internacional e exigem especial atenção da OMC, que passa a analisá-los nos seus diversos conselhos e comitês, criando vários grupos de trabalho para examiná-los. São eles: investimentos, concorrência, transparência das compras governamentais, facilitação do comércio, comércio eletrônico, medidas ambientais que afetam o comércio, e padrões trabalhistas que afetam o comércio (THORSTENSEN, V. 2001, 2ªed, p.499).

Nesse aspecto, seguindo os princípios constituídos no GATT, a OMC dispõe de um Mecanismo de Solução de Controvérsias que, a exemplo da outra instituição procurava reduzir as chances de estabelecimento de um painel. Como a realidade cotidiana no âmbito da OMC não é tão simples, alguns problemas começaram a se revelar. O maior deles era o tempo dispendido no estabelecimento de um painel e, conseqüentemente, na escolha das pessoas que o compõem e nos seus termos (COSTA, Ligia Maura.1996, p.141). De maneira simplificada, um Painel é aberto quando alguma parte faz uma reclamação por um abuso por parte de outra nação em questões comerciais, porém o mesmo envolve uma série de etapas, observáveis na tabela abaixo, o que faz com que esse processo seja muito estendido de tal forma que acabe por inibir a abertura de outros painéis.

No quadro abaixo pode-se observar como se constitui um Painel (etapas e prazos):

Quadro - 1 - Procedimentos para constituição de painel da OMC

Procedimentos	Prazos
Recebimento das argumentações da parte reclamante	3 a 6 semanas
Recebimento das argumentações escritas da parte demandante	2 a 3 semanas
Data, hora e local da primeira reunião das partes	1 a 2 semanas
Recebimento das réplicas	2 a 3 semanas



Data, hora e local da primeira reunião das partes	1 a 2 semanas
Distribuição da parte expositiva do relatório	2 a 4 semanas
Recebimento dos comentários das partes sobre a parte expositiva	2 semanas
Distribuição do relatório provisório às partes	2 a 4 semanas
Prazo final para as partes solicitarem exame do relatório	1 semana
Revisão pelo painel	2 semanas
Distribuição do relatório definitivo às partes	2 semanas
Distribuição do relatório definitivo aos Membros	3 semanas

Fonte: Quadro elaborado com informações obtidas. Fonte: Costa, Ligia Maura. OMC: manual prático da Rodada Uruguai. São Paulo: Saraiva, 1996.

O processo é, portanto, lento e complexo, mas pode produzir resultados efetivos nas negociações para a implementação da justiça nas relações comerciais internacionais, conferindo à organização um papel adequado aos seus propósitos, como se observa no caso das Terras Raras.

O CASO DAS TERRAS RARAS

A expansão do comércio internacional e o surgimento de novas disputas econômicas no cenário internacional, vieram a ampliar o escopo de atuação das organizações internacionais intergovernamentais, aprofundando a necessidade de compreensão e normatização das relações ente as economias sobre novos temas.

Nessa perspectiva, a temática ambiental, com caráter universal, assume papel de destaque nesse realidade de onde emerge o problema das Terras Raras. Dado seu alto valor agregado, os minerais que se encontram nessas faixas de terras, quando manipulados por interesses exclusivos de estados, geram problemas sérios para o livre desenvolvimento de cadeias globais de produção que podem beneficiar um número importante de países. Esse foi o caso da China que, tendo o quase monopólio das Terras Raras disponíveis, criou tensões no relacionamento com países dependentes de seus minérios, que foi solucionado com o concurso fundamental da OMC.



Mas o que são as Terras Raras? De acordo com a IUPAC (União Internacional de Química Pura), elas nada mais são do que áreas geográficas ricas em um grupo de 17 elementos químicos, 15 dos quais pertencentes ao grupo dos lantanídeos que são elementos com número atômico entre $Z=57$ e $Z=71$.³⁷

Estes metais são denominados “o ouro do século XXI” por sua raridade e alto valor econômico, além de sua essencial aplicabilidade na produção de itens de alta tecnologia dada sua característica de condução de calor e eletricidade, sendo altamente magnetizáveis. São eles: Lantânio, Cério, Praseodímio, Neodímio, Promécio, Samário, Európio, Gadolínio, Térbio, Disprósio, Hólmio, Érbio, Escândio, Túlio, Itérbio e Lutécio. Para que seja possível entender a utilização dos metais aqui mencionados, o quadro abaixo destaca seis minerais mais importantes e mais utilizados atualmente pelos países detentores dessas Terras Raras, podendo se observar quais são as utilizações para cada um deles.

Quadro - 2 - Os minerais classificados como Terras Raras e sua utilização

Minério	Utilização
Neodímio	Utilizado na produção de alto falantes, em HD's, imãs, celulares e turbina eólica.
Lantânio	Utilizado na produção de lentes de câmeras e telescópios e no refinamento de Petróleo.
Praseodímio	Utilizado na criação de metais de grande resistência que são utilizados em motores de aviões e similares.
Cério	Utilizado em conversores catalíticos.
Gadolínio	Utilizado em instrumentos como raio-x e ressonância magnética.
Samário	Utilizado na indústria de cinema em lâmpadas de eletrodos de carbono.

Fonte: Quadro elaborado com informações do Relatório Setorial da Mineração 2017 (Lafis). As Terras Raras estão praticamente concentradas na China, sendo cerca de

³⁷International Union of Pure and Applied Chemistry (IUPAC). Disponível em: <https://iupac.org/>



97% na região da Mongólia Central.³⁸ Constituem um mercado que movimenta US\$5 bilhões anuais, tendo despontado essa atividade na China em meados de 1980, o que pode justificar o alto crescimento do país asiático nos últimos anos. A mão de obra barata e as baixas restrições relacionadas ao meio ambiente e à sustentabilidade auxiliaram bastante esse processo.

Mas nem sempre a China foi o maior produtor desses minerais. Os Estados Unidos foram um dos pioneiros no mercado de terras raras, assim como o Brasil, que é um dos países com uma das maiores reservas de Terras Raras no mundo. Neste caso, entretanto, as minas acabaram sendo estatizadas e deixaram de ser exploradas em 1960 (Relatório Setorial Mineração, LAFIS, 2017). Na tabela abaixo pode-se ter uma noção em termos de maiores mineradoras do mundo e suas sedes e o tipo de exploração executada por cada.

Quadro - 3 – As maiores mineradoras do mundo

Maiores Mineradoras do Mundo	País Sede	Características
BHP BILLITON	Austrália/Inglaterra	É a maior empresa de mineração do mundo. No Brasil, produz alumina, alumínio e minério de ferro. Os outros minérios e minerais produzidos são: ferro, diamantes, carvão mineral, petróleo, bauxita, cobre, níquel, urânio.
VALE	Brasil	É a maior empresa de mineração diversificada das Américas e a segunda maior do mundo, operando em 13 estados brasileiros e nos cinco continentes. Possui mais de dez mil quilômetros de malha ferroviária e nove terminais portuários próprios. Atua na extração e produção de minério de ferro, pelotas, manganês e ferroligas.
RIO TINTO	Inglaterra	O Grupo Rio Tinto é um conglomerado multinacional anglo-australiano que atua no setor de mineração. Atua nos segmentos: alumínio, cobre, diamantes, carvão térmico e metalúrgico, urânio, ouro, minerais industriais (bórax, dióxido de titânio e sal) e minério de ferro.
SHENHUA GROUP	China	Shenhua Group é a maior empresa estatal de mineração e energia da China. Também é a maior produtora de carvão do mundo, com mais de 30 subsidiárias.
SUNCOR	Canadá	Suncor Energy Inc. representa uma importante empresa especializada na extração de petróleo bruto, assim como no processamento e distribuição de petróleo.
ALGLO AMERICAN	Inglaterra	A Anglo American plc dedica-se à exploração e beneficiamento de metais do grupo da platina*, diamantes, cobre, níquel, minério de ferro, carvão mineral. Opera na África, Europa, América do Sul, América do Norte, Austrália e Ásia.
XSTRATA (ATUALMENTE ADQUIRIDA PELA GLENCORE)	Suíça	Xstrata é uma empresa mineradora da Suíça, que foi comprada pela Glencore, inglesa, formando a Glencore Xstrata, empresa multinacional. No setor de mineração atua nos segmentos de cobre, zinco, chumbo, carvão e níquel.
BARRICK	Canadá	Barrick Gold Corporation é a maior multinacional mineradora destinada à extração de ouro no mundo. Mantém mais de 27 minas operativas: Papua Nova Guiné, EUA, Canadá, República Dominicana, Austrália, Peru, Chile, Rússia, África do Sul, Paquistão, Colômbia, Argentina e Tanzânia.
GOLDCORP	Canadá	Goldcorp é um dos produtores de ouro mundiais de mais rápido crescimento. A empresa canadense emprega mais de 16.000 pessoas em todo o mundo. Também atua nos segmentos de ouro, prata, cobre e zinco.
NMDC	Índia	A NMDC Limitada é uma estatal de mineração do governo indiano que atua na exploração dos seguintes segmentos: minério de ferro, cobre, fosfato, calcário, dolomita, magnesita, diamante, estanho, dentre outros.

Fonte: Empresas. Elaboração: Lafis

³⁸Relatório Setorial de Mineração (2017). Disponível em: <<https://www.lafis.com.br/economia/setores-da-economia-brasileira/setor-minera%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 04/04/2018



Cabe destacar, a título de informação, que a mineração no Brasil é caracterizada por minas de todos os portes, em sua maioria a céu aberto, com pequena participação de minas subterrâneas. As regiões Sudeste e Sul se destacam pela atividade mineral no País. Na região Nordeste se destacam os Estados do Ceará e Bahia. No Norte do país, grande destaque à produção mineral no Pará e Roraima e na Região Centro-Oeste, Goiás. Muitas mineradoras de porte global são e/ou atuam no Brasil, com grande importância para as exportações brasileiras (Relatório Setorial Mineração, LAFIS, 2017).

Um dos grandes empecilhos da exploração das Terras Raras é a questão ambiental, que ganhou notoriedade com a ampliação dos temas tratados internacionalmente em função das diversas ONG's criadas com o objetivo de defesa do meio ambiente, apoiando o desenvolvimento do senso crítico por parte dos indivíduos que, por sua vez, fez com que o padrão do consumidor se elevasse, conseqüentemente, deixando de lado o consumo de bens danosos ao meio ambiente.

É uma atividade que se desenvolve a céu aberto e todo o ambiente em que estão localizados esse minerais acaba sendo danificado pela intensidade para a realização de sua exploração. Segundo dados do *Namibia Rare Earths Inc*, a cada 1 tonelada de extração desses materiais cerca de 300m² de solo perfeitamente cultivável são contaminados por produtos químicos como o sulfato de amônia que se infiltra no solo e contamina lençóis freáticos e a vida animal presente.

Acredita-se que o fato de a China possuir as maiores reservas de Terras Raras e ser o *player* mais importante atualmente nesse nicho, demonstra sua força econômica no fluxo internacional de comércio. Mas, para além disso, ao impor medidas que restrição à exportação dessa matéria prima, a China demonstra sua vontade de se inserir na Terceira Revolução Industrial e endogeneizar processos de desenvolvimento econômico e militar – levando-se em conta que Terras Raras são importantes insumos para sistemas de armas essenciais para a defesa nacional. Como consequência dessa restrição, países como Japão e Estados Unidos estão buscando formas alternativas de acesso à essa matéria prima com o objetivo de reduzir suas vulnerabilidades frente às oscilações da exportação chinesa e para



que seus desenvolvimentos na perspectiva da Terceira Revolução Industrial não sejam prejudicados (MATTANA, R; JESINSKI, B.T, 2015, p.94).

O DEBATE E AS CONCLUSÕES SOBRE AS TERRAS RARAS NA OMC

O país asiático começou a fazer parte da OMC em 2001 ensejando uma cooperação econômica internacional que se ampliou como nunca antes na história do sistema multilateral de comércio. A adesão da China, nesse sentido, demonstra a importância e a responsabilidade que a OMC passa a ter no cenário internacional, pois uma economia até então avessa à abertura comercial, passaria a fazer parte da maior organização de comércio do mundo. A entrada da China na OMC gerou benefícios para ambos. Para a organização significou contar com o apoio de uma das nações com maior crescimento nos últimos anos, despontando como a próxima potência mundial, superando os EUA. Para os chineses, significou a possibilidade de expandir sua rede de comércio e aumentar suas exportações. Isso pode ser observado no caso das Terras Raras.

Apesar da adesão dos chineses ser um ponto positivo para a OMC, a organização e seus membros fizeram uma série de exigências: a China não poderia impor nenhum tipo de tratamento discriminatório para nenhum dos membros da organização; controles de preços não seriam utilizados como forma de barreiras comerciais para proteção do mercado interno; não seria permitido manter ou introduzir nenhum tipo de subsídio em produtos agrícolas entre outras exigências comerciais (WTO, 2001).

O painel aberto na OMC em 2012, *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum – DS431*, declara que durante as negociações entre os membros da OMC e a China no que concerne aos compromissos firmados pelos chineses para entrar na organização, não havia disputa na qual o país mantinha altas taxas de exportação incluindo itens aqui mencionados. No entanto, a China em busca de seus objetivos políticos e econômicos decidiu manter e até mesmo aumentar as restrições na questão das



Terras Raras (*Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum – DS431*, WTO, 2014).

Os chineses começaram a reduzir suas restrições como forma de propagar o próprio ideal da OMC, absorvendo os impactos da globalização, reduzindo fronteiras e diminuindo a proteção em setores da economia. Porém, deve-se observar que essa redução parece ter sido estratégica e realizada em setores que não ofereciam alguma ameaça de competidores externos. No que se refere às Terras Raras, os chineses defendiam restrição em função da sua escassez, sendo os maiores produtores mundiais dos minerais dela extraídos. A OMC notava o interesse particular em manter as restrições aos minerais que extraídos das Terras Raras por seu alto valor agregado motivado por sua escassez e diversificada utilidade e, nessa medida, protegidos pelos chineses e por aqueles que detêm alguma cota de exploração dos mesmos.

Além da busca pela diversificação da fonte nas Terras Raras, os países afetados pelas cotas à exportação impostas pela China recorreram conjuntamente à Organização Mundial do Comércio (OMC) para denunciar as ações chinesas. O litígio foi formalizado na OMC, dizendo respeito às restrições chinesas à exportação de Terras Raras e teve como resposta pela China o argumento de que as restrições estariam relacionadas com a conservação de seus recursos não-renováveis e que a medida seria necessária para reduzir a poluição causada pela exploração.

Na realidade, uma grande parte do esforço dispendido no sentido de mitigar os problemas relativos à exaustão dos recursos naturais, gerando não só a manutenção das taxas de lucro, mas a redução da dependência de petróleo por parte dos setores vinculados aos modais de transporte, por exemplo, se veria frustrado com a mineração nas Terras Raras. Nesse sentido, os veículos elétricos em desenvolvimento utilizariam uma quantidade muito grande dos metais de terras raras em seus componentes e sua extração causaria danos muito grandes ao ecossistema chinês. Assim, a China considerava que a exploração desses metais para abastecer o planeta teria um custo muito elevado, justificando uma taxação correspondente.



A tríade queixosa (Estados Unidos, União Europeia e Japão) discordaria, colocando que as restrições visavam ao fornecimento exclusivo de matérias-primas para as indústrias chinesas produtoras de bens tecnológicos, gerando às mesmas maior competitividade no mercado internacional (MATTANA, R; JESINSKI, B.T, 2015). E, de fato, por conta de tal situação, os chineses aramaram uma estratégia no plano da eletromobilidade, definindo as baterias de carros elétricos como vetores industriais de maneira a desenvolver mercados em grande escala, fosse no cenário interno pelo fornecimento de matérias-primas para uma indústria que nascia já diferenciada, fosse no mercado externo para as grandes empresas do setor automobilístico.

Aos reclamantes iniciais da questão das Terras Raras se aliariam, em outro documento que complementa de certo modo os *DS431*, *DS432*, *DS433*, os seguintes países: Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Noruega, Omã, Peru, Rússia, Taiwan e Vietnã.

Os membros da OMC observaram que as taxas e restrições aplicadas nesse caso violavam um dos protocolos estipulados para a adesão dos chineses à organização. Os chineses deveriam eliminar todas as taxas e restrições aplicadas às exportações a menos que especificamente estipulados no Anexo 6 do Protocolo, que estabelece os produtos com direito à imposição de restrições, ou em conformidade com o previsto no Artigo VIII do GATT de 1994 (*Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum – DS431*, WTO, 2014).

Em 2009, EUA, União Europeia e México abriram uma disputa frente às restrições às exportações impostas pelos chineses relativamente a 9 minerais – *Raw Materials I*. O Mecanismo de Solução de Controvérsias acatou a disputa e concluiu que as restrições eram inconsistentes com as obrigações da China perante a OMC. Além disso, o MSC concluiu que a China não poderia recorrer dessa determinação com base num artigo do antigo GATT (i) Deveres de Exportação (sob seu Protocolo de Adesão à OMC, a China podia aplicar direitos de restrições à exportação para apenas os 84 produtos listados em um anexo ao protocolo. Os materiais objeto da disputa não se encontravam nessa lista. Em virtude disso, a China não pode fazer



uso do artigo XX do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) para estes materiais sob quaisquer condições); e com base no artigo (ii) Quotas de Exportação (quotas de exportação da China não poderiam ser justificadas sob o Artigo XI: 2 (a) do GATT como sendo aplicadas temporariamente para aliviar uma escassez crítica de produtos alimentares ou outros produtos essenciais). Assim, também, não poderiam ser justificadas as quotas nos termos dos artigos XX (b) ou XX (g), que se referem, respectivamente, à necessidade de “proteger a vida humana, animal ou vegetal e ainda a saúde” e à “conservação dos recursos naturais não renováveis”, se tais medidas fossem aplicadas juntamente com restrições à produção ou consumo interno (*Raw Materials I*, WTO, 2014).

O Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC) considerou não importar se os recursos eram consumidos interna ou externamente, mas o ritmo em que ocorria a exploração seria determinante. Outro ponto alegado foi que as restrições não eram políticas eficientes para a questão ambiental quando essas externalidades derivam mais da própria produção interna do que das exportações e importações.

As ponderações feitas pela OMC coincidem com aquilo que vem se desenvolvendo em termos de inserção de novos temas nas rodadas de negociação e vai ao encontro das modificações geradas pela globalização que buscam uma maior interação entre as nações para impedir a exclusão comercial. Não existem litígios comerciais mais importantes, mas alguns assuntos acabam sendo tratados com maior frequência por apresentarem fatores em comum. As Terras Raras e seu meio de exploração prejudicam o meio ambiente, assim como a pesca predatória de golfinhos nos países asiáticos altera um ecossistema, dentre outros casos, dizem respeito à temática ambiental que, uma vez que se tornaram mais um meio de movimentar a economia, passaram a ser de interesse das diversas nações.

Em 26 de setembro de 2014, a OMC sentenciou válidas as reclamações e a China foi obrigada a implementar as recomendações do Mecanismo de Solução de Controvérsias e rever sua posição relativa às Terras Raras de modo a conciliá-las não somente com as regras da OMC, mas também com aquilo estabelecido como as obrigações chinesas de adesão à organização.



O governo chinês alegou que seria necessário tempo para implementar as mudanças requeridas e, em acordo com os EUA, o principal reclamante do painel, ficou estabelecido pelo MSC que seriam considerados 8 meses e 3 dias após a decisão final da OMC para o cumprimento do acordo. Cumprindo com o acordo, a China, na reunião de 20 de maio de 2015, informou o MSC pelo Ministro do Comércio chinês que as restrições às exportações aos minerais das Terras Raras, consideradas inconsistentes com as normas estabelecidas pela OMC, foram todas removidas. Além disso, a China implementou todas as recomendações feitas pela organização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A OMC e sua atual estrutura são fruto daquilo que foi estabelecido para o pós-2ª Guerra Mundial em Bretton Woods, ainda em 1944, tendo como principal objetivo a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento e ampliação dos negócios entre as nações com a liberalização do comércio e a cooperação internacional. A esse processo deve-se acrescentar a globalização da economia mundial, acentuada a partir da década de 1990.

A OMC, nesse sentido, assumiria o papel de principal agente em âmbito mundial na promoção do comércio, tornando-se peça fundamental de um sistema internacional complexo e com diversidades que, inclusive, ultrapassam as questões meramente comerciais. As disparidades surgidas a partir dos novos temas introduzidos nas negociações internacionais criam entraves e exigem tratamentos que se realizam em cada rodada de negociação e em cada painel aberto na OMC, gerando propostas de resolução que podem favorecer um ambiente de comércio conforme as propostas oferecidas pela própria organização, como se pode observar mostrado no caso envolvendo a temática ambiental das Terras Raras.

A condenação da China mostrou a necessidade da atuação da organização frente à necessidade de resolução de entraves comerciais. O sistema internacional de comércio mostra-se complexo e não suporta a existência de uma única nação na função de liderança e administração dos problemas internacionais de comércio. A



globalização por si só ao reduzir as fronteiras entre as nações corrobora a insustentabilidade de uma insegurança dessa natureza.

Assim, a OMC por meio de seu diretor geral e demais setores, em conjunto com os 164 membros, busca por meio das rodadas de negociação, do estabelecimento de painéis e dos demais mecanismos de que dispõe a atuar como mediador imparcial dos entraves comerciais propondo soluções plausíveis de acordo com cada tema e realidade de cada país, respeitando o princípio da igualdade para que se alcancem os propósitos do livre comércio, justo e equilibrado. Em sua visão, isso implica a melhoria na qualidade de vida de todos, um dos pontos destacados pela organização em seu preâmbulo.

O surgimento de novas rodadas de negociação, a inclusão de novos membros na OMC e os novos temas na pauta de interesse dos países são algumas das mudanças mais visíveis e supostamente necessárias para que a liberalização do comércio e a cooperação comercial sejam alcançados nos mais diversos temas tratados, o que aumenta sua representatividade de acordo, inclusive, com a missão que se propõe.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BHAGWATI, JAGDISH. **In Defense of Globalization**. New York: Oxford University Press, 2004, 308 pp., Hb, ISBN 0-19-517025-3.

COSTA, Ligia Maura. **OMC: manual prático da rodada Uruguai/ Ligia Maura Costa**. – São Paulo: Saraiva, 1996.

C40. **Déclaration du C40 pour des rues sans énergie fossile**. C40, 2017. Disponível em: <<http://www.c40.org>> Acesso em: 01/10/2018.

Departamento Nacional de Produção Mineral. Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/dnpm/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/sumario-mineral/sumario-mineral-brasileiro-2016>>. Acesso em 04/04/2018

GATT. **The General Agreement on Tariffs and Trade**. 1947.

GATT. **The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations**. 1994.



HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. 365 p. (Zero à esquerda) ISBN 8532619932.

MANCHERI, Nabeel. **Does the WTO ruling against China on rare earths really matter? East Asia Forum: Economics, Politics and Public Policy in East Asia and the Pacific**. Tokyo University, out. 2014. Disponível em: <<http://www.eastasiaforum.org/2014/10/30/does-the-wto-ruling-against-china-on-rare-earths-really-matter/>>. Acesso em: 02/04/2018.

MASSARI, Stefania; RUBERTI, Marcello. **Rare earth elements as critical raw materials: Focus on international markets**. Resources Policy, Lecce, n. 38, p.36-43, ago. 2012.

MATTANA, R; JESINSKI, Thais B. **O Comércio Internacional de Terras Raras e sua Importância para as Relações Internacionais**. Revista Perspectiva. V.8, n.15 (2015). UFRGS.

NAMIBIA RARE EARTHS INC. **How Are Rare Earths Used?** Disponível em: <<http://www.namibiarareearths.com/rare-earths-industry.asp>>. Acesso em: 04/04/2018.

Relatório Setorial Mineração Lafis (2017). Disponível em: <<https://www.lafis.com.br/economia/setores-da-economia-brasileira/setor-minera%C3%A7%C3%A3o>> . Acesso em 04/04/2018

THORSTENSEN, V. **A OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais**. Rev. bras. polít. int. vol.41 no.2 Brasília July/Dec. 1998.

THORSTENSEN, Vera. **OMC - organização mundial do comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Aduaneiras, 2001. 517 p. ISBN 8571292906

WTO. DS431: **China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm>. Acesso em: 28/03/2018.

WTO. **The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947): (Article XVIII — XXXVIII)**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm>. Acesso em: 02/04/2018.



As “quatro modernizações” e o processo reformista chinês entre 1978 e 1992: uma análise estrutural

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v33i2e54486>

Autor: Luiz Fernando Mocelin Sperancete é doutorando em Ciências Sociais na UNESP, mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), mestre em História Econômica pela USP e é graduado em Relações Internacionais pelas Faculdades de Campinas (FACAMP). É Pesquisador do Núcleo de Análise de Conjuntura Internacional da PUC-SP (NACI-PUC/SP) e do Laboratório de Estudos da Ásia da USP (LEA-USP).

Resumo

O presente artigo intenta uma análise sobre a dinâmica interna do processo reformista chinês entre 1978 e 1992, período em que Deng Xiaoping esteve à frente do governo central na China. Para tanto, analisa-se como as reformas nos setores rural, industrial, ciência & tecnologia e bélico-militar ocorreram, em meio à estratégia das “quatro modernizações” empreendida pelo Estado.

Evidencia-se, ainda, os principais determinantes do sucesso das reformas nestes setores, e como seus resultados positivos contribuíram para a redução das graves mazelas sociais, como a pobreza, e o rompimento do isolamento internacional da economia chinesa.

Palavras-chave: China; Estado; Reformas; Quatro Modernizações.

Abstract

This article intends to analyze the internal dynamics of the Chinese reform process between 1978 and 1992, a period in which Deng Xiaoping headed the central government in China. Therefore, it analyzes how the reforms in the agricultural, industrial, science & technology and military sectors took place, in the midst of the strategy of the “four modernizations” undertaken by the State.

It also highlights the main determinants of the success of the reforms in these sectors, and how their positive results have contributed to the reduction of serious social problems, such as poverty, and the break with the international isolation of the Chinese economy.

Keywords: China; State; Reforms; Four Modernizations.

JEL: P21, O21, N45.



INTRODUÇÃO

Partindo de uma conjuntura externa de transformações profundas na economia-mundo capitalista no final da década de 1970 e de uma conjuntura política interna de consolidação do grupo modernizador de Deng Xiaoping no comando do Estado chinês, o programa de reformas econômicas baseado nas “quatro modernizações” colocou ênfase na modernização da agricultura, da indústria, da ciência & tecnologia e do setor bélico-militar, com o objetivo promover e acelerar o processo de industrialização da economia chinesa, tanto no setor rural, quanto no setor urbano, objetivo este que esteve atrelado às metas da gestão macroeconômica que, além de buscar colaborar ao desenvolvimento dos quatro grandes setores definidos como prioritários neste processo, procurou evitar a formação de gargalos econômicos estruturais que pudessem ameaçar a continuidade do processo reformista, haja vista a definição das metas de longo prazo a serem alcançadas através dos planos quinquenais, definidas pelo Partido Comunista Chinês.

As características das reformas, na visão de Leão (2010) responderam à necessidade do Estado chinês em superar o relativo atraso econômico do país em comparação com as nações plenamente desenvolvidas, assim como dissipar o isolamento internacional do país vigente até a década de 1970 na economia-mundo capitalista.

Do ponto de vista interno, as reformas tinham como característica dissipar o caos econômico e social do período maoísta e, com base nisso, a implantação de mecanismos tipicamente capitalistas de acumulação, ainda que em escala pequena para os padrões chineses, buscaram fomentar, de um lado, a expansão do nível de investimentos, nacionais e estrangeiros, com o conseqüente aumento da renda nacional e, por outro lado, promover a sofisticação gradual da estrutura produtiva e institucional da economia chinesa, impactando a inserção econômica internacional do país na economia-mundo capitalista.



À luz desta breve introdução e tendo em vista a utilização do método histórico indutivo de análise, este trabalho está dividido em três seções, mais as considerações. Na primeira seção analisa-se as reformas no setor rural, e qual o impacto na produção agrícola.

Na segunda seção, procura-se descrever as reformas ocorridas na indústria chinesa e sua ligação com o desenvolvimento científico e tecnológico. Na terceira e derradeira seção, analisa-se como as reformas industriais e os investimentos ligados ao setor bélico-militar foram fundamentais para que o Exército de Libertação Popular desse apoio ao movimento reformista do grupo liderado por Deng no comando do Estado chinês. Por fim, segue-se as considerações finais, com uma breve retomada do que foi analisado.

AS REFORMAS NO SETOR RURAL

A modernização das relações de produção na agricultura chinesa apresentou-se de forma gradual, mas não menos radical do ponto de vista do que ocorrera antes das reformas. Dizemos isto, pois, no período anterior, a agricultura fora conduzida através da coletivização total das terras, com o monopólio do Estado sobre elas, não restando outra alternativa aos camponeses senão aquela de seguir as determinações emitidas pelo governo de Pequim, com os excedentes da produção não podendo serem, sequer, negociados a preços de mercado, afinal a regulação estatal era total sobre o setor (determinação de metas de produção, fixação dos preços de comercialização, forte taxaço sobre a produção)³⁹.

Com a introdução das reformas de Deng, a coletivização de terras passou a ser gradualmente abandonada, e a introdução de mecanismos capitalistas de formação de preços e de comercialização do excedente tomou enorme impulso, especialmente pelo fato de que o governo autorizou os produtores rurais a comercializarem, sob preços de mercado, o excedente da produção às quotas

³⁹ “Durante o período socialista, o planejamento central utilizou as instituições socialistas rurais para fornecer de forma contínua à população bens agrícolas com baixo preço. Os recursos provenientes desta produção agrícola foram direcionados para expandir a estrutura industrial, uma vez que a estratégia econômica se baseava na capacidade do Estado em mobilizar recursos para a indústria” (NAUGHTON, 2007, p. 233 – tradução nossa).



impostas pelo Estado. Tal medida de liberalização da comercialização dos excedentes rurais foi central na estratégia reformista governamental ora em vigor.

Nesse sentido, visando aumentar a produtividade da produção no campo e a elevação da renda rural, o governo de Deng anunciou uma elevação dos preços dos produtos agrícolas que estava dentro das cotas determinadas pelo governo central, além de estabelecer novos e maiores preços para o excedente produtivo às cotas.

Nesse contexto, a liberalização da produção de vários produtos passou a ser uma realidade do produtor rural chinês, pois a ampliação da taxa de retorno sobre a produção, juntamente com a liberalização da formação dos preços da produção que excedesse as cotas estabelecidas pelo governo, introduziram a motivação central do processo de produção capitalista no setor rural, a saber: o lucro.

Para se ter uma noção do impacto deste movimento de liberalização dos preços de produtos agrícolas, a produção de grãos, algodão, cana-de-açúcar e carne de porco que atingisse a quota estabelecida pelo governo central apresentou um aumento entre 1978 e 1979 da ordem de 17%. Para estes mesmo produtos, quando superassem as quotas de produção estabelecidas, com o acréscimo das oleaginosas, o aumento se situou entre 30% e 50% (LEÃO, 2010). A produção, desta forma, apresentou significativa tendência de alta no prelúdio das reformas.

Até o ano de 1984, o sistema de preços de bens agrícolas apresentou este formato dual. Após este ano, houve a unificação do sistema de preços, que deixaram de ser progressivamente regulados pelo Estado, passando a ser negociados pelos produtores, de forma individual, com os consumidores atacadistas, ocorrendo uma verdadeira formação de preços sob as regras de livre-mercado neste setor, com o consequente aumento da rentabilidade da produção camponesa e aumento da oferta de bens agrícolas no mercado consumidor chinês.

Paralelamente a esta medida, o governo de Pequim liberalizou a importação de grãos dos Estados Unidos, pois a política de aproximação dos dois países pressupunha que o mercado consumidor de grãos chinês fosse aberto aos



exportadores norte-americanos com créditos oficiais oriundos de Washington financiando as importações chinesas neste setor⁴⁰.

Tal medida decorreu do fato de que Deng procurava romper com a política maoísta do *Grain First*⁴¹, gerando um aumento na disponibilidade de gêneros alimentícios antes não ofertados, pois,

Por um lado, a produção de grãos apresentou salto extraordinário durante o período de 1978 e 1992, alcançando cerca de 440 milhões de toneladas, tendo sido acompanhada pela produção de arroz, cana de açúcar, fibras, algodão e frutas, que também apresentaram crescimentos expressivos. Por outro lado, os tubérculos, que constitui uma das bases da dieta chinesa, apresentou redução no período em questão, ainda que leve, conforme a tabela 1.

Tabela 1 - Terras agrícolas e produção de bens agrícolas (1978-1992)
Milhões de toneladas

Ano	Grãos	Arroz	Tubérculos	Algodão	Fibras	Cana de açúcar	Frutas
1978	304	136	31	2	1,3	21,1	6,6
1980	320	139	28	2	1,4	22,8	6,7
1985	379	168	26	4	4,4	51,5	11,6
1990	446	189	27	4	10,9	57,6	18,7
1991	435	183	27	5	8,8	67,9	21,8
1992	442	186	28	4	9,3	73	24,4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do *Chinese Statistical Yearbook* (2009).

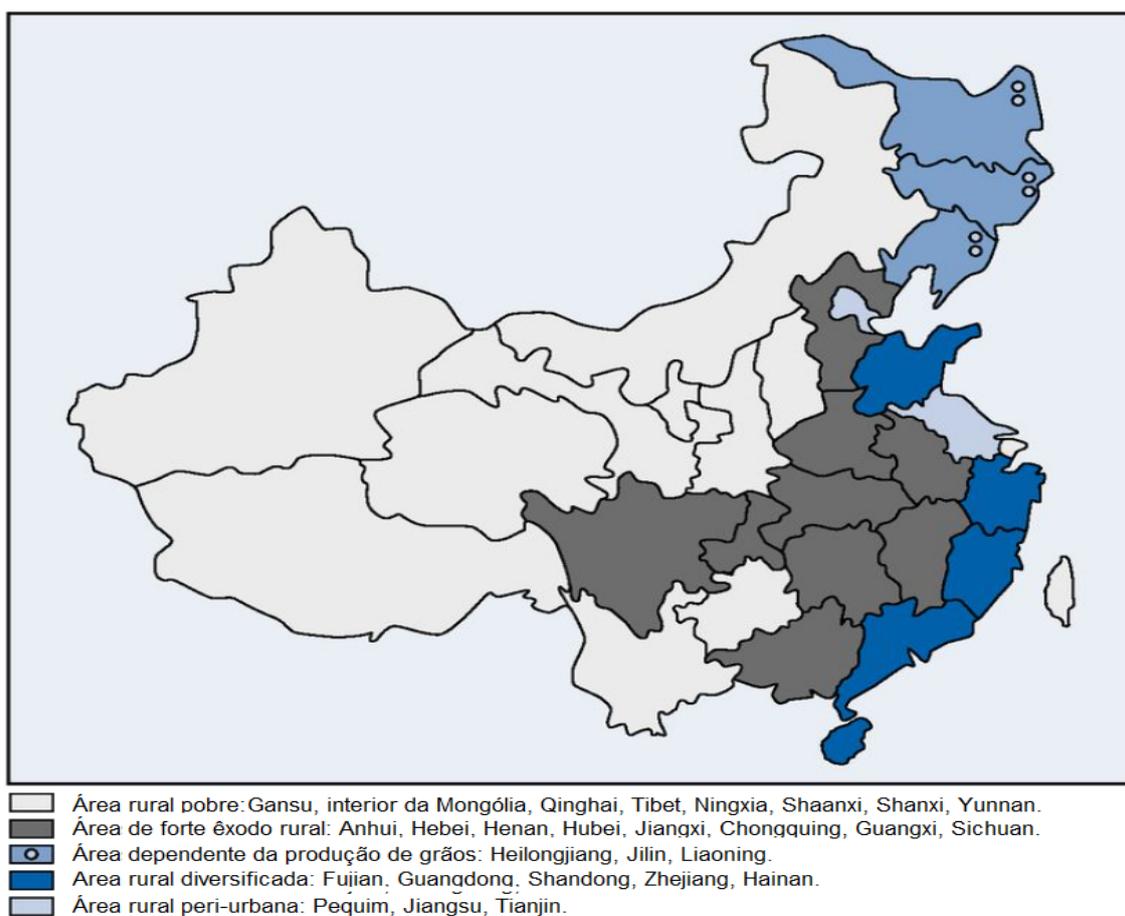
Por outro lado, a área cultivada da agricultura chinesa passou por substancial elevação, o que se refletiu na incorporação de regiões antes inabitáveis para a produção da agricultura, mas que, a partir das reformas, passariam a ser incorporadas como consequência do uso intensivo de fertilizantes químicos e da

⁴⁰ Cf. Leão (2010), p. 84; Kissinger (2012), cap. 14.

⁴¹ “Durante o período de Mao no comando do Estrado chinês, a política estatal para a agricultura era baseada nas comunas rurais, dedicadas, quase que exclusivamente, à produção de grãos, base da dieta da sociedade chinesa. Após as reformas, houve uma menor ênfase na produção de grãos, à medida que estes poderiam ser importados de um grande produtor mundial do produto, com preços relativamente baixos e créditos disponíveis para tal, o que, conseqüentemente, liberou os produtores camponeses chineses a buscarem a expansão e cultivo de outros gêneros alimentícios, aumentando a oferta/disponibilidade de alimentos antes não comercializáveis no país. Cabe destacar, ainda, que o incremento tecnológico atrelado à produção agrícola aumentou a produtividade deste setor, afinal, por exemplo, foi criado e comercializado na China o arroz híbrido, uma espécie de arroz que poderia ser cultivado em regiões inóspitas dentro do país à tal produção, com o custo sendo relativamente menor que a produção do arroz tradicional, inclusive porque demandava menor quantidade de fertilizantes de origem biológica, tradicionalmente usada nas plantações de arroz comum [na China]” (LEÃO, 2010)

mecanização da produção. Ademais, isto fez com que várias regiões rurais fossem incorporadas na dinâmica liberalizante da agricultura chinesa via fornecimento de força de trabalho migrante e produção de gêneros alimentícios, cada uma a seu modo, mas com predominância das regiões costeiras e centro-sul do país, conforme o mapa 1.

Mapa 1 - “As várias Chinas rurais” no período das reformas

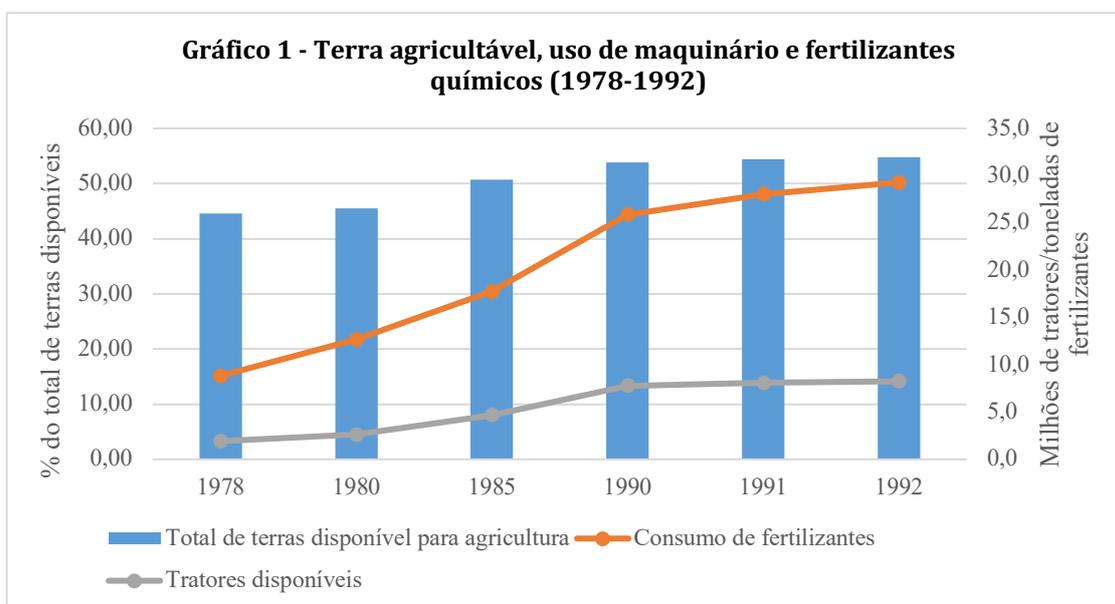


Fonte: OCDE (2009), p. 74 – com adaptações.

De acordo com Medeiros (2012), a variação para cima dos preços dos produtos agrícolas impactou fortemente a renda dos produtores camponeses que passavam a adotar nas novas práticas comerciais liberadas pelo Estado chinês. Mas, longe de ter um impacto imediato sobre os salários reais dos trabalhadores rurais e urbanos em setores não-agrícola, o aumento dos preços de tais produtos somente se fez sentir pesadamente sobre os trabalhadores assalariados com a unificação dos preços a partir de 1984. A partir deste ano, a variação positiva nos preços dos

produtos agrícolas impactou negativamente o poder de compra dos segmentos assalariados nos setores urbanos e rurais não ligados à agricultura.

Como consequência, tanto Leão (2010) quanto o próprio Medeiros (2013) destacam que este duplo movimento tornou possível: 1) a diminuição do hiato de renda entre os setores rurais e urbanos; 2) a pressão sobre o poder de compra dos assalariados do setor urbano fez com que se exacerbasse a necessidade de aumento da produtividade em diversos setores atrelados aos setores industrial e de serviços no setor urbano, e; 3) uma busca por novos investimentos no meio rural, que expandisse a produção de forma a aumentar a oferta de bens pelos produtores, afinal haviam estímulos estatais para tal.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial (2020) e do *Chinese Statistical Yearbook* (2009).

Paralelamente à liberação da produção agrícola e sua comercialização a preços de livre-mercado quando acima das quotas estabelecidas, o governo central promoveu uma ampla reforma no sistema produtivo rural chinês com a autorização e impulsionamento de atividades não-agrícolas atreladas ao campo, que se destinariam à fabricação de produtos relativamente industrializados.

Estamos falando, nesse sentido, das *Town and Villages Enterprises* (doravante TVE), que nada mais foram do que empresas de vilas e municípios, situadas nos lotes



de terras que foram descoletivizadas pelo governo central e que passariam a ser usadas para a produção, em escala cada vez maior, de produtos de valor agregado mais elevado do que os produtos agrícolas tradicionais.

Com o advento da liberalização dos preços do campo, aumento da produtividade agrícola via elevação do uso de fertilizantes e a importação de grãos dos Estados Unidos, as recém-criadas TVE passaram a produzir bens sem a imposição de quotas e regulamentação de preços pelo governo central. Nesta fase inicial das reformas, tais empresas se ocupariam da produção de alimentos industrializados e intensivos em trabalho (NAUGHTON, 2007; MEDEIROS, 2013).

As TVE formalmente eram empresas com controle coletivo dos meios de produção, sob a forma de concessões que o governo central concedia aos governos e comitês locais, com o registro de tais empresas como empresas coletivas, devido à falta de um arcabouço legal para a existência de empresas privadas no país.

Em contraposição à esta formalidade, o autor destaca que as TVE possuíam informalmente/na prática um controle privado, com o Estado chinês concedendo os direitos de exploração econômica e propriedade dos meios de produção a determinadas famílias locais, as quais passariam a produzir e reter para si parte do lucro gerado com a produção e comercialização dos produtos fabricados.

Diferentemente deste ponto de vista, Leão (2010) e Medeiros (2013) destacam que as TVE apresentavam controle comunitário/coletivo desde o início das reformas, essencialmente porque o governo central concedia aos governos locais e aos comitês (residentes) a propriedade comunitária dos ativos destas empresas, escolhendo, em comum acordo, os seus administradores, apesar da maioria esmagadora das TVE serem empresas individuais, conforme a tabela 2.

Ademais, o governo central determinava que parte do lucro líquido, geralmente 60%, fosse anualmente investido tanto na provisão de bens e serviços públicos à população local, quanto no reinvestimento na produção, de forma a ampliar a capacidade produtiva e aumentar a produtividade.

Tabela 2 – Dados agregados das TVE – em % - (1985-1995)

Número de empresas (unidade)			Volume de emprego			Valor adicionado			
Ano	Coletivas	Privadas	Individuais	Coletivas	Privadas	Individuais	Coletivas	Privadas	Individuais
1985	12,8	4,4	82,8	59,5	6,8	33,7	72,9	5,9	21,3
1990	7,8	5,2	87	50,1	7,8	42,1	66,8	7,9	25,3
1995	7,4	4,4	88,3	47,1	6,8	46,1	64,1	5,9	30,0

Fonte: OCDE (2009).

Além disso, a criação destas empresas esteve atrelada ao movimento de abertura chinesa ao capital estrangeiro já no início da década de 1980, também como na necessidade de geração de divisas em moeda forte para fazer frente às importações de máquinas e equipamentos necessários ao incremento tecnológico ligado ao projeto reformista, em sentido mais amplo (MEDEIROS, 2008). Tanto é que, em 1990, as TVE representavam 16,5% das exportações chinesas, assim como 13,4% do PIB do país, e 93 milhões de postos de trabalhos, conforme a tabela 3.

Tabela 3 – Dados segmentados das TVE – (1985-1990)

Ano	Quantidade (milhões)	Volume de emprego (milhões)	Valor adicionado (bilhões/Yuan)	Participação no PIB (%)	Participação no produto industrial (%)	Participação nas exportações (%)
1985	12,2	70	248	8,6	15	Indisponível
1990	18,7	93	483	13,4	27,1	16,3

Fonte: OCDE (2009).

Desta forma, as TVE puderam se associar às ETN estrangeiras, essencialmente as asiáticas, via *joint ventures*, tendo em vista que os países relativamente mais desenvolvidos da Ásia passaram a terceirizar parte de sua produção intensiva em trabalho para as TVE chinesas, com a consequente transferência tecnológica de tais processos produtivos e a obrigatoriedade de que parte substancial da produção de tais *joint ventures* fosse destinada à exportação, viabilizando, assim, a entrada de divisas em moeda forte na economia chinesa (NAUGHTON, 2007).

Nesse sentido, os setores mais impactados positivamente foram os de vestuário e alimentos, este último passando por um incremento tecnológico significativo em termos comparativos ao período maoísta, haja vista que a produção de alimentos industrializados das TVE apresentou um salto extraordinário, assim

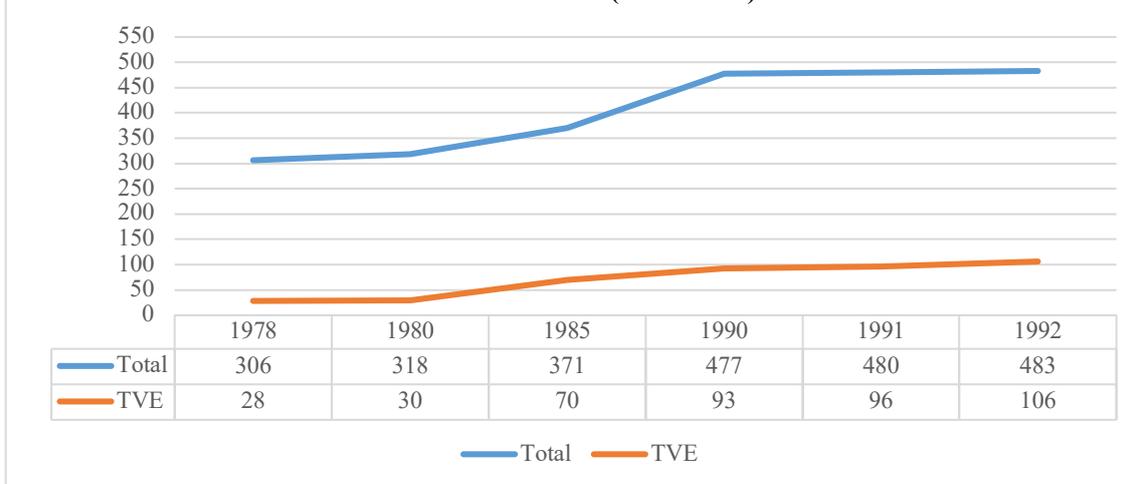


como a produção de alimentos nos setores tradicionais da agricultura chinesa também tendeu à expansão durante todo o período entre 1978 e 1992.

Cabe destacar que o processo de terceirização da rede de produção asiática para a China, cujo país líder em termos de desenvolvimento econômico e produtivo era o Japão e suas ETN, somente foi viabilizado porque o governo central de Pequim tornou factível a concessão de subsídios fiscais para que tais ETN asiáticas se instalassem em território chinês; os salários dos trabalhadores chineses eram baixos em termos comparativos aos salários de trabalhadores japoneses e dos *NIC* de primeira geração; ficou estabelecida uma política de créditos oficiais às TVE concedidos pelo *Agricultural Bank of China (ABC)* e pelas *Rural Credit Cooperatives (RCC)*, os quais eram garantidos pelos governos locais e regionais em termos de cobertura em caso de não-pagamento dos compromissos assumidos pelas TVE, e; houve o uso do mercado interno chinês, que passava por profundas transformações em termos de criação de uma estrutura de consumo em processo de expansão, devido ao processo de urbanização e desenvolvimento industrial que a economia chinesa começava a trilhar, algo que as ETN estrangeiras poderiam aproveitar caso seguissem as regulamentações determinadas pelo Estado chinês.

Nesse sentido, a participação do valor adicionado das TVE no PIB rural chinês saltou de menos de 24,2% em 1978 para 69,7% em 1992 (ZHU & ELBERN, 2002). O volume de emprego gerado por tais empresas também apresentou substancial elevação, absorvendo, inclusive, aquelas populações que desejavam sair do meio rural tradicional (agricultura), mas que não desejavam ir em direção aos grandes centros.

Gráfico 2 - Volume de emprego nas TVE e volume total de emprego nas áreas rurais - 1978-1992 (em milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do *Chinese Statistical Yearbook* (2009).

Conforme o gráfico 2, em 1978 o volume de trabalhadores empregados nas TVE era da ordem de 28 milhões de pessoas, chegando a mais de cem milhões em 1992. Tal fato segurou a pressão sobre os preços e salários no meio urbano nas grandes cidades, afinal, à medida que a população do campo crescia, o êxodo rural também tendia a crescer, por conta do processo de urbanização e industrialização. Neste contexto, as TVE tiveram papel fundamental de reter esta população de origem rural, evitando uma explosão demográfica nos grandes centros urbanos.

Segundo Fu *et al* (2002), a contribuição do PIB per capita das TVE sobre o PIB per capita total do setor rural apresentou um salto significativo durante o período analisado neste capítulo. Em 1978, cerca de 7,6% do PIB per capita rural advinha das atividades das TVE, saltando para 24,6% em 1985 e 27,1% em 1992. Uma das justificativas de tal elevação, para o autor, é que as TVE estavam tanto direcionadas para o comércio interno quanto para o comércio externo, além do fato de que a remuneração dos trabalhadores estava ligada à performance de produção.

Além disso, a contratação e demissão de trabalhadores, qualificados ou não, eram realizadas de acordo com as condições da demanda, especialmente porque os administradores de tais empresas tinham elevado grau de liberdade para promoverem práticas gerenciais de forma sincronizada à realização da produção com maior nível de produtividade, com o objetivo de geração de lucro (ZHU &



ELBERN, 2002). Adicionalmente, as exportações de produtos oriundos das TVE, em *joint ventures* com ETN, eram importante instrumento do governo chinês na busca de divisas em moeda forte, além de serem mecanismos de competição, conforme já mencionado.

Fazendo uma comparação entre o nível de produtividade das TVE em diversos setores com outros países entre 1978 e toda a década de 1980, Fu (2002) destaca que

[...] a comparação internacional de eficiência técnica indica que, em indústrias comparáveis, as TVE da China são eficientes em relação a outros grandes fornecedores de países em desenvolvimento no mercado mundial. No caso da indústria têxtil, Brasil, Turquia, Indonésia e TVE [chinesas] estão na fronteira [da produtividade], o que indica que são eficientes em relação a outros concorrentes como Índia, Filipinas, Tailândia, Coréia e México. No caso da indústria de produtos de couro, as TVE [também] estão na fronteira [da produtividade], juntamente com Tailândia, Chile, Indonésia, Turquia e Índia. Sendo muito mais eficientes do que Filipinas, Coréia, Hong Kong e Taiwan (FU *et al*, 2002, p.7 – tradução nossa).

Citando as deficiências chinesas em maquinaria elétrica, o autor prossegue sua análise inferindo que o governo chinês buscou estimular o avanço das TVE em tal setor, pois

a maquinaria elétrica é um item de exportação na escala comparativa de vantagens que a China está tentando avançar. Aqui, Brasil, Coréia e Indonésia formam a fronteira da eficiência. As TVE são menos eficientes do que as empresas nesses países, mas são tão eficientes quanto a Tailândia e mais eficientes do que as empresas do México, Filipinas, Índia e Malásia [neste setor]. Em suma, as TVE não são apenas muito mais eficientes do que as empresas estatais [chinesas] comparáveis; elas também são, em geral, mais eficientes em comparação com seus principais concorrentes internacionais nas principais indústrias de exportação (IBIDEM – tradução nossa).

Por fim, torna-se importante adentrarmos a partir de agora nas reformas do setor industrial, que impactaram não somente o setor urbano, conforme iremos ver, mas que tiveram um transbordamento em diversos setores da economia chinesa, como nas próprias TVE e no setor exportador, além de ter sido um importante indutor dos níveis de investimentos realizados em ciência e tecnologia atrelados à



produção, impactando profundamente a inserção econômica internacional da China na Economia-mundo capitalista, conforme iremos ver ao longo deste capítulo.

AS REFORMAS NOS SETORES INDUSTRIAL E DE CIÊNCIA & TECNOLOGIA

As reformas nos setores industrial e ciência & tecnologia (doravante C&T) estiveram intimamente presentes no programa “quatro modernizações”. Até o final de década de 1970, as indústrias e a C&T chinesas estiveram exclusivamente nas mãos dos planejadores centrais do PCC, com elevado grau de ineficiência produtiva e organizacional, inclusive com forte dependência da União Soviética em matéria de implementação, manutenção e produção, assim como forte dependência de transferência tecnológica soviética (MEDEIROS, 2008).

A centralização das decisões das empresas estatais nos órgãos do Planejamento Central do PCC impôs total controle sobre os preços dos produtos, regulamentos salariais, configuração dos contratos e provisão de cargos, tendo em vista a necessidade de satisfazer arranjos políticos a nível nacional, regional e local na economia chinesa.

O setor produtivo, então, possuía elevada rigidez no processo produtivo, poucos incentivos à inovação e desenvolvimento de novos produtos, além da dispersão dos poucos centros de C&T, que tornavam as restrições tecnológicas algo marcante do processo produtivo chinês.

Com o rompimento sino-soviético no final da década de 1960 e os impulsos que a economia-mundo capitalista emitia no decorrer da década de 1970, a indústria e o complexo de C&T chineses passariam a ter importante papel nas reformas, especialmente pelo fato de que, na visão de Deng Xiaoping, o aprofundamento do parque industrial e os estímulos ao avanço da C&T chineses seriam condição *sine qua non* para a estratégia de longo prazo proposta pelas reformas (NAUGHTON, 2007).

O fim do isolamento internacional com a aproximação junto aos Estados Unidos logo traria seus resultados para a China, pois a abertura ao exterior fez com que o governo chinês pudesse ancorar a “acumulação primitiva” das reformas



industriais com base na atração de ETN estrangeiras, especialmente as asiáticas e norte-americanas, em regiões geográficas e setores industriais selecionados.

Nesse contexto, a estratégia do governo de Pequim seria a de atrair capital e tecnologia estrangeiros, via IDE, especialmente naqueles setores mais intensivos em tecnologia e nas regiões costeiras do país. Para tanto, o governo chinês ofereceu uma série de concessões fiscais e tributárias, assim como impôs uma série de restrições a estas ETN, como a obrigatoriedade de destinar parte da produção às exportações.

Do ponto de vista das concessões, as ETN que se instalassem nas 4 recém-criadas Zonas Econômicas Exclusivas (doravante ZEE) nas cidades de Shenzhen, Zhuhai, Shantou e Xiamen⁴², poderiam explorar a força de trabalho local de acordo com as leis de mercado, de forma a reduzir os custos de produção; poderiam, ainda, ter acesso aos fluxos comerciais e financeiros por estarem próximas a Hong Kong e Taiwan⁴³; poderiam aproveitar a dimensão e a diversidade do mercado de consumo chinês, e; poderiam usufruir dos *clusters* de infraestrutura e logística que passaram a ser criados e ampliados pelas grandes empresas estatais chinesas.

Cabe destacar que o período que vai de 1978 e a década de 1980 foi marcado por profundas mudanças nas relações entre Estados Unidos e Japão, especialmente quando os norte-americanos lançaram mão do “choque de juros” em 1979 e impuseram os Acordos do Plaza, em 1985, e Louvre, em 1987, sempre em desfavor dos japoneses, tornando necessário aos capitais japoneses a busca de novas rotas de inversão, o que favoreceu, ainda que indiretamente, o redirecionamento dos fluxos de investimentos japoneses no Ocidente e mesmo dentro do Japão rumo a China, que estava em compasso de abertura.

No que tange às obrigações das ETN em solo chinês, houve a imposição de uma série de regulamentações para a entrada de tais fluxos de IDE, permitidos

⁴² Criadas em 1979, mas colocadas em funcionamento a partir da “Política de Portas Abertas” de 1981, inserida no Sexto Plano Quinquenal (1981-85).

⁴³ Uma das estratégias de Deng era aproveitar os capitais da diáspora chinesa na região asiática para financiar os investimentos estrangeiros necessário ao projeto de modernização e desenvolvimento. Para tanto, a criação das ZEE proximamente a Hong Kong e Taiwan tornaria os fluxos de investimentos destinados à China mais fáceis, além de facilitar as exportações resultantes do processo produtivo industrial vindouro. Ver Castells (1999).



apenas nos setores de maior intensidade tecnológica, como informacional e microeletrônica, haja vista serem estes setores que emergiam da terceira revolução industrial (revolução tecnológica), e que somente seriam consolidados na China, na visão do grupo de Deng Xiaoping, através da importação do exterior, via atração das ETN.

Nesse sentido, a imposição de acordos de transferência tecnológica entre as ETN e as firmas chinesas locais seria a fonte primordial do *catch up* tecnológico vislumbrado pelo governo de Pequim no período, além de se tornar um importante canal para a expansão dos negócios chineses com o exterior. A transferência tecnológica, neste contexto, se consolidou visando facilitar tanto a capacitação (e absorção) tecnológica das firmas locais, quanto facilitar a capacitação das ETN aos padrões e à dinâmica do mercado interno chinês em que iriam se instalar.

Por exemplo, a criação de centros de pesquisa & desenvolvimento (doravante P&D) pelas ETN foi fundamental nesta estratégia, afinal o governo chinês ofereceu, conforme iremos ver, subsídios fiscais e financeiros, exclusivamente nas ZEE, de forma a estimular a incorporação tecnológica oriunda de tais centros pelas firmas chinesas lá também instaladas, via *joint ventures*.

No que tange à comercialização da produção originada pelos fluxos entrantes de IDE, o governo chinês impôs pesadas regulamentações para que as ETN destinassem, obrigatoriamente, parte de sua produção às exportações, de forma a tornar possível a entrada de moeda forte (dólares) na economia chinesa, algo necessário, na visão do grupo dirigente do PCC, à estratégia de aprofundamento do parque industrial chinês via importação de bens de capital, quanto ao objetivo de conectar as empresas chinesas à rede de produção asiática.

De acordo com Gabriele (2020), para dar suporte às reformas promovidas nos setores industrial e de C&T, o planejamento estatal foi fundamental pois, em 1981, o governo chinês colocou em prática a “Política de Portas Abertas”, tendo como meta o desenvolvimento industrial e tecnológico nacional ancorado na especialização produtiva interna, que seria serventuária ao projeto modernizador.



Tal política resultou na segmentação territorial da produção chinesa em três cinturões (*Three Belts*), da seguinte forma: na região costeira, as atividades industriais seriam concentradas nos setores com maior intensividade tecnológica e destinados à exportação, especialmente com as *joint ventures*; na região central e nordeste do país, as empresas e produtores nacionais se concentrariam nas atividades ligadas à agricultura e à produção e transmissão de energia, e; na região oriental, a produção de animais e a exploração mineral seriam as atividades principais.

O resultado desta política foi relativamente satisfatório e, na visão de Leão (2010) e Gabriele (2020), fez com que o governo chinês promovesse a expansão das vantagens fiscais e financeiras do plano original das reformas para outras regiões costeiras do país, onde foram criadas, em 1985, mais dez ZEE⁴⁴, que se transformariam, junto com quatro ZEE criadas em 1979, nas Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET).

No interior das ZDET, as vantagens fiscais e financeiras para as empresas nacionais e as ETN foram implementadas pelo governo seguindo a política de estímulo ao aprofundamento do parque industrial chinês, assim como no estímulo à criação e expansão de centros de P&D, de forma a tornar a produção científica nacional e estrangeira nestes centros absorvível pelas empresas nacionais, especialmente as de *high technology*.

Nesse sentido, ficou determinado pelo governo que no período compreendido entre 1985 e 1992 as empresas nacionais e estrangeiras que promovessem investimentos nas ZDET passariam a pagar alíquotas de imposto de renda da ordem de 15%, entretantes a alíquota média nacional, especialmente fora das ZDET, se situasse em torno de 33%.

De acordo com Lazzari (2005), caso os lucros das firmas nacionais e estrangeiras localizadas na ZDET fossem reinvestidos, durante cinco anos, na expansão da capacidade produtiva instalada e em centros de P&D, tais empresas

⁴⁴ Nas cidades de Dalian, Qinhuangdao, Tianjin, Yantai, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Shanghai, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guanzhou, Zhanjiang e Beihai.



teriam 40% de restituição do imposto de renda pago nos anos anteriores, independentemente do nível de intensividade tecnológica e setorial em que atuavam

Além disso, caso os investimentos das referidas firmas instaladas na ZDET fossem nos setores de *high technology* e exportações, o governo garantia cem por cento de restituição do imposto de renda pago nos anos anteriores, sem qualquer tipo de carência para ser restituído, além de que haveria, para novos investimentos realizados nestes setores, isenção do pagamento de imposto de renda no período de dois anos, a partir da realização do investimento.

Destaca-se, ainda, que todas as empresas que vendessem cerca de setenta por cento da sua produção ao exterior pagariam apenas 50% de todos os impostos incidentes na sua atividade manufatureira.

Combinado a estas medidas de estímulo aos investimentos nos setores intensivos em tecnologia e exportação, o governo chinês decretou duas leis que estimulavam a atração de IDE, especialmente das ETN, assim como davam garantias aos investimentos estrangeiros realizados em solo chinês.

A primeira delas foi a *Wholly Owned Subsidiaries*, de 1986, que assegurava às ETN instaladas em solo chinês, sem participação em *joint ventures*, a proteção do lucro realizado em suas operações no mercado interno do país, mas impunha uma série de restrições a respeito da quantidade de trabalhadores estrangeiros que poderiam trabalhar em tais empresas, haja vista que quanto maior o volume de investimentos, maior poderia ser a quantidade de trabalhadores estrangeiros (quanto menor o volume de investimentos realizados, maior seria a necessidade de contratação de trabalhadores locais), tornando possível o registro de empresas estrangeiras sem a formação de *joint ventures*⁴⁵.

A segunda lei foi a *Revision of Equity Joint Venture*, de 1990, que garantia às corporações estrangeiras proteção aos investimentos realizados na criação de

⁴⁵ De acordo com Jia (1994, p. 42), o número de empresas estrangeiras atuando em solo chinês saltou de 18 em 1986 para cerca de 34 mil em 1993.



novos centros de P&D, especialmente naqueles setores intensivos em tecnologia e formação de *joint ventures* com firmas nacionais, mas com autorização expressa das autoridades de Pequim sobre os setores em que atuariam, além da destinação de 25% como mínimo que tais corporações estrangeiras deveriam investir no capital inicial da *joint venture*, assim como a necessidade de que parte do capital entrante na economia chinesa fosse depositado no *Bank of China*⁴⁶.

Se do ponto de vista externo a estratégia reformista chinesa de *catch up* tecnológico e estímulo às exportações ocorreu com base na atração de IDE das ETN, do ponto de vista interno ocorreram alterações institucionais e produtivas que aprofundaram as transformações na indústria e na ciência & tecnologia do país, havendo uma simbiose entre sofisticação industrial atrelada ao desenvolvimento tecnológico e a industrialização (JABBOUR, 2010).

Para tanto, as reformas internas destinadas a destravar os setores industrial e tecnológico perpassaram, essencialmente, pelo engajamento do Estado chinês em promover inovações institucionais na economia chinesa, além de atuar como agente orientador dos investimentos em tais setores, durante a arrancada para a industrialização.

Desta forma, foi criado em meados da década de 1980 o *Science and Technology Leading Group (STLD)*, destinado a promover mudanças institucionais para alavancar o processo de criação de inovações tecnológicas via estímulos estatais.

Conforme destaca Zonenschain (1906), a criação deste grupo levou a uma maior centralização da tomada de decisões estratégicas acerca do processo de criação e disseminação das inovações tecnológicas, também como foi importante medida institucional para criar um ambiente favorável à ampliação dos investimentos públicos e privados, nacionais e estrangeiros, nos setores estratégicos definidos pelo Estado chinês.

⁴⁶ Cf. China (1990) e Lee (1997).



Por um lado, Leão (2010) destaca que o STLD foi determinante para a implementação de mecanismos concorrenciais no processo de aprofundamento do *catch up* tecnológico chinês, pois introduziu a abertura de setores intensivos em trabalho às leis concorrenciais de livre-mercado, especialmente no que tange ao processo gerencial de alocação de recursos, estímulos financeiros à descoberta de novos processos e produtos atrelados à produção industrial de baixo valor agregado, assim como favoreceu um maior avanço no processo de descentralização das decisões quanto à busca de insumos, transporte, comercialização e parcerias.

Por outro lado, Jie (1996) salienta que, *pari passu* o acelerado avanço liberalizante das reformas institucionais e seu peso sobre as inovações nas indústrias intensivas em trabalho, tal avanço não se deu na mesma velocidade nos setores empresariais estatais intensivos em tecnologia e estratégicos ao Estado chinês, que tiveram avanços graduais (menos acelerados) e um fortalecimento (ainda maior) do papel do governo chinês no processo de tomada decisão empresarial.

Conforme Jabbour (2010), as empresas estatais de grande monta, ou seja, aquelas ligadas aos setores de energia, infraestrutura, *high technology* e prestadoras de serviços essenciais à população tiveram um fortalecimento do governo chinês no núcleo de tomada de decisões, sendo inseridas numa estratégia de longo prazo definida pelo governo, numa busca de transformações estruturais de longo prazo da economia chinesa sem a criação de pontos de estrangulamentos, algo que foi viabilizado pela estratégia governamental de encadeamentos empresariais intersetoriais.

Em 1985, as empresas estatais intensivas em trabalho passaram a ter, paulatinamente, uma menor interferência do Planejamento Central do PCC sobre as tomadas de decisões empresariais, o que, de certa forma, tornou a busca pelo lucro o objetivo final destas empresas, mesmo com as regulamentações impostas pelo governo.

Nesse sentido, o Estado passou a permitir que as empresas estatais intensivas em trabalho passassem a vender parte de sua produção no mercado,



tendo em vista a liberalização dos preços dos bens e serviços urbanos a partir de 1985, e a remuneração do trabalho passaria a ser atrelada à produtividade (LEÃO, 2010). Ademais, o sistema de crédito bancário começaria a dar os primeiros sinais de criação de *funding* para estas empresas, especialmente os bancos regionais e locais, dinamizando o nascente sistema de crédito bancário oficial no país (PAULINO & MOCELIN, 2019).

Neste mesmo ano, a STLG se tornou o órgão centralizador da estratégia governamental chinesa de desenvolvimento científico e tecnológico, especialmente quando ocorreu o lançamento de uma nova estratégia de avanço tecnológico coordenado entre os setores civil e militar em 1985. Tal estratégia tornou possível ao governo implementar uma política de demanda estatal às inovações tecnológicas que seriam incorporadas junto às empresas estatais de grande monta, mas também ao setor militar, tendo em vista que o governo passaria a firmar contratos com os diversos centros de P&D no país (ZONENSCHAIN, 2006), e o sistema de inovações tecnológicas estatal-empresarial passaria por uma fusão com o sistema de inovações tecnológicas do setor militar, sob coordenação do STLG.

Na visão de Leão (2010), tal sistema de contratos com os centros de P&D foi importante mudança institucional ocorrida nesta primeira etapa das reformas, pois o governo de Pequim adotou uma postura de criar fortes incentivos pelo lado da demanda para o setor como um todo, o qual, por sua vez, estava sujeito às regras de mercado no que tange aos termos de regulação de sua atividade, afinal todos os centros de P&D (excetos aqueles considerados estratégicos pelo governo), estatais ou não, passariam a concorrer entre si na busca de inovações que poderiam ser incorporadas ao setor produtivo, cujo resultado foi a elevação do nível de competitividade no setor, de forma a acelerar as descobertas de novos processos e produtos para a indústria chinesa.

Dois anos depois, em 1987, o governo central instituiu os “contratos de responsabilidade” sobre as empresas estatais intensivas em trabalho. Conforme ocorrera no campo, tais empresas passariam a ter maior participação do capital privado nacional na sua composição societária, além de ter havido a extinção do



planejamento central no seu processo decisório, mas com determinadas condições, a saber: 1) as empresas pagariam uma taxa fixa anual em dinheiro aos governos central e regional; 2) o excedente poderia ser todo comercializado no mercado, mas o governo impor as condições do cálculo de retenção do lucro a ser pago anualmente; 3) as comunidades locais deveriam ter prioridade na composição societária, especialmente os trabalhadores das próprias empresas, e; 4) o capital estrangeiro poderia investir nestas empresas, respeitando um limite máximo de 25% de participação societária, além de ter de promover a criação e ampliação de centros de P&D, ou mesmo incorporando tecnologia estrangeira no processo produtivo destas empresas⁴⁷.

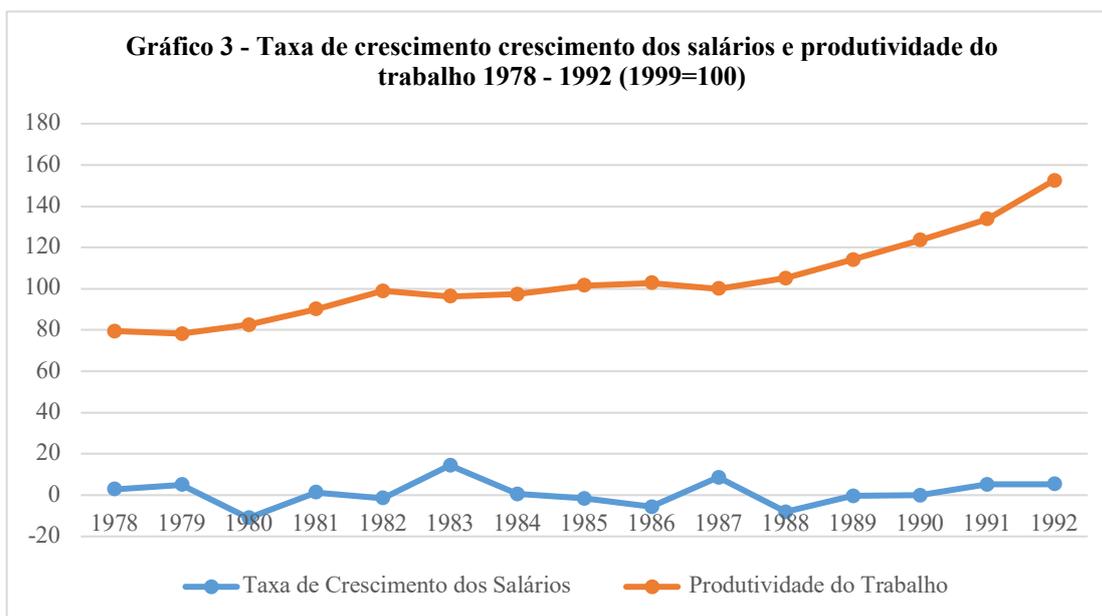
Cabe destacar que *pari passu* as atividades dos centros de P&D tradicionais, ligados às universidades chinesas e institutos de pesquisas, as próprias empresas estatais, tanto as que atuavam nos setores estratégicos, quanto as intensivas em trabalho, passaram a abrir centros de P&D próprios. Quando não tinham *funding* para a abertura de tais centros, as empresas intensivas em trabalho contratavam consultorias dos centros de P&D existentes, de forma a conseguir competir no dinâmico setor produtivo-tecnológico em que estavam inseridas.

De forma sumária, segundo Zonenschain (2006) o governo chinês promoveu inovações institucionais internas que asseguraram que tais medidas se tornassem serventuárias à estratégia de desenvolvimento nacional de longo prazo, afinal: 1) ficou a cargo do governo central a elaboração dos contratos de responsabilidade, determinando o cálculo de retenção anual de parte do lucro a ser pago ao governo pelas empresas sob contratos de responsabilidade; 2) a supervisão dos resultados operacionais destas empresas, realizada pelos órgãos central e regionais do PCC, e; 3) a restrição deste tipo de mecanismo institucional às empresas estatais atuantes em setores-chave à estratégia governamental de desenvolvimento econômico de longo prazo governamental, as quais não poderiam participar deste tipo de abertura societária, especialmente nos setores intensivos em tecnologia e estratégicos à segurança nacional (minérios e energia, por exemplo).

⁴⁷ Cf. Baark & Suiying (1990); Zonenschain (2006, capítulo III).

Como consequência das reformas nos setores industrial e tecnológico, mudanças estruturais ocorreram no mercado de trabalho, na composição salarial e na expansão urbana chinesa.

De acordo com Medeiros (2013), a elevação do volume de trabalho empregado nas empresas industriais apresentou substancial elevação, derivado dos estímulos governamentais ao setor urbano-industrial do país, com um crescimento de cerca de 65% entre 1978 e 1992, conforme destaca o gráfico 4. Por outro lado, *pari passu* à modernização tecnológica atrelada aos processos e produção industrial urbana (mas também rural), a produtividade do fator trabalho apresentou, também, substancial elevação na economia chinesa, impactando positivamente a taxa de lucro empresarial, conforme o gráfico 3. Ou seja, no período houve crescimento acelerado do produto industrial, puxado pelo aumento da produtividade do fator trabalho e na não-transferência de parte dos resultados da produção para os salários dos trabalhadores.



Fonte: Elaboração própria a partir de Medeiros (2013), p. 485.

Segundo dados do *Chinese Statistical Yearbook* (CHINA, 2009), a força de trabalho total na China em 1978 era de cerca de 400 milhões de pessoas, ao passo que em 1992 esse valor chegou à cifra de cerca de 661 milhões, com o setor rural predominando neste momento das reformas com cerca de 306 milhões de pessoas

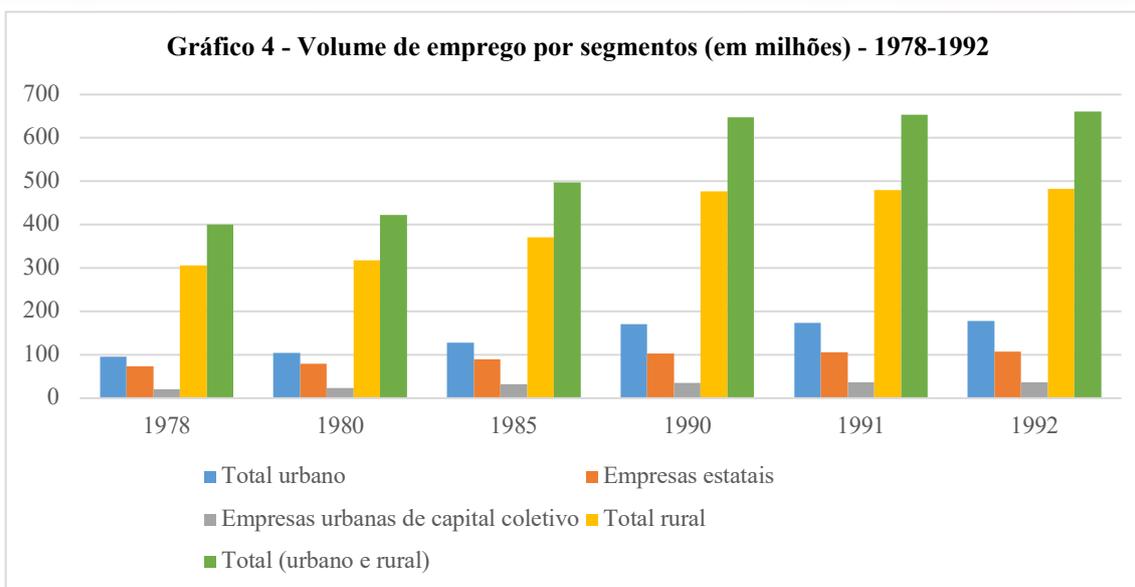


empregadas em 1978, saltando para 483 milhões em 1992. Já no setor urbano, a economia chinesa apresentou uma elevação considerável do volume de emprego, da ordem de 94 milhões em 1978 para 178 milhões em 1992.

Este incremento na população economicamente ativa se deveu à entrada de jovens no mercado de trabalho nas áreas rurais, e, nas áreas urbanas, o incremento da força de trabalho se deveu à imigração por melhores condições de vida, tendo em vista o processo de liberalização da propriedade no setor rural, que jogou muitos trabalhadores em condições de trabalho paupérrimas.

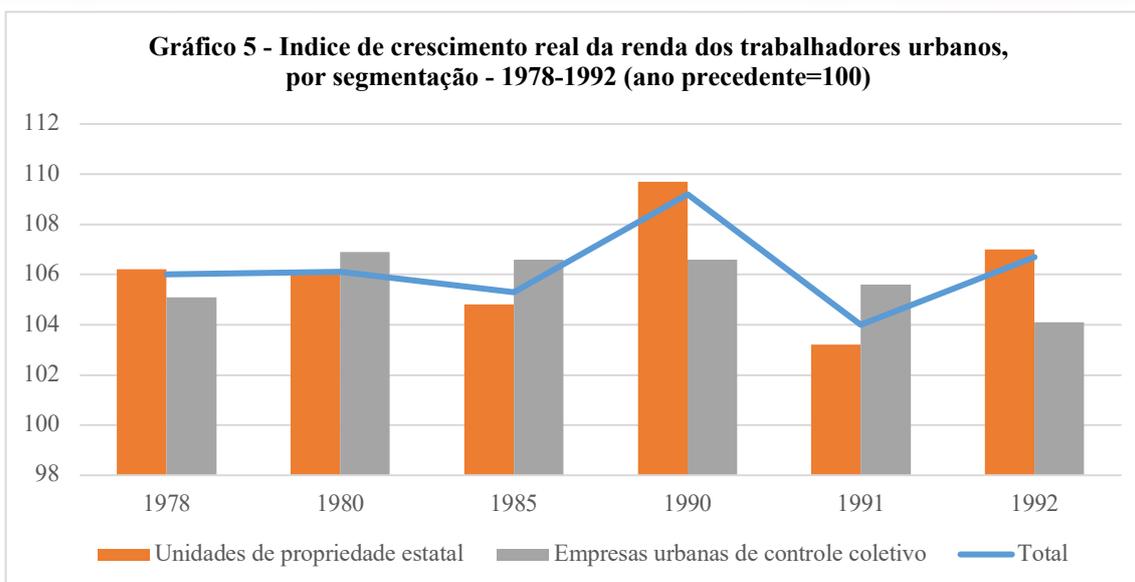
A segmentação desta força trabalho urbana apresentou importantes derivações em meio ao processo de industrialização vigente. Segundo Medeiros (2013), o aumento no volume de emprego no setor urbano esteve atrelado ao processo de industrialização e desenvolvimento tecnológico, o que se constata pelo aumento da produtividade do trabalho observada durante o período, ao mesmo tempo em que os estímulos governamentais ao crescimento econômico e à abertura generalizada de novas frentes de acumulação de capital na economia chinesa conseguiu dar conta da absorção de trabalhadores disponíveis tanto no setor urbano, mas também no setor rural, conforme destaca o gráfico 4.

Por um lado, tal volume de emprego e renda gerado via expansão da rede de produção manufatureira impactou fortemente a demanda por bens e serviços resultantes do processo de industrialização e aprofundamento tecnológico, ao mesmo tempo em que houve uma forte indução dos investimentos realizados durante o período, derivados da elevação da demanda interna e da elevação, ainda que diminuta, da renda dos trabalhadores (PAULINO & MOCELIN, 2019).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do *Chinese Statistical Yearbook* (2009).

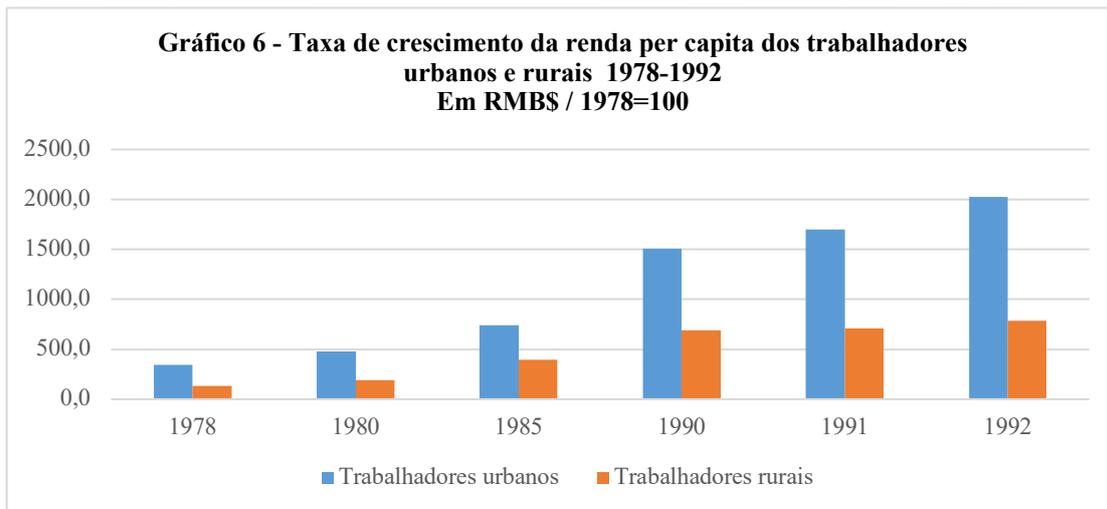
Por outro lado, como resultado da industrialização, a expansão econômica pôde absorver a força de trabalho ao mesmo tempo elevando a produtividade, conforme vimos. Ademais, a incorporação da massa trabalhadora ao processo produtivo foi maior que a produtividade, tendo em vista que, mesmo que a produtividade nas indústrias vista no período, tanto no setor urbano quanto no rural, tendessem a gerar desemprego, a taxa de acumulação de capital e a fronteira de acumulação decorrente se situaram em patamar tão elevado que foi capaz de incorporar a força de trabalho excedente que se apresentava disponível, forçando a renda dos trabalhadores para cima, especialmente no setor urbano-industrial, conforme o gráfico 5.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do *Chinese Statistical Yearbook* (2009).

Segundo Pires (2012), a velocidade da urbanização e o aumento da renda real dos trabalhadores, especialmente no setor urbano-industrial, apresentou uma dinâmica capaz de promover uma mudança estrutural na economia chinesa, pois, aliado à acumulação de capital do setor rural, que apresentou forte elevação no período, a elevação da acumulação de capital no setor urbano-industrial apresentou menor aceleração, mas com parcela cada vez mais expressiva da economia chinesa sendo incorporada a este setor, que passava a se tornar o mais dinâmico da economia como um todo.

Este movimento impactou o aumento real e nominal da renda dos trabalhadores urbanos, que, por sua vez, passaram a consumir cada vez mais os produtos produzidos no setor rural, numa espécie de simbiose entre os dois setores, conforme se pode verificar no gráfico 6, tangente à elevação da renda per capita dos trabalhadores urbanos e rurais.

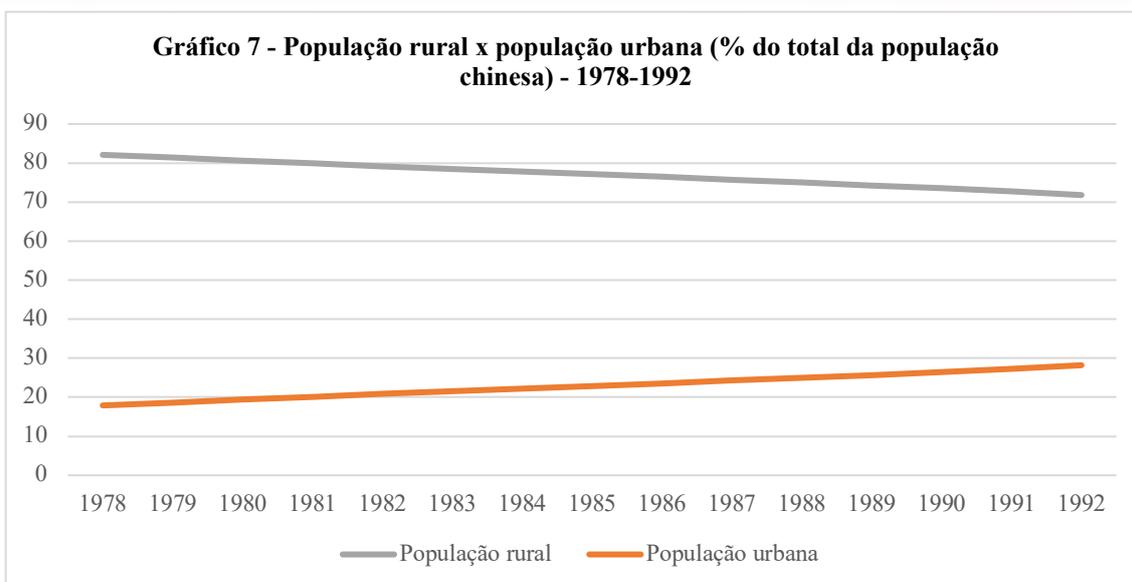


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do *Chinese Statistical Yearbook* (2009).

Conseqüentemente, o poder de compra dos residentes nos setores urbano e rural cresceu substancialmente. Por exemplo, o consumo assalariado urbano a preços constantes saltou de RMB\$ 405 em 1978 para RMB\$ 765 em 1985 e RMB\$ 2262 em 1992. No mesmo período, o consumo assalariado do setor rural saltou de RMB\$ 138 para RMB\$ 349 e RMB\$ 688 (CHINA, 2009). Tal tendência apresenta forte correlação com a elevação da produção da produção agrícola e não-agrícola do setor rural⁴⁸.

Constata-se, desta forma, que, apesar da renda rural ter tido um índice de crescimento maior que a renda dos trabalhadores urbano, o crescimento da renda dos trabalhadores urbanos, ainda que o setor urbano-industrial não apresentasse o mesmo tamanho do setor rural, impactou fortemente o consumo de bens e serviços na economia chinesa como um todo, mas também revela que a acumulação de capital no setor urbano da economia chinesa foi muito maior que a acumulação de capital no setor rural, o que explica, nesse íterim, tanto a absorção da força de trabalho no setor urbano que era expelida do setor rural, quanto a alteração, ainda que incipiente, do padrão demográfico chinês, que rumava rumo aos centros urbanos, conforme revela o gráfico 7.

⁴⁸ Ver tabela 1.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do *Chinese Statistical Yearbook* (2009).

Por fim, passaremos a analisar a estratégia reformista proposta por Deng Xiaoping ao setor militar, setor este que foi importante no processo modernizante iniciado em 1978, devido ao apoio necessário do ELP às reformas, conforme iremos ver.

AS REFORMAS NO SETOR BÉLICO-MILITAR

As reformas modernizadoras no setor militar chinês apresentaram-se totalmente atreladas ao contexto mais geral das reformas econômicas. Nesse sentido, a modernização do ELP passaria a apresentar forte interdependência com a modernização econômica e industrial, haja vista a necessidade por mudanças no padrão tecnológico ligado ao setor bélico do país frente às nações mais desenvolvidas neste setor (Estados Unidos e União Soviética), assim como pela importante legitimidade social e presença geográfica que o ELP detinha no país, necessário às reformas.

Segundo Medeiros (2012), o Estado chinês procurou, num primeiro momento, aumentar o volume de recursos orçamentários destinados ao ELP, de forma a promover investimentos que, na visão do autor, passaram da casa de dois dígitos, superando, inclusive, o crescimento anual do PIB.



Porém, mesmo com a alavancagem de tais investimentos no setor ao longo de praticamente toda a década de 1980, em especial na primeira metade, a capacitação tecnológica militar chinesa esteve atrelada somente ao orçamento do governo central. Porém, no ano de 1985, o STLG estimulou a integração do desenvolvimento de tecnologias civis e militares, atreladas aos centros de pesquisas que passavam por constante expansão após este ano (ZONENSCHAIN, 2006).

Nesse contexto, as disputas internas ocorridas no interior do PCC pelo controle do Estado assim como as transformações externas ocorridas entre 1978 e 1992⁴⁹ foram determinantes para que a reestruturação do ELP ocorresse de modo cada vez mais acelerado, orbitando em torno de cinco elementos-chave: 1) reorganização administrativa; 2) nova composição efetivo militar; 3) nova doutrina militar; 4) modernização material, e; 5) reformulação do papel social do ELP (LEÃO, 2012).

O **primeiro elemento** do programa de modernização do ELP teve por meta reestruturar o modo de organização, treinamento e educação do sistema, bem como sofisticar os meios de controle, comunicação e comando no interior do ELP, visando apoiar o processo de descentralização econômica e, ao mesmo tempo, sofisticar o sistema de defesa. Em relação a este último aspecto, existiu um interesse da nova cúpula do partido em eliminar a herança da gestão militar do período da Revolução Cultural. O **segundo elemento** teve, de um lado, a função de repensar a composição, o tamanho e a dispersão geográfica do exército e, de outro, o objetivo de renovar boa parte da liderança militar e do pessoal de combate. O **terceiro elemento** disse respeito à modernização doutrinária do exército, tanto no campo estratégico, como no campo tático, cuja meta era redefinir a forma do exército se comportar no campo de batalha, bem como a forma de enfrentar e derrotar o inimigo. Os **dois últimos elementos** se referiram à base material e social necessária para a implementação dos outros elementos (LEÃO, 2012, p. 160).

Segundo Medeiros (2012), a Doutrina Militar Chinesa na primeira década das reformas era aquela do período “maoísta”, ou seja, baseada na estratégia de hipotética guerra nuclear contra potências estrangeiras, assim como no cenário de

⁴⁹ A invasão chinesa no Vietnã em 1979 e a formação do Sindicato da Solidariedade na Polônia em 1981 foram importantes neste sentido. “Enquanto o primeiro evento mostrou o atraso e a baixa capacidade militar da China, o segundo apontou, pela primeira vez, a existência de um movimento organizado antissocialista, estruturado dentro de uma república socialista” (LEÃO, 2012, p. 160). Destacam-se, ainda, a crise e fim da União Soviética entre 1989 e 1991 (HOBSBAWN, 1995).



“guerra prolongada” contra os potenciais invasores do território chinês (guerrilha urbana e, principalmente, rural).

Tal Doutrina durou até 1991, quando (após o desmoronamento soviético e o fim da guerra-fria no campo externo e os distúrbios da Praça da Paz Celestial no campo interno) ocorreria um processo de intensificação do debate em torno de duas alas opostas dentro do PCC e do ELP: a ala marxista-leninista ortodoxa (que defendia o aprofundamento dos mecanismos de repressão econômica e social, em virtude da forte resistência desta ala às reformas iniciadas em 1978, especialmente o grupo de Li Peng) e a ala daqueles partidários da continuidade e aprofundamento do processo reformista (especialmente o grupo de Zhao Ziyang, que vai ser o Primeiro-Ministro à época).

Neste contexto de disputas internas, Deng Xiaoping vai retornar ao centro do debate político no interior do PCC já em 1991, procurando costurar um arranjo político necessário, primeiro, para colocar a termo as disputas em torno das alas ortodoxa e reformista dentro do PCC e, segundo, para realizar um “grande compromisso” em torno da liderança do PCC no comando do Estado, com o apoio do ELP.

Nesse sentido, como a prioridade básica do processo modernizador do ELP girava em torno da reestruturação de todo o complexo industrial-militar, Deng buscou apoio da Comissão Militar Central do PCC, ao propor uma solução intermediária e que promoveria os investimentos necessários no setor, sem deixar de lado o controle político do processo nas mãos dos dirigentes do PCC.

Tal solução teria “um centro e dois pontos fundamentais”. O centro seria o desenvolvimento econômico, condição *sine qua non* para que a modernização econômica e material tivesse continuidade, e que impactariam as bases materiais necessárias ao novo engajamento militar chinês; os dois pontos fundamentais seriam: 1) a continuidade da abertura ao exterior, visando a dar continuidade na alteração da inserção econômica chinesa e o aprofundamento de relações político-diplomáticas com diversas nações mundo afora, e; 2) a definição de quatro princípios cardiais norteadores da estratégia política chinesa: 1) prosseguimento



do caminho socialista; 2) manutenção da ditadura democrática-popular; 3) a centralidade do PCC na vida política, social e nacional, e; 4) o apoio ao marxismo-leninismo e ao pensamento de Mao como bases filosóficas de ação do grupo dirigente do PCC (LEÃO, 2010).

Para tanto, Deng Xiaoping vislumbrava uma melhor administração das finanças dos governos central e regionais, tendo em vista a necessidade de fazer frente aos vultosos investimentos necessários à modernização do complexo industrial-militar. Neste contexto, o grande compromisso definia que os governos regionais deveriam realizar transferências de rendas para o governo central sustentar os investimentos neste setor e, por outro lado, o governo central sustentaria a, cada vez maior, modernização do ELP e garantiria a união de todas as províncias em torno do governo central, mitigando, desta forma, os incipientes movimentos de autonomia que emergiam nas províncias mais ricas.

Por fim, o resultado conseguido pelo “grande compromisso” foi a união entre o ELP, o PCC e a Nação, tendo em vista que o ELP se tornaria o grande fiador da continuidade das reformas, assim como seria beneficiado pelo incremento tecnológico originado nas indústrias e centros de pesquisas chineses; o Partido seria beneficiado pois manteria o controle político de todo o país, de forma manter nas mãos do grupo dirigente do PCC o processo de mudanças vigente até então, sem rupturas com a cadeia de comando político, e; a Nação se beneficiaria, de um modo geral, pelo fato de que haveria a formação de um dinâmico, e cada vez mais sofisticado, complexo industrial-militar, voltado para a produção de armas tecnologicamente avançadas, garantindo a soberania militar e tecnológica chinesa frente às outras grandes potências, especialmente os Estados Unidos e a União Soviética Medeiros (2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de reformas e abertura implementado na China entre 1978 e 1992 apresentou resultados satisfatórios em termos de abertura de novos setores a um padrão de acumulação tipicamente capitalista.



Em primeiro lugar, o setor rural apresentou uma dinâmica muito importante em termos de crescimento da produção agrícola, também como no início de um processo de transferência do uso das terras comunais à administração das famílias, ensejando, claramente, um processo de individualização do lucro na economia chinesa. Deste ponto de vista, o setor urbano também apresentou transformações importantes. Pode-se concluir isto, pois, *pari passu* o avanço da abertura de novas frentes de expansão econômica no setor industrial estatal, que apresentou extraordinária performance no período, a estratégia de *catch-up* tecnológico ligado ao setor industrial promoveu transformações significativas na pauta produtiva industrial chinesa tanto em âmbito interno, quanto em âmbito externo, além de ter sido estratégico para a incorporação da força de trabalho que passou a migrar, em escala cada vez maior, das zonas rurais para as zonas urbanas, haja vista que o parque industrial chinês no período, ainda que o incremento tecnológico tenha avançado, era basicamente intensivo em trabalho.

Do ponto de vista do setor bélico-militar, à luz das transformações internas e externas ocorridas no período, destaca-se a condescendência do ELP para com a estratégia reformista do grupo político liderado por Deng Xiaoping, devido, dentre outros motivos, ao fato de que as transformações que vinham ocorrendo na geopolítica mundial, notadamente a segunda guerra-fria e o colapso soviético no final do período, encorajaram a cúpula militar chinesa a se aliar ao processo reformista de forma a incorporar no aparato bélico-militar as transformações industriais e tecnológicas que a economia chinesa vinha logrando.

Por fim, o estudo das transformações setoriais ocorridas na economia chinesa neste período poderia contribuir para a concepção de análises, estratégias e políticas de fomento ao desenvolvimento em países periféricos e semiperiféricos da economia mundial capitalista, haja vista que as supracitadas reformas setoriais ocorridas na economia chinesa não ocorreram de forma espontânea, mas sim lideradas, coordenadas e implementadas no seu todo pelo próprio Estado chinês.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTELLS, M. **Fim de Milênio: a era da transformação: economia, sociedade e cultura**, vol. 3, 2ª ed., tradução de Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venancio Majer. São Paulo, SP: Paz e Terra, 1999.
- CHINA, P. R. **Chinese Statistical Yearbook 2009**. National Bureau of Statistics of China, 2009. Disponível em:
<<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexeh.htm>>. Acesso em: 20/01/2021.
- CHINA, P. R. **Law of the People's Republic of China on Chinese-foreign Equity Joint Ventures**. Beijing, China: Decision of the National People's Congress of the People's Republic of China, 1990. Disponível em:
<http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_2447_0_7.html>. Acesso em: 05/02/2020.
- FU, X.; BALASUBRAMANYAM, V. N. **Township and Village Enterprises in China**. Lancaster University Management School Working Paper 2002/001. Department of Economics, Lancaster University Management School, Lancaster, United Kingdom, 2002.
- GABRIELE, A. **Enterprises, Industry, and Innovation in the People's Republic of China**. Questioning Socialism from Deng to the Trade and Tech War. Singapore: Springer, 2020.
- HOBBSAWN, E. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 1995.
- JABBOUR, E. K. **A China e a economia política do socialismo**. (Tese de Doutorado). São Paulo, SP: Universidade de São Paulo - USP, 2010.
- JIA, W. **Chinese Foreign Investments Law and Policies: Evolution and transformation**. London, UK: British Library, 1994.
- JIE, W. **On Deng Xiaoping Thought**. Beijing, China: Foreign Languages Press, 1996.
- KISSINGER, H. **Ordem mundial**. Trad. Cláudio Figueiredo. Rio de Janeiro, RJ: Objetiva, 2015.
- _____. **Sobre a China**. Trad. Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro, RJ: Objetiva, 2012.
- LEÃO, R. P. F. A economia política da transição chinesa no último quartel do século XX. In: IPEA. **Revista Tempo do Mundo**. Vol. 4, nº 3, Brasília, DF: 2012, p. 153-177. Disponível em:



<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6121/1/RTM_v4_n3.pdf>.
Acesso em: 02/02/2019.

_____. **O padrão de acumulação e o desenvolvimento econômico da China nas últimas três décadas: uma interpretação.** Dissertação (Mestrado) – Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Economia, 2010.

LEE, T. V. **Foreigners in Chinese Law.** New York, USA; London, UK: Garland Publishing, Inc, 1997.

MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

_____. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C; SERRANO, F. **O mito do colapso do poder americano.** Rio de Janeiro, RJ: Record, 2008.

_____. Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa. In: BIELSCHOWSKY, R. **Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia.** Vol. 2. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2013.

NAUGHTON, B. **The Chinese economy: transitions and growth.** Cambridge, MA, USA: Massachusetts Institute of Technology (MIT), 2007.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD Rural Policy Reviews, China.** Paris, France: 2009.

PAULINO, L. A.; MOCELIN, L. F. Estado, sistema financeiro e desenvolvimento industrial da China entre 1978 e 2008. **Revista Intellector.** Ano XV, Vol. XVI, Nº 32, jul./dez, 2020, págs.73-91. Disponível em: <https://www.academia.edu/47757442/Estado_sistema_financeiro_e_desenvolvimento_industrial_da_China_entre_1978_e_2008>. Acesso em: 01/02/2021.

PIRES, M. C. Reflexões sobre os modelos de desenvolvimento de Brasil e China no alvorecer do século XXI. In: PAULINO, L. A.; PIRES, M. C (org.). **China e América Latina: a geopolítica da multipolaridade.** São Paulo, SP: Fundação Memorial da América Latina, 2012, pp. 63-83.

ZHU, Q; ELBERN, S. Economic institutional evolution and further needs for adjustments: Township Village Enterprises in China. **ZEF Discussion Papers on Development Policy**, nº 56, University of Bonn, Center for Development Research (ZEF), Bonn, Germany, 2002.



ZONENSCHAIN, C. N. **O caso chinês na perspectiva do “catch-up” e das instituições substitutas.** (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, 2006.



Comércio bilateral Brasil-EUA: uma análise da composição setorial das pautas de exportações e importações de 2000 a 2019

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v33i2e57299>

Autores: **Bruna Mendonça de Oliveira** é mestre em Economia pela Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG). **Alinne Alvim Franchini** é doutora e mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa, bacharel em Economia pela Universidade Federal de Juiz de Fora e é professora do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG). **Manoel Vítor de Souza Veloso** é doutor e mestre em Estatística e Experimentação Agropecuária pela Universidade Federal de Lavras – MG, graduado em Matemática pela Universidade de Uberaba, professor adjunto e vice-diretor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Unifal-MG.

Resumo

Os Estados Unidos representam um importante parceiro comercial do Brasil, sendo que por muitos anos ocuparam a posição de principal destino das exportações brasileiras. O objetivo do artigo é examinar a relação comercial Brasil-EUA, por meio da análise da composição setorial das pautas comerciais brasileiras, entre 2000 e 2019. Os resultados mostram que o Brasil importa produtos com maior intensidade tecnológica e exporta produtos, em sua maioria, de baixo nível tecnológico. Assim, conclui-se que o País necessita de uma mudança na estrutura produtiva, priorizando a participação de produtos de maior intensidade tecnológica na sua pauta exportadora.

Palavras-chave: Comércio bilateral Brasil-EUA; Intensidade tecnológica; Composição setorial.

Abstract

The United States represents an important trading partner of Brazil, and for many years occupied the position of main destination of Brazilian exports. The objective of the article is to examine the Brazil-U.S. trade relationship through the analysis of the sectoral composition of Brazilian trade patterns between 2000 and 2019. The results show that Brazil imports products with higher technological intensity and exports products, mostly of low technological level. Thus, it is concluded that the country needs a change in the productive structure, prioritizing the participation of products of higher technological intensity in its export portfolio.

Keywords: Brazil-US bilateral trade; Technological intensity; Sectorial composition.

JEL: F10, F14, F19



INTRODUÇÃO

A abertura comercial brasileira nos anos 1990 foi um período de grande importância na história econômica do Brasil, dado que marcou o rompimento do protecionismo tarifário do governo com relação às indústrias nacionais, proteção esta que foi herdada do processo de substituição de importações (MORETTI, 2011).

Além da abertura comercial, a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em março de 1991, também foi uma importante mudança ocorrida na economia brasileira na década de 1990, constituindo uma ruptura do isolamento comercial do Brasil com relação aos países vizinhos. Com isso, o MERCOSUL se tornou um importante bloco econômico que entrou em vigor em 1995, causando uma integração econômica - processo de eliminação de fronteiras e barreiras econômicas - entre os principais países da América do Sul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) (SANTOS, 2013).

De acordo com Moreira e Melo (2003), um dos instrumentos estimulantes do processo de globalização corresponde à queda generalizada das barreiras alfandegárias, que combinada com a especialização econômica, a diversidade de acordos bilaterais e a criação de áreas de livre comércio, contribuiu consideravelmente para o aumento do dinamismo no fluxo do comércio internacional. Esse processo de liberalização do comércio externo, no caso brasileiro, ofereceu oportunidades de obtenção de insumos industriais a baixo custo e de melhor qualidade no mercado externo, aperfeiçoando a tecnologia empregada nos produtos e proporcionando maior competitividade aos produtores domésticos; reestruturando o aparelho produtivo industrial no País.

Dentro deste contexto de intensificação das trocas comerciais destaca-se que, a relação comercial entre Brasil e Estados Unidos é antiga, com os norte-americanos ocupando a posição de maior mercado consumidor dos produtos exportados pelo Brasil, pelo menos até o início do século XXI. Considerando as duas últimas décadas, pode-se dizer que essa relação comercial bilateral passou por momentos de intensificação (principalmente nos governos de FHC e Temer) e por momentos de



declínio (como no governo Lula), causando diferentes impactos sobre a balança comercial brasileira.

No período analisado neste artigo (de 2000 a 2019), os Estados Unidos tiveram uma participação relativa de, em média, 15,45% do total de exportações brasileiras e de, em média, 17,1% do total de importações nacionais, configurando um grande parceiro comercial do Brasil. Os principais produtos brasileiros exportados foram: óleos brutos de petróleo, outros produtos semimanufaturados, outros aviões e outros veículos aéreos, outras gasolinas e pastas químicas. No que concerne às importações, os principais produtos comercializados foram: gásóleo (óleo diesel), outras gasolinas, hulha betuminosa, óleos brutos de petróleo e naftas para petroquímica.

Com a ascensão do mercado chinês, principalmente a partir de 2009, os norte-americanos começaram a perder participação nas pautas comerciais brasileiras, num cenário em que a China se despontou como principal parceiro comercial do Brasil. Porém, como os Estados Unidos ainda são considerados um dos principais parceiros comerciais brasileiros (ocupou, em 2021, a segunda colocação no *ranking* de principais destinos das exportações brasileiras e de principais origens das importações nacionais), neste artigo, propõe-se uma análise da composição setorial das pautas comerciais do Brasil com relação aos norte-americanos (no período de 2000 a 2019), buscando-se discutir como esse comércio bilateral e essas trocas comerciais impactam o balanço de pagamentos (por meio da deterioração dos termos de troca) e, conseqüentemente, o crescimento econômico do País.

O artigo está dividido em quatro partes, além desta contextualização inicial. Na segunda seção, é feita uma discussão sobre as principais teorias de comércio internacional e a crítica cepalina. Na terceira seção, é realizada uma discussão geral da evolução do comércio bilateral entre Brasil e Estados Unidos ao longo desses vinte anos analisados. Na quarta seção, faz-se a análise da composição setorial das pautas comerciais brasileiras, partindo da análise por fator agregado (produtos básicos, semimanufaturados e manufaturados), desagregando de acordo com as



seções da ISIC e, posteriormente, desagregando de acordo com a intensidade tecnológica. Por fim, são apontadas algumas considerações finais.

AS PRINCIPAIS TEORIAS DE COMÉRCIO INTERNACIONAL E A CRÍTICA CEPALINA

O estudo acerca dos determinantes das trocas comerciais internacionais é fundamental na análise do comércio internacional e é um ponto muito importante no debate econômico. Segundo Oliveira (2007), as teorias do comércio internacional se concentram em torno de alguns questionamentos básicos, tais como: entender porque existe comércio entre as nações, os fundamentos básicos, o padrão de comércio, os preços e quantidades das exportações/importações, e as diretrizes que determinam a política comercial dos países. Com isso, essas teorias procuram demonstrar o porquê da existência de comércio internacional, assim como os benefícios e custos reais para o crescimento econômico dos países.

A teoria liberal do comércio internacional foi fundamentada de forma pioneira por Adam Smith (1996) em *A Riqueza das Nações*. A teoria desenvolvida por ele - conhecida como Teoria das Vantagens Absolutas - defendia que um país possuía vantagem absoluta quando sua produtividade, em relação a determinado bem, fosse maior. Com isso, para Smith (1996), se o país produzisse determinado bem utilizando uma menor quantidade de insumos e enfrentando menores custos, ele possuiria vantagem absoluta na produção daquele bem em relação a outro país.

Sendo assim, um país deveria exportar os produtos nos quais seus custos de produção absolutos fossem menores e importar aqueles nos quais seus custos de produção absolutos fossem maiores que de seus parceiros comerciais (essa importação seria possibilitada pelas receitas auferidas das exportações). Seguindo essa linha de especialização, o resultado seria o aumento da produção, da riqueza dos países e do bem-estar mundial (MOREIRA, 2012).

No início do século XIX, David Ricardo elabora a Teoria das Vantagens Comparativas, que seria uma extensão e aprimoramento da teoria de Adam Smith. Com isso, Ricardo (1996) analisa que as relações comerciais entre os países não



ocorreriam segundo o princípio das vantagens absolutas, e sim relativas; ou seja, os países tenderiam a exportar (importar) bens produzidos onde o trabalho fosse relativamente mais (menos) eficiente, de modo que o comércio internacional seria favorável para todos os países, mesmo que alguns fossem mais (menos) eficientes em todas as linhas de produção (MOREIRA, 2012). Assim, a teoria ricardiana possui como foco as diferenças relativas de produtividade entre os países, mostrando que o comércio internacional pode ser benéfico para os países, mesmo que um país possa produzir de maneira mais eficiente, em relação aos outros, todos os produtos que consome (OLIVEIRA, 2007).

A teoria neoclássica de comércio internacional começou a se despontar em 1919 com o trabalho desenvolvido por Heckscher, a partir de um enfoque na dotação relativa dos fatores de produção dos países. Em seu trabalho, o autor incorpora novas variáveis ao estudo dos determinantes do comércio internacional, avaliando também o impacto do mesmo sobre a distribuição de renda em um determinado país. Diferente dos clássicos, a noção de vantagem comparativa passa a estar ligada às diferenciações nas dotações de fatores entre as nações (OLIVEIRA, 2007).

O modelo desenvolvido por Heckscher (1950) e aprimorado por Ohlin (1991) é um modelo neoclássico de comércio internacional bastante difundido na literatura e conhecido como modelo de Heckscher-Ohlin (H-O). Conforme Baskaran *et al.* (2010), em sua versão básica, o modelo associa as dotações relativas de fatores de produção com os fluxos comerciais entre dois países. Nesse contexto, prevê que cada país deverá se especializar na produção do bem que requer o uso intensivo do seu recurso produtivo relativamente abundante.

Posto isto, a sugestão de especialização do modelo de H-O consiste na abundância relativa, isto é, os países tendem a exportar os bens que utilizam intensivamente seu fator de produção relativamente abundante e importar os demais cujos fatores intensivos na sua produção sejam relativamente escassos no país (PEIXOTO; ZSCHABER FILHO; COUTINHO, 2003).



Conforme destaca Silva e Lourenço (2017), o teorema de Heckscher-Ohlin foi complementado por mais três teoremas, que compõem o corpo central da teoria neoclássica sobre o comércio internacional. Esses teoremas são: teorema de Stolper-Samuelson (1941), teorema de equalização dos preços dos fatores de Samuelson (1948) e teorema de Rybczynski (1955).

O teorema de Stolper e Samuelson (1941) buscou analisar o impacto do comércio internacional na distribuição funcional da renda. De acordo com esse teorema, o comércio internacional tende a beneficiar o fator de produção abundante em detrimento ao fator escasso de cada país. Isto é, o livre comércio em determinado país tende a alterar os preços relativos dos bens produzidos, fazendo com que haja mudanças nas remunerações relativas dos fatores de produção, favorecendo o fator com abundância relativa nesse país.

O teorema de equalização dos preços dos fatores, desenvolvido por Samuelson (1948), busca mostrar que os preços dos insumos (fatores de produção) tendem a ser equalizados entre os países que realizam o comércio. Para que o teorema de equalização dos preços dos fatores ocorra precisa-se tomar como hipótese que os países possuem mesma tecnologia. Sendo assim, suponha-se um modelo do tipo $2 \times 2 \times 2$, com dois bens, dois países (doméstico e estrangeiro) e dois fatores de produção (trabalho e capital), e considere que, antes da abertura comercial, o país doméstico apresente preço do trabalho menor e o de capital maior em comparação ao país estrangeiro. Quando os mesmos passarem a se relacionar comercialmente, o país doméstico tende a aumentar suas exportações (intensivas em trabalho), levando ao aumento na demanda relativa por trabalho e, por conseguinte, fazendo com que o trabalho e o capital desloquem de outros setores para o setor em expansão. Isso leva ao aumento do preço do fator trabalho e a redução no preço do fator capital. Em contrapartida, no país estrangeiro, o aumento das importações leva à redução da produção intensiva em trabalho e, logo, tende a ocorrer um movimento dos fatores de produção para o setor intensivo em capital, causando aumento no preço do capital e redução no preço da mão de obra (SILVA; LOURENÇO, 2017). Samuelson (1948) explica que esse movimento de fatores de



produção resultante do comércio internacional que se torna responsável por causar a tendência de equalização dos preços correspondentes nos dois países.

Posteriormente, Rybczynski (1955), desenvolveu um estudo com o objetivo de investigar o efeito na produção, no consumo e nos termos de troca, a partir do aumento de um dado fator de produção. Os resultados sugerem que os novos padrões de produção e consumo estão atrelados ao bem que requer uso intensivo do fator de produção que aumentou.

Dessa forma, se o preço de um determinado produto for fixo e ocorrer um aumento na dotação de um dos fatores de produção, isso tende a acarretar um aumento mais que proporcional na produção do bem no qual esse fator é utilizado de forma relativamente intensiva, e uma queda na produção do outro bem que não utiliza esse fator de maneira relativamente intensiva (RYBCZYNSKI, 1955).

Dado o comércio e a especialização dos países, se houver um aumento no preço relativo de determinado bem, isso tende a causar um aumento no retorno do fator utilizado intensivamente na produção desse bem e uma queda no retorno do outro fator de produção da economia. Ou seja, dado um crescimento no preço relativo de um produto, isso tende a aumentar o retorno real do fator utilizado intensivamente na sua produção e reduzir o retorno real do outro fator. Desse modo, o comércio entre os países pode causar consequências na distribuição de renda, mediante variações na relação entre os preços dos fatores de produção (STOLPER; SAMUELSON, 1941).

Outra teoria bastante difundida é a de Krugman (1979), que em seu artigo estabelece que as economias de escala constituem importante explicação no processo de crescimento do comércio real. A abordagem se diferencia de outros estudos de comércio internacional ao tratar da economia de escala, sob condições de retornos crescentes, em uma estrutura de mercado chamberliana. Ainda segundo Krugman (1980), existe um ceticismo sobre a possibilidade da teoria comparativa de custos para explicar o padrão de comércio. Num cenário em que existe a diferenciação de produtos e a concorrência imperfeita, os países tenderão a exportar os bens para os quais existe grande mercado, na presença de retornos crescentes.



Ethier e Ruffin (2009), ao investigarem a relação de vantagens comparativas e economias de escala com o bem-estar em termos de comércio internacional, por exemplo, concluíram que existe uma possibilidade de reversão da vantagem comparativa, uma vez que os efeitos da economia de escala superam as diferenças de custos comparativos.

Nesse sentido, Krugman (1980) destaca que foram muitos os autores, como Bela Balassa (1967), Herbert Grubel (1967, 1970) e Irving Kravis (1971), que discutiram o comércio internacional a partir da prevalência de trocas de produtos diferenciados, dentro de uma estrutura de concorrência imperfeita. Assim, mesmo que duas economias tenham tecnologia, dotação de recursos produtivos, gostos e preferências semelhantes, os retornos crescentes produzirão ganhos de comércio.

Por sua vez, em seus trabalhos, Kaldor (1972, 1977, 1981) critica a ortodoxia econômica no que concerne ao comércio internacional, principalmente, por conta de seus pressupostos “irreais” como: maximização de lucros e utilidade, concorrência perfeita, conhecimento perfeito e retornos constantes de escala. O autor defende que existem diferenciais nas elasticidades-renda da demanda entre os produtos e setores e que existem retornos crescentes de escala na indústria. Esses retornos crescentes de escala são explicados pelas vantagens cumulativas da indústria ao longo do tempo (como habilidade, conhecimento, experiência etc.), que acabam por desencadear aumento da produtividade e da eficiência (MOREIRA, 2012).

Dessa forma, ainda segundo Moreira (2012), Kaldor procura mostrar o irrealismo das hipóteses defendidas pela ortodoxia econômica e tende a evidenciar o argumento cepalino no que tange à restrição externa dos países da América Latina na época do crescimento primário-exportado; uma vez que destaca a predominância relativa da inelasticidade-renda das exportações de bens primários pelos países periféricos e, concomitantemente, a alta elasticidade-renda das importações de manufaturados dos mesmos.

Dentre os trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), destaca-se o apresentado por Raul Prebisch (1949), em que o autor aponta que o



estrangulamento externo do desenvolvimento dos países da América Latina está atrelado à deterioração da relação dos preços de intercâmbio, além da diferença de resposta do crescimento das exportações primárias frente à rapidez do crescimento das importações industriais.

Prebisch (1949, 1952) identifica a desigualdade de produtividade nas trocas comerciais entre os países centrais e periféricos e mostra que isso contribui para o desequilíbrio entre as nações. Para evidenciar isso, o autor destaca que as importações de produtos primários tendem a crescer menos que proporcionalmente ao crescimento da renda real, já os produtos industrializados tendem a crescer mais que proporcionalmente ao crescimento da renda real (elasticidade-renda maior que 1).

Posto isso, Prebisch (1949, 1952) afirmava que esse fato ocasionava uma deterioração dos termos de troca entre os países centrais e periféricos, uma vez que os últimos necessitavam de importar produtos industriais e exportavam, principalmente, produtos agrícolas, de baixo valor agregado, setor este, considerado pelo autor, o ponto de estrangulamento interno mais persistente no desenvolvimento latino-americano em função do regime de posse de terra, da ação ineficiente do Estado e da precariedade dos investimentos.

Prebisch (1949, 1952) identifica também que, ainda que os países periféricos chegassem às etapas superiores de desenvolvimento, tal deterioração da relação de preços de intercâmbio prejudicaria todo o processo, uma vez que potencializaria o estrangulamento externo e diminuiria a capacidade de acumulação interna de capital, fato que comprometeria o próprio desenvolvimento.

Por fim, segundo Prebisch (1952), mesmo nos casos de crescimento expressivo das exportações, tal dinâmica foi insuficiente para absorção do aumento da população ativa e neste contexto, o autor destaca a importância da industrialização de modo que o crescimento da economia pudesse se concretizar além do crescimento das exportações primárias. A industrialização então seria a responsável pela absorção da população ativa disponível, sendo a propulsora



também de atividades correlatas, que por sua vez contribuiriam para o processo de geração de empregos.

O BRASIL E SUA RELAÇÃO COMERCIAL COM OS ESTADOS UNIDOS: UM PANORAMA GERAL

Quando se considera a relação comercial com os Estados Unidos, historicamente, esse país tem sido um dos maiores parceiros do Brasil, seja no comércio exterior ou nas relações bilaterais (ANDRADE; NARETTO; FRANCO, 2017). Os norte-americanos foram o principal parceiro comercial brasileiro até os anos 2000, quando as economias em desenvolvimento (como a China) começaram a emergir e ganhar espaço nas pautas comerciais brasileiras.

O período compreendido entre 1970 e 2000 foi marcado por grandes oscilações e mudanças no que diz respeito às políticas internas de Brasil e Estados Unidos, o que acabou afetando as relações econômicas bilaterais entre os mesmos. Com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade política nos anos 1980-1990, os Estados Unidos conseguiram recuperar sua posição de principal parceiro do Brasil, mas a condução dessa parceria foi alterada ao longo da década, em decorrência das dificuldades econômicas e políticas enfrentadas pelos norte-americanos (ANDRADE; NARETTO; FRANCO, 2017).

De acordo com Pecequilo (2008), a evolução do relacionamento bilateral entre Brasil e Estados Unidos apresentou momentos de alinhamento (refere-se à ideia de aliança especial) e autonomia (política externa independente). Andrade, Naretto e Franco (2017) destacam que nos anos 1970, a política externa brasileira passou de uma postura de alinhamento para uma postura de autonomia em relação aos Estados Unidos, postura esta que foi mantida até o início da década de 1990. Em decorrência disso, a década de 1980 foi marcada pela deterioração das relações bilaterais, o que seria revertido somente em 1990, com o retorno brasileiro à aliança especial com os norte-americanos.

Sendo assim, três etapas podem ser identificadas na década de 1990 (fase de alinhamento): Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-1999). O presidente Collor buscou o



alinhamento automático com os Estados Unidos, em especial, por conta dos processos de abertura da economia brasileira e privatização. Por outro lado, no que diz respeito à integração regional, o então presidente validou as aspirações do presidente norte-americano Bush, o que resultou na Iniciativa para as Américas (IA) de 1990, reafirmando a América Latina como zona preferencial de interesse. Já os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso assumiram uma postura mais pragmática em suas relações com os Estados Unidos; sendo que no primeiro governo o MERCOSUL emergiu como prioridade, e no segundo governo, FHC promoveu ajustes na política externa, diversificando e ampliando as parcerias comerciais brasileiras (PECEQUILO, 2008).

No período de 1999 a 2004, a política externa brasileira em relação aos Estados Unidos passou a apresentar uma postura de autonomia. Em 2003, com a transição de poder no Brasil e a eleição de Lula, o perfil de autonomia da política externa foi acentuado, passando a se caracterizar pelo reforço da cooperação do eixo Sul-Sul e buscando a diversificação dos parceiros comerciais brasileiros fora do eixo do mercado europeu e norte-americano. De 2005 a 2008, a posição brasileira em relação aos norte-americanos foi a de estabelecimento de um diálogo estratégico; porém, a partir de 2008, com a crise econômico-financeira internacional, o comércio bilateral Brasil-Estados Unidos sofreu com a desaceleração. Dentro desse contexto, outro acontecimento que afetou as relações comerciais entre os países foi a ascensão da China no comércio internacional, que passou a ser o principal parceiro comercial brasileiro (ANDRADE; NARETTO; FRANCO, 2017).

Segundo Lima (2019), durante o governo Dilma podem ser destacados dois períodos distintos: no primeiro, uma tentativa de reaproximação com os Estados Unidos e, no segundo, uma nova política externa de distanciamento dos norte-americanos. No início do governo Dilma, buscou-se uma nova estratégia de reaproximação comercial, procurando aprofundar as relações comerciais e políticas entre os países, mas também prosseguindo com a lógica de fortalecer os laços comerciais com os países do BRICS e de outras regiões. Em um segundo momento, mais especificamente após o caso de Edward Snowden e a suposta “espionagem”



norte-americana, a posição brasileira mudou para uma postura de distanciamento em relação aos Estados Unidos.

Ademais, ainda segundo Silva (2019), pode-se dizer que, conceitualmente, houve uma continuidade da política externa em relação ao governo anterior, dado que o governo Dilma também focou no comércio multilateral e dedicou mais atenção para os países da América do Sul. Porém, essa continuidade se deu apenas conceitualmente, pois não houve um nível de esforço e proatividade da política externa como ocorreu no governo de Lula; na verdade, a política externa do governo Dilma foi mais reativa e espasmódica, ou seja, o governo somente reagia frente às dificuldades causadas pelas conjunturas interna e externa desfavoráveis.

Já no período de 2016 a 2018, durante o governo Temer, a política externa brasileira em relação aos Estados Unidos consistiu em uma reaproximação e fortalecimento das relações comerciais bilaterais. Uma das principais diretrizes adotadas pelo governo no que tange à política externa foi baseada no princípio da “desideologização”, isto é, afastamento de parceiros comerciais “não tradicionais” (como Bolívia, Venezuela, Cuba etc.) e uma mudança progressiva para parcerias bilaterais “tradicionais” como Estados Unidos e Europa Ocidental (MOREIRA, 2020).

De acordo com Moreira (2020), no ano de 2019 (último ano analisado neste trabalho e primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro), pode-se perceber que a política externa implementada pelo governo buscou dar continuidade à desenvolvida anteriormente, principalmente no que diz respeito à potencialização do comércio bilateral e uma maior aproximação com os países ocidentais e “tradicionais”. Além disso, também se percebe a clara intenção de ampliar o escopo do comércio bilateral para países afins politicamente ao novo governo e aprofundar cada vez mais as relações comerciais com os norte-americanos.

Sendo assim, a análise a seguir da evolução da parceria comercial entre Brasil e Estados Unidos, se justifica por essa relação comercial ser o foco do estudo. Como pode-se observar nas Tabelas 1 (1.A e 1.B) e 2 (2.A e 2.B), Estados Unidos representam um grande parceiro comercial brasileiro, uma vez que, em 2019, 13,2% do total das exportações brasileiras foram destinadas à esse país, e 17% do total de

importações do Brasil vieram dos Estados Unidos. No período analisado, de 2000 a 2019, a maior participação dos Estados Unidos na pauta de exportações brasileiras foi em 2002 (25,4%); já no que tange às importações, as mesmos se destacaram em 2001 (23,2%).

Pode-se perceber também que os Estados Unidos começaram a perder participação relativa nas pautas de exportações e importações brasileiras nos últimos anos, uma vez que a China começou a se despontar (principalmente a partir de 2009) como principal parceiro comercial brasileiro (ocupando um lugar que antes pertencia aos norte-americanos).

Tabela 1.A - Exportações brasileiras por países de destino, participação relativa (%), 2000-2009

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
China	2,0	3,3	4,2	6,2	5,6	5,7	6,1	6,7	8,3	13,7
EUA	23,9	24,3	25,4	22,8	20,7	19,1	17,8	15,6	13,8	10,2
Argentina	11,3	8,6	3,9	6,2	7,6	8,4	8,5	9,0	8,9	8,3
Holanda	5,1	4,9	5,3	5,8	6,1	4,4	4,2	5,5	5,3	5,3
Alemanha	4,6	4,3	4,2	4,3	4,2	4,3	4,1	4,5	4,5	4,0
Japão	4,5	3,4	3,5	3,2	2,9	2,9	2,8	2,7	3,1	2,7
Resto do mundo	48,6	51,2	53,5	51,5	52,9	55,2	56,5	56,0	56,1	55,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Tabela 1.B - Exportações brasileiras por países de destino, participação relativa (%), 2010-2019

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
China	15,2	17,3	17,0	19,0	18,0	18,6	18,9	21,8	26,7	28,1
EUA	9,5	10,0	11,0	10,2	12,0	12,6	12,5	12,3	12,0	13,2
Argentina	9,2	8,9	7,4	8,1	6,3	6,7	7,2	8,1	6,2	4,3
Holanda	5,1	5,3	6,2	7,2	5,8	5,2	5,6	4,2	5,4	4,5
Alemanha	4,0	3,5	3,0	2,7	2,9	2,7	2,6	2,2	2,2	2,1
Japão	3,5	3,7	3,3	3,2	2,9	2,5	2,5	2,4	1,8	2,4
Resto do mundo	53,5	51,3	52,1	49,6	52,1	51,7	50,7	49,0	45,7	45,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Tabela 2.A - Importações brasileiras por países de origem, participação relativa (%), 2000-2009

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
China	2,2	2,4	3,3	4,4	5,9	7,3	8,7	10,4	11,6	12,4
EUA	23,1	23,2	21,8	19,8	18,1	17,2	16,0	15,5	14,8	15,7
Argentina	12,2	11,2	10,1	9,7	8,9	8,5	8,8	8,6	7,7	8,8
Alemanha	7,9	8,7	9,4	8,7	8,1	8,4	7,1	7,2	6,9	7,7
Japão	5,3	5,5	5,0	5,2	4,6	4,6	4,2	3,8	3,9	4,2
Holanda	1,2	1,0	1,1	1,0	1,0	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8
Resto do mundo	48,1	48,0	49,3	51,2	53,4	53,2	54,3	53,6	54,3	50,4
Total	100,0									

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Tabela 2.B - Importações brasileiras por países de origem, participação relativa (%), 2010-2019

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
China	14,1	14,5	15,3	15,6	16,3	17,9	17,0	18,1	19,2	19,9
EUA	14,9	15,0	14,5	15,0	15,3	15,4	17,3	16,5	16,0	17,0
Argentina	7,9	7,5	7,3	6,9	6,2	6,0	6,6	6,2	6,1	5,9
Alemanha	6,9	6,7	6,4	6,3	6,0	6,0	6,6	6,1	5,8	5,7
Japão	3,8	3,5	3,4	2,9	2,6	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3
Holanda	0,9	1,0	1,4	1,0	1,4	1,4	1,3	1,3	0,9	1,2
Resto do mundo	51,5	51,8	51,7	52,3	52,2	50,5	48,6	49,3	49,6	48,0
Total	100,0									

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

A título de ilustração, nas Tabelas 3.A e 3.B, encontram-se os códigos NCM dos principais produtos exportados para os Estados Unidos (de 2000 a 2019), assim como suas participações relativas no total de exportações. Os principais produtos foram respectivamente: óleos brutos de petróleo (NCM 27090010); outros produtos semimanufaturados de ferro ou aço não ligado, de seção transversal retangular, que contenham, em peso, menos de 0,25 % de carbono (NCM 72071200); outros aviões e outros veículos aéreos, de peso superior a 15.000 kg, vazios (NCM 88024090); outras gasolinas, exceto para aviação (NCM 27101259); e pastas químicas de madeira, à soda ou ao sulfato, exceto pastas para dissolução, semibranqueadas ou branqueadas, de não coníferas (NCM 47032900).

Com a análise dos dados apresentados na tabela, se pode perceber que de 2000 a 2011, o Brasil ainda não exportava outras gasolinas, exceto para avião para

os norte-americanos, passando, a partir de 2012, a constituir um produto importante para a receita de exportação brasileira.

Tabela 3.A - Principais produtos exportados para os Estados Unidos, participação relativa (%), 2000-2009

Código NCM	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
27090010 ¹	0,3	0,2	1,2	2,1	1,6	3,0	8,0	12,5	15,9	15,3
72071200 ²	2,5	1,9	2,0	1,9	2,4	1,4	1,5	1,2	1,5	0,8
88024090 ³	2,2	2,0	2,3	2,2	3,6	4,0	3,0	6,0	7,3	3,7
27101259 ⁴	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
47032900 ⁵	3,2	2,4	1,9	1,8	1,8	1,8	1,9	2,4	2,8	3,3
Total	8,2	6,5	7,4	8,0	9,4	10,2	14,4	22,1	27,5	23,1

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Tabela 3.B - Principais produtos exportados para os Estados Unidos, participação relativa (%), 2010-2019

Código NCM	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
27090010 ¹	19,9	22,4	20,8	14,1	12,6	7,9	4,9	9,8	10,5	10,8
72071200 ²	1,7	5,6	5,5	5,2	5,3	4,3	2,8	3,9	7,1	6,2
88024090 ³	0,9	1,5	2,1	3,1	6,2	9,4	10,1	6,9	5,4	5,5
27101259 ⁴	0	0	0,2	0,4	0,2	0,7	0,6	0,4	1,2	4,1
47032900 ⁵	4,2	3,4	3,1	3,9	3,4	3,9	3,7	3,6	3,6	3,8
Total	26,7	32,9	31,7	26,7	27,7	26,2	22,1	24,6	27,8	30,4

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

¹ Nota: óleos brutos de petróleo; ² outros produtos semimanufaturados de ferro ou aço não ligado, que contenham, em peso, menos de 0,25 % de carbono; ³ outros aviões e outros veículos aéreos; ⁴ outras gasolinas, exceto para aviação; ⁵ pastas químicas de madeira, à soda ou ao sulfato, exceto pastas para dissolução, semibranqueadas ou branqueadas, de não coníferas.

No que concerne aos principais produtos exportados, o primeiro (óleos brutos de petróleo) corresponde à Indústria Extrativa e os demais se enquadram na Indústria de Transformação. Considerando em termos de intensidade tecnológica, as pastas químicas podem ser classificadas no grupo de baixa tecnologia, outros produtos semimanufaturados e outras gasolinas se enquadram no grupo de média-baixa tecnologia e, por fim, outros aviões e outros veículos aéreos podem ser classificados como produtos de alta tecnologia. Esse resultado vai ao encontro com o que será discutido mais à frente, uma vez que houve aumento nas exportações de manufaturados para os Estados Unidos no período analisado.

Já as Tabelas 4.A e 4.B fornecem os códigos NCM e as respectivas participações relativas no total de importações dos principais produtos importados pelo Brasil dos Estados Unidos no período analisado (2000 a 2019). Esses produtos foram respectivamente: gasóleo (óleo diesel) (NCM 27101921); outras gasolinas,

exceto para aviação (NCM 27101259); hulha betuminosa, não aglomerada (NCM 27011200); óleos brutos de petróleo (NCM 27090010); e naftas para petroquímica (NCM 27101241).

Como se pode perceber, de 2000 a 2011, outras gasolinas, exceto para avião e naftas para petroquímica não faziam parte da pauta de importações brasileira, passando a constituírem grande parte das despesas do Brasil com as importações norte-americanas nos anos posteriores. Também pode ser visto que nos anos de 2000 e 2001, o Brasil não importava gasóleo (óleo diesel) dos norte-americanos, passando a representar, a partir de 2010, o produto com maior participação relativa na pauta de importações brasileiras.

Tabela 4.A - Principais produtos importados dos Estados Unidos, participação relativa (%), 2000-2009

Código NCM	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
27101921 ¹	0	0	0,2	0,1	0,1	0,6	1,1	1,2	3,2	2,1
27101259 ²	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
27011200 ³	0,3	0,3	0,3	0,3	0,7	0,3	0,6	0,4	0,3	3,8
27090010 ⁴	0,2	0,4	0,4	0	0,2	1,8	1,0	2,8	2,1	0,2
27101241 ⁵	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	0,5	0,7	0,9	0,4	1,0	2,7	2,7	4,4	5,6	6,1

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Tabela 4.B - Principais produtos importados dos Estados Unidos, participação relativa (%), 2010-2019

Código NCM	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
27101921 ¹	6,6	6,1	8,5	7,7	10,4	5,1	8,9	17,9	18,3	18,3
27101259 ²	0	0	1,7	2,6	0,5	0,9	1,2	2,9	2,8	4,5
27011200 ³	3,4	4,7	3,5	2,7	2,1	2,1	1,9	3,5	3,3	3,8
27090010 ⁴	0,7	0,8	0,2	0	0,1	0,8	0,4	0,5	2,4	3,1
27101241 ⁵	0	0	0,3	0,6	1,1	0,8	0,9	0,6	0,9	2,5
Total	10,7	11,6	14,2	13,6	14,2	9,7	13,3	25,4	27,7	32,2

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Nota: ¹gasóleo (óleo diesel); ²outras gasolinas, exceto para aviação; ³hulha betuminosa, não aglomerada; ⁴óleos brutos de petróleo; ⁵naftas para petroquímica.

Levando em consideração os principais produtos importados dos Estados Unidos no período de 2000 a 2019, todos eles são produtos classificados como básicos, sendo que hulha betuminosa e óleos brutos de petróleo correspondem à Indústria Extrativa, enquanto os demais produtos correspondem à Indústria de Transformação. Tendo em vista os produtos classificados dentro da Indústria de



Transformação, os três se enquadram em produtos de média-baixa tecnologia. Essa discussão vai ao encontro com o que será visto mais adiante, uma vez que ocorreu aumento nas importações de produtos básicos dos Estados Unidos no período estudado.

Sendo assim, de acordo com os dados obtidos no Comex Stat (2020), em 2019, os óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos, exceto óleos brutos, corresponderam à maior participação relativa nas importações brasileiras dos norte-americanos, alcançando 27% do total importado pelo Brasil desse país.

ANÁLISE DA COMPOSIÇÃO SETORIAL DAS PAUTAS DE EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS EM RELAÇÃO AO COMÉRCIO COM OS ESTADOS UNIDOS

Nesta seção buscou-se realizar uma análise da composição setorial das pautas de exportações e importações brasileiras, considerando a relação comercial do Brasil com os Estados Unidos, procurando desenvolver uma discussão de como essas relações evoluíram ao longo do período analisado (2000 a 2019).

Nas Tabelas 5.A e 5.B encontram-se as exportações brasileiras (em termos relativos) de produtos básicos, semimanufaturados e manufaturados para os Estados Unidos, no período de 2000 a 2019 (os dados foram obtidos por meio do site do Comex Stat). A partir dos resultados encontrados, pode-se perceber a relevância dos produtos básicos na pauta de exportações, sofrendo algumas oscilações ao longo do período (menor participação em 2011 - 42,8%), mas continuando com a maior participação na pauta de produtos exportados para os norte-americanos.

Em relação aos produtos manufaturados exportados para os EUA, os mesmos apresentaram aumento na participação relativa ao longo do período, passando de 9,8% em 2000 para 23,3% em 2019.

No que tange às exportações de produtos semimanufaturados, os mesmos mantiveram uma participação sem grandes oscilações ao longo desses 20 anos analisados (2000-2019).

Tabela 5.A - Exportações brasileiras por fator agregado para os Estados Unidos, participação relativa (%), 2000-2009

Destino	Fator agregado	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Estados Unidos	Básicos	67,0	68,3	68,2	64,3	58,6	59,0	55,8	52,9	52,2	54,4
	Semimanufaturados	23,2	19,8	20,8	20,5	29,4	29,9	29,1	26,5	23,8	19,9
	Manufaturados	9,8	11,9	11,0	15,2	12,1	11,1	15,1	20,6	24,0	25,7
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Tabela 5.B - Exportações brasileiras por fator agregado para os Estados Unidos, participação relativa (%), 2010-2019

Destino	Fator agregado	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Estados Unidos	Básicos	47,3	42,8	47,1	52,6	50,8	57,5	62,6	56,0	53,5	52,3
	Semimanufaturados	21,2	23,9	23,8	23,8	25,6	24,3	23,5	25,8	26,7	24,4
	Manufaturados	31,5	33,3	29,1	23,6	23,6	18,1	14,0	18,2	19,8	23,3
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Nas tabelas a seguir (Tabelas 6.A e 6.B), encontram-se as participações relativas de produtos básicos, semimanufaturados e manufaturados na pauta de importações brasileira (considerando importações dos Estados Unidos), no período de 2000 a 2019. Pela análise das mesmas, é possível perceber que as importações de produtos básicos aumentaram no período analisado, passando de 3,7% em 2000 para 39,7% em 2019. As importações de produtos manufaturados apresentaram uma queda no período, reduzindo sua participação relativa de 85,1% para 50,6%. Já as importações de produtos semimanufaturados se mantiveram relativamente constantes, com a menor participação relativa em 2018 (9,5%).

Tabela 6.A - Importações brasileiras por fator agregado dos Estados Unidos, participação relativa (%), 2000-2009

Origem	Fator agregado	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Estados Unidos	Básicos	3,7	4,0	5,5	5,6	5,5	8,7	8,4	10,6	13,0	11,8
	Semimanufaturados	11,2	11,1	11,2	11,8	12,8	13,1	13,1	14,5	14,6	13,3
	Manufaturados	85,1	84,9	83,3	82,7	81,7	78,2	78,5	74,8	72,8	75,0
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Tabela 6.B - Importações brasileiras por fator agregado dos Estados Unidos, participação relativa (%), 2010-2019

Origem	Fator agregado	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Estados Unidos	Básicos	18,9	21,2	20,6	22,9	24,6	16,4	20,3	33,0	38,2	39,7
	Semimanufaturados	13,0	11,6	12,0	11,5	10,9	11,8	11,2	10,3	9,5	9,7
	Manufaturados	68,1	67,2	67,3	65,6	64,5	71,8	68,5	56,7	52,3	50,6
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Com o intuito de estender a análise setorial das pautas de exportações e importações brasileiras, buscou-se desagregar os setores de produtos básicos, semimanufaturados e manufaturados, levando em consideração as seções da Classificação Internacional Normalizada Industrial de Todas as Atividades Econômicas (ISIC)⁵⁰. Neste estudo, foi utilizada a revisão 4.0 da ISIC, passando a considerar a participação relativa nos setores (por fator agregado) da Agropecuária, Indústria Extrativa, Indústria de Transformação e Outros produtos.

Nas Tabelas 7.A e 7.B, podem ser vistas as participações relativas da Agropecuária, da Indústria Extrativa, da Indústria de Transformação e de Outros produtos nas exportações brasileiras por fator agregado (**B** - básicos; **S** - semimanufaturados; e **M** - manufaturados) para os Estados Unidos no período de 2000 a 2019. Como se pode perceber, somente no setor de produtos básicos que a Agropecuária e a Indústria Extrativa possuem participações relevantes (com maior relevância para a Indústria Extrativa dentro desse setor). Já nos setores de produtos semimanufaturados e manufaturados, elas passam a ter participações nulas, ganhando destaque a participação da Indústria de Transformação (quase 100%).

Outro fato importante de se destacar é que, a partir de 2005, a Indústria Extrativa começou a ter uma participação relativa maior do que a Indústria de Transformação nas exportações de produtos básicos para os EUA (aumentando sua participação de 19,2% para 51,7% ao longo do período analisado).

⁵⁰Classificação proposta pela OCDE. A comparação entre NCM e ISIC foi feita por meio das tabelas de correspondência disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Tabela 7.A - Exportações brasileiras para os Estados Unidos, por fator agregado, classificadas segundo seção ISIC, participação relativa (%), 2000-2009

Fator agregado	Seção ISIC	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
B	Agropecuária	34,1	19,0	23,8	19,3	26,7	28,2	22,7	17,5	15,5	26,4
	Indústria Extrativa	19,2	11,5	22,4	21,9	24,6	40,6	61,6	67,1	72,3	64,8
	Indústria de Transformação	46,4	69,2	53,7	58,7	48,6	31,2	15,7	15,4	12,2	8,8
	Outros produtos	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0	0	0
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
S	Agropecuária	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Indústria Extrativa	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0
	Indústria de Transformação	99,9	99,9	99,9	99,9	99,8	99,8	99,8	99,7	99,6	99,8
	Outros produtos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,2
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
M	Agropecuária	0	0	0	0	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0
	Indústria Extrativa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Indústria de Transformação	99,9	99,8	99,8	99,8	99,7	99,7	99,7	99,6	99,8	99,5
	Outros produtos	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,5
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Tabela 7.B - Exportações brasileiras para os Estados Unidos, por fator agregado, classificadas segundo seção ISIC, participação relativa (%), 2010-2019

Fator agregado	Seção ISIC	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
B	Agropecuária	23,2	25,3	19,7	28,0	32,2	35,8	39,8	25,6	19,2	17,8
	Indústria Extrativa	68,5	71,3	75,9	66,2	61,5	53,2	44,4	61,9	61,2	51,7
	Indústria de Transformação	8,2	3,3	4,4	5,8	6,2	11,0	15,8	12,3	19,4	30,4
	Outros produtos	0,1	0,1	0	0	0,1	0	0	0,2	0,2	0,1
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
S	Agropecuária	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Indústria Extrativa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Indústria de Transformação	99,5	99,6	99,3	99,5	99,0	99,3	99,0	99,4	99,6	99,5
	Outros produtos	0,5	0,4	0,7	0,5	1,0	0,7	1,0	0,6	0,4	0,5
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
M	Agropecuária	0	0,1	0	0	0	0	0,1	0	0	0
	Indústria Extrativa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Indústria de Transformação	99,6	99,5	99,5	99,3	99,5	99,4	99,1	99,0	99,1	98,6
	Outros produtos	0,4	0,4	0,5	0,7	0,5	0,6	0,8	1,0	0,9	1,4
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Já as tabelas a seguir (Tabelas 8.A e 8.B), indicam as participações relativas da Agropecuária, Indústria Extrativa, Indústria de Transformação e Outros produtos nas importações brasileiras dos norte-americanos ao longo desses 20 anos. Como pode-se perceber, no setor de produtos básicos, a Indústria de



Transformação passa a apresentar a maior participação relativa, elevando sua participação de 48,5% em 2000 para 78,4% em 2019. Esse resultado já era de se esperar, dado que as exportações do Brasil para os Estados Unidos são, em sua maioria, *commodities*, com baixo valor agregado. Em contraste, suas importações (mesmo dentro do setor de produtos básicos), possuem um maior valor agregado em decorrência da natureza dos produtos (maioria dentro da Indústria de Transformação).

Em relação às importações de produtos semimanufaturados e manufaturados, o cenário continua o mesmo das exportações, com maior participação relativa da Indústria de Transformação.

Como discutido anteriormente, de 2000 a 2019 ocorreu aumento nas importações de produtos básicos dos Estados Unidos. Observando as tabelas abaixo, pode-se perceber que esse aumento ocorreu na importação de básicos relacionados à Indústria de Transformação, que elevou sua participação em 29,9% ao longo dos 20 anos.

Tabela 8.A - Importações brasileiras dos Estados Unidos, por fator agregado, classificadas segundo seção ISIC, participação relativa (%), 2000-2009

Fator agregado	Seção ISIC	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
B	Agropecuária	8,7	9,1	23,3	30,6	7,6	2,4	2,5	6,1	11,2	4,4
	Indústria Extrativa	42,8	47,2	45,5	35,0	58,9	62,0	52,4	57,9	34,1	47,3
	Indústria de Transformação	48,5	43,6	31,0	34,4	33,4	35,6	45,1	36,0	54,6	48,3
	Outros produtos	0	0,1	0,2	0	0,1	0	0	0	0,1	0
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
S	Agropecuária	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Indústria Extrativa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Indústria de Transformação	99,7	99,8	99,9	99,7	99,8	99,5	99,8	99,3	99,5	99,6
	Outros produtos	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2	0,5	0,2	0,7	0,5	0,4
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
M	Agropecuária	0,6	0	0,2	0,9	1,1	0,2	0,5	0,3	0,2	0,1
	Indústria Extrativa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Indústria de Transformação	98,8	99,5	99,4	98,8	98,6	99,4	99,1	99,3	99,5	99,6
	Outros produtos	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Tabela 8.B - Importações brasileiras dos Estados Unidos, por fator agregado, classificadas segundo seção ISIC, participação relativa (%), 2010-2019

Fator agregado	Seção ISIC	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
B	Agropecuária	3,3	1,3	1,1	14,6	10,5	3,6	6,3	1,8	1,1	1,3
	Indústria Extrativa	27,8	31,5	23,4	14,2	10,8	20,9	14,7	16,0	19,2	20,3
	Indústria de Transformação	68,9	67,2	75,5	71,2	78,7	75,5	79,0	82,2	79,7	78,4
	Outros produtos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
S	Agropecuária	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0
	Indústria Extrativa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Indústria de Transformação	99,1	99,2	96,4	99,7	99,7	99,9	99,7	99,9	97,5	98,7
	Outros produtos	0,9	0,8	3,6	0,2	0,3	0,1	0,3	0,1	2,5	1,3
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
M	Agropecuária	0,2	1,5	0	0,1	0,1	0	0	0,4	0,2	0
	Indústria Extrativa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Indústria de Transformação	99,6	98,2	99,7	99,6	99,5	99,7	99,5	99,2	99,4	99,7
	Outros produtos	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,5	0,4	0,4	0,3
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Utilizando o estudo publicado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2015), torna-se possível discernir qual a intensidade tecnológica das exportações e importações brasileiras por fator agregado. Essa classificação por intensidade tecnológica da OCDE (2015) desagrega diversos setores da Indústria de Transformação em diferentes níveis tecnológicos: alta tecnologia, média-alta tecnologia, média-baixa tecnologia e baixa tecnologia. Com isso, buscou-se desagregar as exportações e as importações do Brasil (referentes à Indústria de Transformação) de acordo com a intensidade tecnológica empregada na produção, a fim de analisar mais profundamente suas relações comerciais com os Estados Unidos.

Nas Tabelas 9.A e 9.B, encontram-se os dados das exportações brasileiras (por fator agregado), de 2000 a 2019, para os Estados Unidos, referentes à Indústria de Transformação e classificadas por intensidade tecnológica. Como pode-se observar, as maiores participações relativas nas exportações de produtos básicos e semimanufaturados referem-se à produtos de média-baixa e baixa tecnologias. Mesmo quando se considera as exportações de manufaturados para os norte-



americanos, os produtos de baixa tecnologia ainda possuem participações relevantes na pauta de exportações brasileira.

Como discutido anteriormente, os produtos básicos possuem maior participação na pauta de exportações para os Estados Unidos, o que não é um cenário bom para o Brasil, dado que esses produtos não possuem um alto nível tecnológico em sua produção e, conseqüentemente, possuem baixo valor agregado.

Como visto também, os produtos manufaturados aumentaram sua participação nas exportações brasileiras para os norte-americanos ao longo do período analisado, mas como pode-se observar abaixo, esses produtos não correspondem à produtos de alta tecnologia, uma vez que houve redução na participação desse nível de intensidade tecnológica de 34,3% em 2000 para 27,9% em 2019 (chegando à sua menor participação em 2010, com 12,8%).

Tabela 9.A - Exportações brasileiras (Indústria de Transformação) para os Estados Unidos, por fator agregado, classificadas segundo intensidade tecnológica, participação relativa (%), 2000-2009

Fator agregado	Intensidade tecnológica	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
B	Alta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Média-alta	0,4	1,0	1,3	0,4	1,3	3,5	1,7	4,7	6,2	4,5
	Média-baixa	73,6	87,0	76,4	84,5	78,5	73,2	66,1	66,6	67,9	54,0
	Baixa	26,0	12,0	22,3	15,1	20,2	23,3	32,2	28,7	25,9	41,5
	Total		100	100	100	100	100	100	100	100	100
S	Alta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Média-alta	1,7	1,9	2,6	3,1	1,9	3,2	3,0	3,2	3,1	4,6
	Média-baixa	77,0	71,7	67,3	64,1	68,6	69,8	70,9	73,5	79,5	71,5
	Baixa	21,3	26,4	30,1	32,8	29,5	27,0	26,1	23,3	17,4	23,9
	Total		100	100	100	100	100	100	100	100	100
M	Alta	34,3	40,6	36,9	29,8	27,7	25,2	16,7	19,6	21,3	18,9
	Média-alta	31,7	29,1	32,1	34,9	36,7	41,5	48,7	42,2	40,8	39,5
	Média-baixa	3,7	3,5	4,2	5,0	6,5	6,9	8,3	9,6	13,5	9,5
	Baixa	30,3	26,8	26,8	30,3	29,1	26,4	26,3	28,6	24,4	32,1
	Total		100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Tabela 9.B - Exportações brasileiras (Indústria de Transformação) para os Estados Unidos, por fator agregado, classificadas segundo intensidade tecnológica, participação relativa (%), 2010-2019

Fator agregado	Intensidade tecnológica	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
B	Alta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Média-alta	4,5	10,0	2,5	1,0	7,9	4,5	1,7	1,1	3,2	0,8
	Média-baixa	52,3	22,9	42,4	42,2	38,4	51,5	55,8	46,7	70,2	83,9
	Baixa	43,2	67,1	55,1	56,8	53,7	44,0	42,5	52,2	26,6	15,3
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
S	Alta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Média-alta	4,2	4,0	3,5	2,9	3,0	3,8	7,2	5,8	3,2	3,7
	Média-baixa	73,5	81,7	80,7	78,0	78,9	75,2	68,2	71,9	76,2	75,2
	Baixa	22,3	14,3	15,8	19,1	18,1	21,0	24,6	22,3	20,6	21,1
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
M	Alta	12,8	13,2	15,3	22,6	31,8	38,7	40,2	36,4	32,3	27,9
	Média-alta	45,2	49,8	52,8	42,5	36,2	28,8	29,5	33,8	36,4	39,7
	Média-baixa	9,9	8,2	7,9	9,5	8,5	9,2	8,3	8,6	9,3	9,1
	Baixa	32,1	28,8	24,0	25,4	23,5	23,3	22,0	21,2	22,0	23,3
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Nas tabelas a seguir (Tabelas 10.A e 10.B), podem ser observadas as participações relativas de cada nível tecnológico no total de importações brasileiras (por fator agregado) dos Estados Unidos, no período de 2000 a 2019. Na importação de produtos básicos, pode-se perceber que houve aumento da participação de produtos de média-baixa tecnologia (aumentando de 74,8% em 2000 para 97,3% em 2019); produtos de baixa tecnologia sofreram queda relevante na sua participação, passando de 21,1% em 2000 para 1,7% em 2019; e produtos de média-alta tecnologia - apesar de apresentarem queda na participação ao longo do tempo -, chegaram, em 2004 e 2008, a ter, respectivamente, participações de 15,3% e 11,5% do total de básicos importados dos EUA.

Em relação às importações de semimanufaturados, ocorreu aumento na participação de produtos de média-alta tecnologia (41,0% em 2000 para 51,2% em 2019) e queda na participação de produtos de média-baixa tecnologia (57,4% em 2000 para 47,3% em 2019). E, no que diz respeito às importações de manufaturados, houve aumento na participação de produtos de média-alta tecnologia (46,4% em 2000 para 66,8% em 2019) e queda na participação de produtos de alta tecnologia (46,6% em 2000 para 24,6% em 2019).

Como visto anteriormente, de 2000 a 2019, o Brasil aumentou sua importação de produtos básicos dos Estados Unidos e, fazendo correspondência com as tabelas abaixo, pode-se dizer que o aumento ocorreu dentro do nível de média-baixa tecnologia, dado que foi o que mais aumentou sua participação relativa no período.

Tabela 10.A - Importações brasileiras (Indústria de Transformação) dos Estados Unidos, por fator agregado, classificadas segundo intensidade tecnológica, participação relativa (%), 2000-2009

Fator agregado	Intensidade tecnológica	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
B	Alta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Média-alta	4,1	3,3	5,2	9,5	15,3	8,2	7,0	4,7	11,5	7,4
	Média-baixa	74,8	76,0	71,0	70,7	62,0	75,5	81,1	83,4	82,9	85,1
	Baixa	21,1	20,7	23,8	19,8	22,7	16,3	11,9	11,9	5,6	7,5
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
S	Alta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Média-alta	41,0	37,0	39,2	40,6	41,3	44,0	45,7	45,3	45,2	46,4
	Média-baixa	57,4	61,4	59,2	57,5	57,5	55,0	53,4	53,9	54,2	52,9
	Baixa	1,6	1,6	1,6	1,9	1,2	1,0	0,9	0,8	0,6	0,7
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
M	Alta	46,6	41,7	34,5	33,4	36,7	38,0	38,5	37,5	36,6	37,2
	Média-alta	46,4	51,9	58,5	59,8	56,2	54,5	53,9	54,4	55,9	54,1
	Média-baixa	1,3	1,2	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,7
	Baixa	5,7	5,2	5,6	5,4	5,6	6,0	6,0	6,5	6,0	7,0
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Tabela 10.B - Importações brasileiras (Indústria de Transformação) dos Estados Unidos, por fator agregado, classificadas segundo intensidade tecnológica, participação relativa (%), 2010-2019

Fator agregado	Intensidade tecnológica	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
B	Alta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Média-alta	5,4	4,3	4,7	2,6	3,5	5,5	3,1	1,4	1,9	1,0
	Média-baixa	91,6	93,7	93,4	95,6	94,9	91,2	94,3	96,9	96,3	97,3
	Baixa	3,0	2,0	1,9	1,8	1,6	3,3	2,6	1,7	1,8	1,7
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
S	Alta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Média-alta	47,1	49,7	46,6	47,4	46,9	49,2	49,9	53,7	54,0	51,2
	Média-baixa	52,3	49,4	51,9	51,7	52,2	49,9	48,9	44,8	44,5	47,3
	Baixa	0,6	0,9	1,5	0,9	0,9	0,9	1,2	1,5	1,5	1,5
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
M	Alta	33,7	30,8	30,9	29,4	31,5	33,1	36,5	28,4	25,6	24,6
	Média-alta	57,3	60,8	60,2	61,7	59,3	57,4	54,5	61,5	65,1	66,8
	Média-baixa	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,2	1,2	1,1	1,1
	Baixa	7,4	6,9	7,4	7,4	7,7	7,9	7,8	8,9	8,2	7,5
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaboração própria com base nos dados do ComexStat (2020).

Portanto, como pode ser percebido, a relação comercial do Brasil com os Estados Unidos não evoluiu de uma maneira favorável ao longo desses 20 anos analisados. Nota-se que o País sofre com a deterioração dos termos de troca, uma



vez que importa produtos com uma maior intensidade tecnológica (e, conseqüentemente, maior valor agregado) e exporta produtos de baixo valor agregado (que envolvem um baixo nível tecnológico em sua produção).

Para que esse cenário seja revertido, o Brasil deve investir em uma mudança estrutural, aumentando a participação de setores com maiores intensidades tecnológicas na sua pauta de exportações, conseguindo, assim, reduzir a deterioração dos termos de troca e aumentando seus ganhos decorrentes do comércio internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abertura comercial brasileira nos anos 1990 foi um período de grande importância na história econômica do Brasil, marcando o rompimento do protecionismo tarifário do governo com relação às indústrias nacionais.

Ao se considerar a relação comercial do Brasil com os Estados Unidos, historicamente, esse país tem sido um dos maiores parceiros brasileiro, seja no comércio exterior ou nas relações bilaterais. Os norte-americanos foram o principal parceiro comercial brasileiro até os anos 2000, quando as economias em desenvolvimento (como a China) começaram a emergir e ganhar espaço nas pautas comerciais brasileiras.

Ao se analisar a relação comercial bilateral entre Brasil e Estados Unidos, observou-se que, no período estudado, a maior parte das exportações brasileiras para os Estados Unidos foi composta por produtos básicos de média-baixa e baixa tecnologia. Por outro lado, em termos das importações, a maior parte delas foi composta por produtos manufaturados de média-alta e alta tecnologia. Isso mostra que o País sofre com a deterioração dos termos de troca em relação ao comércio com os norte-americanos, que sofreu uma piora no período analisado, uma vez que intensificou as exportações de produtos de média-baixa e baixa tecnologia e intensificou as importações de produtos de média-alta e alta tecnologia.

Sendo assim, uma forma do País melhorar seu desempenho no que tange ao comércio internacional, principalmente considerando sua relação com os Estados



Unidos, seria investindo em uma estrutura produtiva que priorizasse, em suas pautas exportadoras, os setores com maior intensidade tecnológica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, I.; NARETTO, N.; FRANCO, L. Relações comerciais e cooperação econômica entre o Brasil e os Estados Unidos nos anos 2000. **Boletim de Economia e Política Internacional (Bepi)**, n. 23, p. 13-29, Maio/Ago. 2017.

Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8207/1/BEPI_n23_Rel%C3%A7%C3%B5es.pdf>. Acesso em: 12 maio 2020.

BASKARAN, T.; BLÖCHL, F.; BRÜCK, T.; THEIS, F. J. (2010): The Heckscher-Ohlin Model and the Network Structure of International Trade. Publicado em: **International Review of Economics and Finance**, v. 20, n. 2 (2011): p. 135-145.

BALASSA, B. **Trade Liberalization Among Industrial Countries**, New York, 1967. COMEX STAT. **Estatísticas de Comércio Exterior**. Disponível em: <<https://www.comexstat.mdic.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

ETHIER, W. J.; ROY, J. R. (2009). External Economies of Scale and Comparative Advantage. In: Kamihigashi T., Zhao L. (Eds) **International Trade and Economic Dynamics**. Springer, Berlin, Heidelberg.

GRUBEL, H. "Intra-Industry Specialization and the Pattern of Trade," **Can. J. Econ.**, v. 33, p. 374-388, 1967.

GRUBEL, H. "The Theory of Intra- Industry Trade," in: MCDUGALL, I. A.; SNAPE, R. H. Eds., **Studies in International Economics**, Amsterdam, 1970.

HECKSCHER, E. F. The effect of foreign trade theory of international trade. In: ELLIS, H. S.; METZLER, L. A. (ed.). **Readings on The Theory of International Trade**. Londres: George Allen and Unwin Ltd, 1950. p. 272-300.

KALDOR, N. (1972 [1989]). The Irrelevance of Equilibrium Economics. In: TARGETTI, F. e THIRL-WALL, A. P. (1989) (Eds). **The Essential Kaldor**. New York: Holmes & Meier.

KALDOR, N. (1977 [1989]). Equilibrium Theory and Growth Theory. In: TARGETTI, F. e THIR-LWALL, A. P. (1989) (eds). **The Essential Kaldor**. New York: Holmes & Meier.



KALDOR, N. (1981 [1989]). "The role of increasing returns, technical progress and cumulative causation in the trade and economic growth". In: TARGETTI, F. e THIRLWALL, A. P. (1989) (eds). **The Essential Kaldor**. New York: Homes & Meier.

KRAVIS, I. "The Current Case for Import Limitations," in: **United States Economic Policy in an Interdependent World, Commission on International Trade and Investment Policy**, Washington, 1971.

KRUGMAN, P. Increasing returns, monopolistic competition, and international trade. **Journal of International Economics**, v. 9, n. 4, 1979.

KRUGMAN, P. "Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade." **The American Economic Review**, v. 70, n. 5, American Economic Association, p. 950-59, 1980.

LIMA, U. M. **As relações comerciais entre Brasil e Estados Unidos no período 2000-2014**. Brasília, DF: Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34916>. Acesso em: 14 abr. 2020.

MOREIRA, C. A. L.; MELO, M. C. P. de. Comércio bilateral Brasil-Estados Unidos: uma qualificação das pautas de exportação e importação. **Indicadores Econômicos**, Porto Alegre, v. 31, n. 3, p. 71-96, nov. 2003.

MOREIRA, D. S. O. As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). **Revista Neiba, Cadernos Argentina-Brasil**, Rio de Janeiro, v. 9, 2020.

MOREIRA, U. Teorias do comércio internacional: um debate sobre a relação entre crescimento econômico e inserção externa. **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 2 (127), p. 213-228, abr./jun.2012.

MORETTI, F. **Abertura comercial brasileira: contrapondo opiniões**. 2011. 77 f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Economia) - Universidade Estadual Paulista Julio Batista Filho, Araraquara, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/120088/moreti_fp_tcc_arafcl.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 maio 2020.

OHLIN, B. **The Theory of Trade**. Translated in H. Flam and J. Flanders, Heckscher-Ohlin. Cambridge: The MIT Press, 1991.

OLIVEIRA, I. T. M. Livre Comércio versus Protecionismo: uma análise das principais teorias do comércio internacional. **Revista Urutaguá: acadêmica multidisciplinar**, Maringá, n. 1, dez./mar. 2007. Disponível em: <<http://www.urutagua.uem.br/011/11oliveira.htm>>. Acesso em: 04 fev. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: innovation for**



growth and society. 2015. Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/oecd-science-technology-andindustry-scoreboard-20725345.htm>>. Acesso em: 14 out. 2020.

PECEQUILO, C. S. As relações bilaterais Brasil- Estados Unidos (1989-2008): as três fases contemporâneas. **Revista Nueva Sociedad**, out. 2008. Disponível em: <https://www.nuso.org/media/articles/downloads/p9-6_1.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

PEIXOTO, F. de V. L.; ZSCHABERFILHO, P. R. Z.; COUTINHO, E. S. Estudo Comparativo das Teorias de Comércio Exterior: de Smith a Porter. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2003, Atibaia. **Anais** [...]. Atibaia: ANPAD, 2003. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/7/enanpad2003-gin-2027.pdf. Acesso em: 05 fev. 2020.

PREBISCH, Raul (1949 [2000]) "O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais". In: BIELCHOSWSKY, R. (Org). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Cofecon/Record, p. 69-136.

PREBISCH, Raul (1952 [2000]) "Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico". In: RI-CARDO, BIELCHOSWSKY, R. (Org). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Cofecon/Record, pp. 179-215.

RYBCZYNSKI, T. M. Factor endowments and relative commodity prices. **Economic**, v. 22, p. 336-341, 1955.

SAMUELSON, P. A. International Trade and the Equalisation of Factor Prices. **The Economic Journal**, v. 58, n. 230, p. 163-184, 1948.

SANTOS, L. G. A. **Brasil e Argentina sob o MERCOSUL**: uma análise do comércio bilateral. 2013. 76 f. Monografia (Bacharelado em Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/464/4/LGASantos.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

SILVA, A. V. C. A Política Externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade?: Um teste da Teoria de Charles Hermann. **Revista Conjunto Austral**, Porto Alegre, v. 10, n. 49, p. 23-41, jan./mar. 2019.

SILVA, J. A. da; LOURENÇO, A. L. C. de. Teorias do Comércio Internacional: estrutura produtiva e crescimento econômico. **Economia-Ensaios**, Uberlândia, v. 32, n. 1, p. 159-188, jul./dez. 2017.

STOLPER, W.; SAMUELSON, P. Protection and real wages. **Review of Economic Studies**, v. 9, p. 58-73, 1941.



Os desafios para a organização dos/as trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social – SUAS

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v33i2e59994>

Autora: Solange Emilene Berwig é doutora em Serviço Social pela PUC-RS. Docente do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, docente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa – PPGPP UNIPAMPA, Campus São Borja-RS. Vice-líder do Grupo de Pesquisa: Trabalho, Formação Profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina/CNPq. Membro do GT Seguridad Social CLACSO.

Resumo

Este artigo reflete sobre as condições para a organização coletiva dos/as trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Parte das discussões do mundo do trabalho e a organização da classe trabalhadora, bem como os desafios e possibilidades para organização coletiva dos/as trabalhadores/as do SUAS. Há uma importância nos instrumentos como a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS e sua política de Gestão do Trabalho como defesa dos interesses dos trabalhadores/as. Contudo, apesar dos mecanismos internos ao SUAS para a gestão do trabalho, seus/as trabalhadores/as sofrem com as condições de precarização que afetam todo o conjunto da classe trabalhadora.

Palavras-chave: Trabalhadores; SUAS; Resistência; Organização coletiva.

Abstract

This article reflects on the conditions for the collective organization of workers in the Social Assistance System (SUAS). Part of the discussions of the world of work and the organization of the working class, as well as the difficulties and possibilities for collective organization of the SUAS workers. There is an importance in instruments such as the Operational Norm of Human Resources of the SUAS and its Labor Management policy as defense of workers' interests. However, despite the mechanisms internal to the SUAS for the management of work, its workers suffer from precarious conditions that affect the entire working class.

Keywords: Workers; SUAS; Resistance; Collective organization.

JEL: J50; I30.



INTRODUÇÃO

A intensificação da precarização das condições e relações de trabalho impostas pela flexibilização, terceirização, informalidade, pelo desmonte dos direitos sociais brasileiros e o avanço das propostas contrarreformistas recentemente implementadas – a exemplo da legislação para terceirização irrestrita e as alterações da reforma trabalhista, além do regime fiscal instituído que altera em profundidade os investimentos no âmbito das políticas públicas -, reforçam a perspectiva da redução do Estado no âmbito da proteção.

Faz-se, portanto, fundamental resgatar a posição do Estado brasileiro como regulador das condições de trabalho e responsável também pela segurança social da classe trabalhadora. Problematizar a gestão do trabalho do Sistema Único de Assistência Social aponta pelo menos dois aspectos que precisam ser observados: um, diz respeito ao lugar dos trabalhadores do SUAS que, a partir da sua luta por condições de trabalho decentes, que valorizem os trabalhadores, tensionam o Estado para a implementação da gestão do trabalho no SUAS, entendendo que, qualificando o espaço dos trabalhadores e suas condições objetivas, irá, conseqüentemente, construir uma política pública com serviços também mais qualificados.

O outro aspecto relevante é reconhecer o lugar da política de Assistência Social no campo da proteção social brasileira, considerando que, em tempos de ampliação dos níveis de desemprego e de precarização das relações e condições de trabalho, amplia-se também o contingente de trabalhadores (população em geral) que demandam essa política para a garantia de suas condições de sobrevivência. Esses aspectos apresentam a complexidade que permeia o debate tecido sobre a gestão do trabalho no SUAS, e a necessidade de aprofundar o conhecimento, tendo como base os dados da realidade social brasileira.

Ainda, estudar a organização dos/as trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, requer refletir sobre o lugar que estes/as ocupam na constituição da Política de Assistência Social brasileira, sem, contudo, deslocar os/as trabalhadores/as do SUAS de sua essência – classe trabalhadora.



Este estudo se desdobra sobre o processo de organização coletivo destes/as trabalhadores/as, suas possibilidades e limitações. Logo, é necessário compreender sua posição política, as condições e relações de trabalho às quais estão submetidos/as os/as trabalhadores/as do SUAS, para reconhecer os fóruns organizativos de trabalhadores/as do SUAS como movimento de resistência da classe trabalhadora frente aos desmontes provocados pela reestruturação produtiva e pelas contrarreformas do Estado.

As reflexões apresentadas aqui são resultado de uma pesquisa documental que avaliou os documentos produzidos pelo Fórum Nacional de Trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social (FNTSUAS). Todos os documentos de domínio público, publicizados pelo Fórum através de sua página oficial. Trata-se do conjunto de atas e memórias de reunião das quais foram possíveis extrair dos diálogos, suas lutas, enfrentamentos e construções em torno da organização coletiva – constituinte da luta de classe.

O destaque do conjunto de trabalhadores/as do SUAS, remete ao campo da política de Assistência Social e seus instrumentos normativos para a gestão do trabalho nesta esfera, como a aprovação da política de recursos humanos – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS) em 2006. Esta norma se coloca para os/as trabalhadores/as como um instrumento na perspectiva de avançar para a qualificação das relações e condições de objetivando, conseqüentemente, a qualificação na oferta dos serviços socioassistenciais, alinha aos avanços legais desta política pública, desde a Constituição Federal de 1988, e somando-se os avanços científicos das categorias profissionais que atuam nesta. Contudo, o mercado de trabalho tem imposto à classe trabalhadora uma realidade de precarização nas relações e condições de trabalho, o que não é diferente para o campo da política de Assistência Social. Seus/as trabalhadores/as são atingidos, cotidianamente, pelo movimento hegemônico do capital - da flexibilização e com as contrarreformas do Estado brasileiro -, que são conduzidas pelo mesmo processo de flexibilização, sob a égide da modernização das relações trabalhistas.

Nesse sentido entende-se a relevância de observar a organização dos/as trabalhadores/as do SUAS, seu potencial organizativo entendido aqui como



possibilidades e os desafios que acompanham a organização destes/as, constituindo resistência.

TENDÊNCIAS DO TRABALHO A PARTIR DA REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

Não é uma novidade que o processo de reestruturação produtiva⁵¹ afetou profundamente o processo de mobilização da classe trabalhadora. A desmotivação para a organização de um movimento mais coletivo entre os/as trabalhadores/as é consequência dos ataques provocados pelo intenso movimento de desregulação do trabalho assalariado, sob o discurso da modernização das relação de trabalho difundida pelo capital. Tais modificações, considerando o contexto de globalização financeira e produtiva, têm se materializado sob orientação do receituário neoliberal – adotado por países periféricos, como o Brasil – que implementa, na sociedade capitalista,

[...] uma violenta maré de reformas institucionais e ajustamento discursivo, impondo muita destruição, não somente para as estruturas e poderes institucionais existentes, mas também para a estrutura da força de trabalho, relações sociais, políticas de bem-estar social, arranjos tecnológicos, modos de vida, pertencimento à terra, hábitos afetivos, modos de pensar e outros mais (HARVEY, 2007, p. 1).

Desse modo, tais transformações trazem consigo complexos processos que afetam “[...] todas as atividades humanas e, em particular, [o] trabalho produtivo, pelas consequências econômicas e históricas do modo de produção capitalista que cada vez mais afetam subjetividades e corporeidades, como expropriação da mais-valia” (DUARTE, 2010, p. 22). No atual estágio da sociabilidade burguesa, desencadeia-se a fragmentação de todas as esferas da vida social, inúmeras formas de violência contra a classe que vive do trabalho e de violação dos direitos humanos, movidos por preceitos moralistas, fundamentalismos, xenofobias e discriminações,

⁵¹ O processo de reestruturação produtiva no Brasil, tem implicado em alterações nas esferas da produção, na gestão e organização do trabalho e impactando diretamente sobre os direitos sociais. O núcleo dessas transformações é a precarização das relações de trabalho, a flexibilização do trabalho, a terceirização dos serviços públicos que garantem os direitos essenciais dos/as cidadãos/as e a substituição e/ou deslocamento de responsabilidades do aparato estatal, assim como o desmonte dos direitos sociais e mecanismos de proteção social e garantias vinculadas ao trabalho.



afetando os referenciais que balizam a identidade e luta de classes, bem como as formas de mobilização social e organização política.

Soma-se a isso, a expropriação do contrato de trabalho, realizada através da destruição paulatina de direitos sociais a serem garantidos pelo Estado, incluindo aqueles vinculados à legislação trabalhista. Logo, “esse processo é denso de conformismos e rebeldias, expressando a consciência e luta que acumule forças para o reconhecimento das necessidades de cada um e de todos os indivíduos sociais” (IAMAMOTO, 2008, p. 120). Ressalta-se, aqui, a importância da organização classista e política da classe que vive do trabalho, ao longo do desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista: “[...] quando dispõem de sindicatos fortes e partidos políticos que os representam, [...] adquirem condições para negociar favoravelmente o preço da única mercadoria que possuem (a força de trabalho)” (NETO; BRAZ, 2009, p. 104).

Diferentemente, quando a classe que vive do trabalho encontra-se afetada em sua materialidade (pela metamorfose do mundo do trabalho globalizado), há apatia, não engajamento a projetos coletivos, totalizantes com ideal universalizante (partido, sindicatos, movimentos sociais, entre outros). Mas, amiúde, como vem ocorrendo no Brasil, nesses últimos anos, parcelas dessa mesma classe, aliciados pela elite dominante saem a rua bravejando contra os direitos sociais, políticos e civis como sendo de todos em uma clara identificação “às formas de intolerância, ignorância e práticas individualistas ligadas aos pressupostos básicos do neoliberalismo” (OLIVEIRA, 2015, p. 260).

É possível afirmar que a partir da reestruturação produtiva, essa *classe* fragmentou-se e se tornou mais heterogênea (diante, inclusive, da própria complexificação da força de trabalho), rompendo, em parte, com o próprio senso de classe (ANTUNES, 1995).

É condição indispensável para o ‘bom’ funcionamento do modo de produção capitalista e a garantia do processo de acumulação que um significativo contingente de indivíduos se encontre desempregado, pois contribuirá para inibir as reivindicações destes e permitirá aos donos do capital manter e/ou pressionar para



o rebaixamento dos salários e, conseqüentemente, incrementar a exploração, o que acarreta a pauperização da classe que vive do trabalho. Quanto mais isso ocorrer, haverá maior competição e menos solidariedade entre os pares.

[...] a acumulação capitalista não impacta o proletário tão-somente com o desemprego. Os trabalhadores experimentam, no curso do desenvolvimento capitalista, processos de *pauperização* que decorrem necessariamente da essência exploradora da ordem do capital. A pauperização pode ser *absoluta* ou *relativa*. A pauperização absoluta registra-se quando as condições de vida e de trabalho dos proletários experimentam uma degradação geral: queda do salário; aviltamento dos padrões de alimentação e moradia, intensificação ritmo de trabalho, aumento do desemprego. A pauperização relativa é distinta: pode ocorrer mesmo quando as condições de vida dos trabalhadores melhoram, com padrões de alimentação e moradia mais elevados; ela se caracteriza pela redução da parte que lhes cabe do total de valores criados, enquanto cresce a parte apropriada pelos capitalistas (NETO; BRAZ, 2009, p. 135).

Daí resulta que a relação capital-trabalho que implica na apropriação privada da riqueza socialmente produzida pela classe que vive do trabalho e a geração de pobreza, trazendo em sua esteira a desigualdade crescente e avassaladora para a maioria da população, o que leva a inferir que essas expressões da questão social são inerentes e essenciais ao funcionamento do sistema socioeconômico no processo de acumulação de capital. Sendo assim, partilha-se do seguinte:

O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais valia, e a repartição injusta e desigual da renda [...] entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reproduzidor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política (SILVA E SILVA, 2010, p. 157).

No entanto, a pobreza e a desigualdade social tendem a ser naturalizadas por um conjunto de práticas sociais – orientadas pela ideologia dominante – levadas a cabo para ocultar sua determinação histórica e material e justificá-la dessa forma. Em termos mais precisos, a classe burguesa, através de seus agentes, apropria-se de todos os meios possíveis para reiterar tal naturalização e ocultar origens e fundamentos,



[...] fazendo, por exemplo, com que os homens creiam que são desiguais por natureza e por talento, ou que são desiguais por desejo próprio, isto é, os que honestamente trabalham enriquecem e os preguiçosos, empobrecem. Ou, então, faz com que creiam que são desiguais por natureza, mas que a vida social, permitindo a todos o direito de trabalhar, lhes dá iguais chances de melhorar – ocultando, assim, que os que trabalham não são senhores de seu trabalho e que, portanto, suas ‘chances de melhorar’ não dependem deles, mas de quem possui os meios e condições do trabalho. Ou, ainda, faz com que os homens creiam que são desiguais por natureza e pelas condições sociais, mas que são iguais perante a lei e perante o Estado, escondendo que a lei foi feita pelos dominantes e que o Estado é instrumento dos dominantes (CHAUÍ, 1980, p. 78-79).

Assim, para garantir o domínio da classe burguesa sobre a classe que vive do trabalho e concretizar todos os seus privilégios e interesses privados nas relações de produção e de trabalho, dispõe não somente da introdução da ideologia (exercida pelos meios de comunicação, pela família, escola, igreja, pelos partidos políticos, entre outros) na sociedade, mas também por meio de um vínculo orgânico com o Estado. Este tem como função central oportunizar as condições necessárias para “[...] assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema”. (MÉSZÁROS, 2011, p. 106). Embora seja mostrado, sob o discurso ideológico, como o representante do interesse geral de todas as classes sociais existentes, inclusive “para se legitimar e fortalecer a sua base material de sustentação” (PEREIRA, 2008, p. 147). Sendo assim,

[...] no que se refere à possibilidade de administrar a separação e o antagonismo estruturais de *produção e controle*, a estrutura legal do Estado moderno é uma exigência absoluta para o exercício da tirania nos locais de trabalho. Isto se deve à capacidade do Estado de sancionar e proteger o material alienado e os meios de produção (ou seja, a propriedade radicalmente separada dos produtores) e suas personificações, os controladores individuais (rigidamente comandados pelo capital) do processo de reprodução econômica (MÉSZÁROS, 2011, p. 107).

Com isso, o Estado, conjuntamente com a estrutura que o conforma, constitui-se em elemento essencial e indispensável para manter o funcionamento permanente do sistema socioeconômico capitalista, “[...] em seu microcosmo e nas interações das unidades particulares de produção entre si, afetando intensamente tudo, desde os intercâmbios locais mais imediatos até os de nível mais mediato e



abrangente” (MÉSZÁROS, 2011, p. 108-109), e para gerir os conflitos e as contradições que emergem da relação antagônica entre capital e trabalho.

Por conseguinte, vê-se, “[...] na dinâmica do funcionamento do Estado capitalista, a existência de contradições, [...] a máquina estatal serve amplamente aos interesses da classe dominante, mas sua própria universalização exige que dê atenção à sociedade como um todo” (PEREIRA, 2008, p. 123), mesmo que sua intervenção seja reduzida à esfera das políticas sociais, e mais ativo na esfera das políticas econômicas, no sentido de favorecer o livre mercado e a acumulação do capital. Ou seja,

[...] o Estado agora deve deixar o espaço livre para a iniciativa privada em todos os setores onde há perspectiva de lucratividade, o que fortalece o discurso [e a prática] sobre a focalização das políticas sociais para os mais pobres; os segmentos que possuem renda devem ter acesso aos bens e serviços via mercado (COSTA, 2006, p. 78).

Com a intenção de estabelecer novos parâmetros na relação entre o capital e trabalho e o Estado efetiva um processo de desestruturação, sucateamento e precarização das estruturas dos serviços, programas e projetos sociais. As transformações oriundas da reestruturação produtiva afetam a todo o conjunto de trabalhadores, dentre os quais destaca-se neste estudo os/as trabalhadores/as do SUAS, como grupo que vem em um processo histórico concreto construindo suas bases para fortalecimento da luta coletiva – a luta da classe trabalhadora.

ORGANIZAÇÃO COLETIVA DOS/AS TRABALHADORES/AS DO SUAS: RESISTÊNCIA FRENTE À DESREGULAÇÃO DO TRABALHO

A implantação do receituário neoliberal no Brasil, amplamente estruturada pela Reforma do Estado comandada por Bresser Pereira, tem, segundo Boito Jr. (1999), três grandes eixos: a) a implementação de uma política de desregulação do mercado de trabalho; b) uma política de privatização; e c) abertura comercial e a desregulamentação financeira. Esse processo da condução da gestão do Estado sob a perspectiva neoliberal, segundo o autor, causou danos significativos aos trabalhadores brasileiros. A nova conjuntura foi responsável pelo crescimento do



desemprego que teve como “solução” medidas de desregulamentação do mercado de trabalho (BOITO JR. 1999).

Outras medidas reformistas adotadas, mundialmente, pelos governos neoliberais vão na mesma linha de redução do Estado, ampliação do mercado, desindexação dos salários, fim da estabilidade do funcionalismo público, contratos de trabalho por tempo determinado, entre outras. Estes são alguns exemplos do cenário que se desdobra no País sob a lógica da modernização do Estado, que afeta inclusive os/as trabalhadores/as do SUAS, tanto enquanto trabalhadores, quanto em relação ao rebatimento no processo de trabalho, pois aumenta-se a demanda em virtude dessa desregulação do trabalho, juntada à diminuição de insumos para a execução desta política provocado pelo enxugamento do Estado e cerceamento dos direitos sociais dos mais pauperizados.

Frente à realidade das condições de trabalho, a luta dos/as trabalhadores/as vem se mantendo em movimentos cíclicos, em processos de fortalecimento ou fragmentação dos/as trabalhadores/as e de suas demandas. A luta da classe trabalhadora tem nos espaços de organização coletiva, como é o caso da organização sindical, um instrumento fundamental na sua luta. No Brasil, o movimento sindical, de modo geral, passou por mudanças moldadas por diferentes concepções e práticas sindicais.

Na reflexão de Alves (2006, p. 471), o núcleo hegemônico do sindicalismo brasileiro nos anos 2000 está desprovido, carente de utopia social capaz de mobilizar os trabalhadores e desenvolver a consciência de classe, e que “[...] a preocupação em preservar a base sindical, sob a ofensiva do capital na produção, contribui para dar uma legitimidade espúria à defensividade instrumental em detrimento da consciência de classe necessária”.

As mobilizações de trabalhadores no processo de reivindicação de seus direitos e das garantias relacionadas ao trabalho ocorrem em diferentes frentes: nas organizações sindicais, na organização de grupos profissionais, ou a partir de novas estratégias que vão sendo gestadas em meio à disputa histórica da luta de classe. Além da vinculação em diferentes entidades sindicais, conselhos profissionais,



associações e grupos profissionais, os trabalhadores do SUAS vêm construindo seu próprio espaço de luta mediante a instituição dos fóruns permanentes.

Todo o esforço para a construção de uma política de recursos humanos no SUAS culminou em um conjunto de documentos – NOB-RH/SUAS, resoluções do CNAS sobre os/as trabalhadores/as de nível superior, fundamental e médio, orientações para recrutamento e seleção de trabalhadores/as para a Assistência Social, Política Nacional de Educação Permanente, entre outros. Esses documentos formalizam as reivindicações e pautas antigas e recorrentes dos/as trabalhadores/as da Assistência Social. A criação das normativas, resoluções e outros documentos oficiais dotou o SUAS e a gestão do trabalho no SUAS de uma institucionalidade, no entanto, é preciso observar que toda essa institucionalidade e formalidade não tem garantido, como se esperava, a (des)precarização dos vínculos dos/as trabalhadores/as do SUAS e o fim da terceirização.

Os processos constituídos para a implantação de um modelo de gestão do trabalho na Assistência Social são um movimento de luta que se consolida pela via do controle social formado por trabalhadores/as, usuários/as, entidades e alguns gestores comprometidos *versus* controle do capital. Contudo, este último é que tem definido, até agora, os rumos das relações sociais, que, seguindo uma tendência mundial, imprime um processo cada vez mais intenso de flexibilização das condições de trabalho (FREIRE, SILVA, 2006).

Dadas as condições do momento histórico – avanço do capitalismo, política econômica neoliberal, redução de empregos, redução de salários e reconcentração da renda, entende-se que a articulação política de associações de trabalhadores/as, conselhos profissionais, movimentos sociais e sindicatos contribuem para o tensionamento da realidade social, buscando melhorar as condições das relações de trabalho. Os processos organizativos dotados de posição ética e política contribuem para o fortalecimento da luta dos/as trabalhadores/as.

Mesmo que as mobilizações dos/as trabalhadores/as do SUAS sejam insuficientes para uma mudança efetiva nas relações de trabalho, é importante destacar o potencial de constituição de “sujeitos políticos coletivos”, os quais têm



impulsionado a construção de um movimento contra hegemônico, através da formação dos fóruns de trabalhadores/as do SUAS, que vem fazendo o enfrentamento através da resistência ao modelo despolitizador neoliberal (FREIRE, SILVA, 2006, p.283).

De 1988, com a promulgação da Constituição Federal, em diante, o controle social vem se desenvolvendo (não sem dificuldades e tensionamentos) como uma das vias do avanço democrático. Segundo Silva (2007), nos últimos 20 anos, uma proliferação de experiências de participação social na discussão, formulação, gestão e/ou controle das políticas públicas tem se constituído nas três esferas de governo. As inovações institucionais democráticas – conselhos, comitês, fóruns e orçamentos participativos, foram instituídas em todo o território nacional.

No campo da seguridade social, em especial nas políticas de Saúde e Assistência Social, tem se constituído o controle social através de fóruns permanentes, instituição de conselhos das políticas públicas e das conferências, realizadas periodicamente. Nesse cenário, a mobilização dos/as trabalhadores/as do SUAS engajados no compromisso do aprofundamento da democracia e defesa dos direitos da classe trabalhadora perante os desmontes oriundos do enxugamento do Estado, culminou na instituição do Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS – FNTSUAS⁵², espaço reconhecido de mobilização e organização dos/as trabalhadores/as e de suas reivindicações históricas. Os fóruns de caráter permanente são espaços coletivos dos/as trabalhadores/as e se instituem de forma “[...] autônoma, apartidária, sem personalidade jurídica e sem vínculos governamentais, de organização política dos trabalhadores do SUAS. Existem em suas instâncias nacional (FNTSUAS), estaduais (FETSUAS), regionais (FORTSUAS) e municipais (FMTSUAS)”. Os fóruns devem ser organizados a partir de regimento interno e se vinculam aos valores estabelecidos na Carta de Princípios do FNTSUAS (FNTSUAS, 2015, p. 11).

⁵² A criação do FNTSUAS ocorreu durante a VII Conferência Nacional de Assistência Social, no ano de 2009, em sessão plenária nacional dos/as trabalhadores/as presentes na sétima Conferência (BERWIG, 2019).



A instituição dos fóruns deve partir da organização dos/as próprios/as trabalhadores/as, considerado um instrumento de luta que objetiva fomentar a articulação política e representar o coletivo de trabalhadores/as em diferentes instâncias de discussão, deliberação, pactuação e gestão do SUAS, nas diferentes esferas de governo. Por ser uma organização de representação dos interesses dos/as trabalhadores/as do SUAS podem compor esse espaço,

Trabalhadoras e trabalhadores da Política de Assistência Social com diferentes tipos de vínculo empregatício e independente do nível de escolaridade, que atuam na rede socioassistencial pública e/ou privada e que não ocupam cargo comissionado na gestão pública ou de direção nas entidades e organizações de Assistência Social (FNTSUAS, 2015, s/p).

Também podem participar dos fóruns representantes de entidades sindicais, associativas, acadêmico-científicas, de fiscalização do exercício profissional, conselhos profissionais das profissões que atuam na Assistência Social. Após ampla discussão conjunta com os fóruns estaduais, nacional e Conselho Nacional de Assistência Social foram publicadas as Resoluções do CNAS 17/2011⁵³, 09/2014⁵⁴ e 06/2015⁵⁵ que reconhecem e definem os/as trabalhadores/as que compõem o SUAS e a legitimidade do processo de organização coletiva, o que pode ser considerado uma conquista do movimento organizado do FNTSUAS junto às instâncias de controle social (FNTSUAS, 2015).

Art.1º Reconhecer como legítima todas as formas de organização de trabalhadores do setor como **associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas, fórum nacional, e fóruns regionais, estaduais e municipais de trabalhadores**, que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, na Política Nacional de Assistência Social – PNAS, e no Sistema Único da Assistência Social – SUAS (BRASIL, CNAS, 2015, p.2, grifo nosso).

⁵³ A Resolução 17/2011 do CNAS define os profissionais das proteções básica e especial da Assistência Social – Assistente Social, Psicólogo e Advogado. Define as categorias profissionais de nível superior, que poderão incorporar os serviços socioassistenciais.

⁵⁴ A Resolução 09/2014 do CNAS ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de Ensino Médio e Fundamental do SUAS, em consonância com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS.

⁵⁵ A Resolução 06/2015 do CNAS regulamenta o entendimento acerca dos trabalhadores do SUAS e reconhece como legítimos os processos de organização coletiva.



As diferentes formas de organização dos/as trabalhadores/as do SUAS estão também expressas nas atas e memórias de reunião, com o quadro de entidades que participam ou estão de alguma maneira articuladas aos debates realizados pelo FNTSUAS. Identificou-se, no estudo, a partir das atas e memórias de reunião do FNTSUAS, a participação de diferentes entidades na composição da coordenação nacional do Fórum. Essas entidades estão presentes, em alguma medida, também na composição dos fóruns em nível municipal, regional e estadual. As entidades que compõem o Fórum Nacional são de naturezas distintas – conselhos profissionais, organizações sindicais, associações e grupos profissionais, no entanto, têm como ponto de partida a defesa dos direitos do trabalho.

O trabalho do FNTSUAS ocorre sob importante articulação com entidades representativas dos/as trabalhadores/as que, nesse processo, são reconhecidas como parceiras fundamentais para a manutenção dos fóruns: [...] “os fóruns municipais estão sendo criados de forma regionalizada, com municípios agregados em distâncias de cerca de 20 km [...] como estratégia de sobrevivência dos fóruns, contamos com o apoio das entidades, como conselhos e sindicatos” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

O reconhecimento da articulação entre as entidades e fóruns, com o objetivo comum da defesa do SUAS e de seus/suas trabalhadores/as, não exclui as tensões próprias desse contexto marcado pelas disputas internas, como sinalizado em alguns trechos das memórias de reunião, de que existem “tensões de fundo entre conselhos profissionais e as respectivas entidades sindicais” e apontamentos como “os sindicatos estão muito distantes dos trabalhadores” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2013, s/p).

É extremamente relevante toda a articulação dos fóruns junto às entidades que representam os interesses de trabalhadores/as dos diferentes segmentos, públicos ou privados, de diferentes áreas e níveis de formação no sentido de potencializar as ações dos fóruns, tendo as entidades como parceiras. Contudo, é preciso garantir que os fóruns não se constituam como espaço de entidades, mas,



sim, de trabalhadores/as do SUAS. Nesse sentido, defende-se que para uma entidade integrar os fóruns esta representação deve ser por um/a trabalhador/a do Sistema Único de Assistência Social.

O trabalho político organizativo dos fóruns está orientado pelo documento denominado Carta de Princípios, que define a direção social que o coletivo de trabalhadores/as vem assumindo em busca da efetivação dos princípios éticos do SUAS, expressos na NOB-RH/SUAS. O documento tem como base sete princípios fundamentais, os quais podem ser agrupados em dois eixos. Um deles diz respeito à defesa de um projeto de sociedade distinto do modelo hegemônico que tem como referência a luta de classe e o processo organizativo dos/as trabalhadores/as em prol de uma sociedade mais justa e igualitária.

- a) Compromisso com a construção de uma **nova ordem social sem dominação-exploração de classe, etnia ou gênero**; afirmação da **identidade do Trabalhador/a do SUAS como classe trabalhadora** e como protagonista na qualificação da Política de Assistência Social;
- d) No apoio à constituição dos Fóruns Estaduais dos Trabalhadores Estaduais de Trabalhadores/as do SUAS - FETSUAS;
- f) A permanente qualificação do trabalho profissional orientado por princípios éticos;
- e) Reconhecimento da **unidade entre política econômica e política social no âmbito e defesa da Seguridade Social brasileira** (FNTSUAS, 2015, p.8 e 9, grifos nossos).

Os princípios acima destacados pressupõem a articulação política dos/as trabalhadores/as e apoio para consolidação dos processos organizativos dos fóruns (estaduais, regionais e municipais) com trabalho de base realizado por mobilização e qualificação dos/as envolvidos/as. Outro aspecto nesse agrupamento dos princípios remete ao entendimento de que uma nova ordem social pressupõe pensar um novo modelo de organização da sociedade, considerando, para isso, que não é possível separar a política social da política econômica, e que a pobreza, ou as desigualdades, não são fenômenos naturais com qual se deparam os governos neoliberais, mas são produtos da realidade social engendrados no modelo de produção capitalista, alimentados por uma política neoliberal que reduz o emprego e os salários e reconcentra renda (BOITO JR., 1999). O outro bloco de princípios foi



agrupado com base na característica da garantia de direitos e defesa da proteção social brasileira:

- b) Defesa dos direitos fundamentais e sociais garantidos na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988;
- c) Realização do trabalho com base nos princípios definidos na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal nº. 8.742/1993);
- g) Respeito à autonomia e à dinâmica própria de cada Entidade e Fórum membros, assim como, não permitir que interesses específicos daqueles se imponham nas ações e posições do FNTSUAS (FNTSUAS, 2015, p. 2,3).

Esse segundo agrupamento de princípios remete ao desenvolvimento de um trabalho pautado pela garantia dos direitos socioassistenciais, além da posição de prestação de serviços qualificados, respeitando o princípio do direito do cidadão, dever do Estado. Os princípios remetem ao processo de defesa do SUAS e do processo de universalização dessa política, reconhecendo, na realidade social brasileira, as necessidades da população oriundas do processo de desigualdade, engendradas pelo modo de produção capitalista. Desde a instauração do FNTSUAS, durante a VII Conferência Nacional de Assistência Social, no ano de 2009, em sessão plenária nacional dos/as trabalhadores/as do SUAS, vários outros fóruns foram instaurados – Fóruns Estaduais dos Trabalhadores do SUAS – FETSUAS, Fóruns Regionais dos Trabalhadores do SUAS – FORTSUAS, e Fóruns Municipais dos Trabalhadores do SUAS – FMTSUAS.

A composição do FNTSUAS prevê a representação de entidades nacionais e de FETSUAS de todos os Estados da Federação, numa relação de horizontalidade. Os FORTSUAS e os FMTSUAS estão vinculados aos FETSUAS, também mantendo uma relação horizontalidade entre si e entidades estaduais. Ressaltando que existe uma unidade política, expressa pela adesão à Carta de Princípios dos FMTSUAS e FORTSUAS à do FETSUAS, e dos estados à do FNTSUAS (FNTSUAS, 2015, s/p).

O FNTSUAS se constitui pela representação de entidades de trabalhadores/as do SUAS de distintas naturezas, sindical, acadêmico-científica, fiscalização de exercício profissional, representação de categoria profissional e de representações dos Fóruns Estaduais e Regionais de Trabalhadores do SUAS. Sua estrutura está organizada em coordenações: coordenação nacional, coordenação executiva e as comissões permanentes e grupos de trabalho – GTs, cada um com atribuições



distintas, e a Plenária Nacional é o mais alto órgão deliberativo dentro da estrutura do FNTSUAS (FNTSUAS, 2015).

Além do fórum nacional, foram identificados no levantamento realizado vinte e cinco fóruns estaduais, dos quais apenas dezoito estão identificados na página oficial do Fórum Nacional. O levantamento realizado revela um processo importante da organização dos/as trabalhadores/as do SUAS, e que tem, em uma escala nacional, conseguido se articular na consolidação dos espaços de luta em defesa do SUAS e de seus/suas trabalhadores/as. No entanto, ainda são poucos os fóruns em nível regional e municipal instituídos. Sobre o registro divergente da existência de Fóruns Estaduais que não estejam na página do FNTSUAS, isso pode ter relação com o fato de os estaduais não estarem ainda formalmente instituídos, mas que já iniciaram o processo de organização coletiva que deverá levar posteriormente à adesão ao FNTSUAS.

Os desafios para a manutenção dos fóruns são muitos, contudo, é possível verificar o potencial dessa proposta de organização da classe trabalhadora através da articulação com entidades, conselhos e sindicatos, ampliando a mobilização e o alcance das ações desenvolvidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: ENTRE DESAFIOS E POSSIBILIDADES

A organização do FNTSUAS configurou-se como um importante instrumento de organização coletiva e política dos/as trabalhadores/as desta política social. Desde 2009, com a Plenária que instituiu este Fórum na VII Conferência Nacional de Assistência Social, avançou-se muito na organização destes profissionais e, a partir disso, no aprofundamento das discussões acerca da organização democrática do controle social, da qualificação profissional pautada nas diretrizes previstas na NOB-RH/SUAS, na implementação da política de educação permanente e formação continuada do SUAS, ancorada nos acúmulos científicos das categorias profissionais que compõem esta política.

Além disso, essa organização dos profissionais do SUAS tem construído aproximações necessárias entre os profissionais que estão inseridos nos espaços laborais da assistência social com seus respectivos sindicatos e conselhos



profissionais, contraponto a disseminação da ideologia dominante de aversão a organização sindical, política e profissional.

As discussões realizadas dentro dos fóruns de trabalhadores propiciam a tomada de consciência coletiva, a partir das problematizações acerca das transformações do mundo do trabalho, dentro da atual conjuntura, e seus rebatimento pragmáticos que afetam, no cotidiano, toda a classe trabalhadora, inclusive, logicamente, também aos profissionais do SUAS e assistidos desta política pública.

É fato que um dos principais desafios é manter, de forma orgânica, o funcionamento deste Fórum, assim como a organização nos últimos estados que ainda não iniciaram o processo de instituição de seus respectivos Fóruns Estadual, além de ampliar a organização coletiva em torno dos Fóruns Regionais e/ou Municipais dos/as trabalhadores/as do SUAS, de forma a alcançar todos os profissionais desta política.

Outro desafio que nunca pode deixar de ser esquecido é quem são os/as profissionais desta política, que, em sua maioria, são mulheres, boa parte de periferia e que também estão sujeitos/as ao machismo, racismo, xenofobia, lgbtfobia, jornada dupla ou tripla de trabalho e conciliação da rotina de trabalho com a rotina do trabalho doméstico, além de alguns pertencerem à categorias profissionais bastante subalternizadas.

Mesmo assim, vários/as profissionais conseguem contrapor todas estas adversidades, que não estão postas apenas aos/às profissionais do SUAS, e estão se organizando coletivamente, enquanto trabalhadores/as do SUAS, resistindo e se fortalecendo.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Giovanni. **Trabalho e sindicalismo no Brasil dos anos 2000: dilemas na era neoliberal**. In: ANTUNES, Ricardo (org.). Riqueza e Miséria do trabalho no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2006.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 1995.

BERWIG, Solange E. **Os Trabalhadores do SUAS: regulação e resistência em tempos de reforma do Estado brasileiro. Tese de doutorado**. PUC-RS. 2019. Impresso.

BOITO JR., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, publicada no DOU de 26 de dezembro de 2006. Brasília, 2006.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução CNAS Nº 06, de 21 de maio de 2015**. Regulamenta entendimento acerca dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil – Imprensa Nacional. Ano CLII, nº 96. 2015.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1980

COSTA, Lucia Cortes. **Os impasses do Estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Cortez; Ponta Grossa: UEPG, 2006.

DUARTE, Marco José de Oliveira. **Subjetividade, marxismo e Serviço Social: um ensaio crítico**. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 101, p. 5-24, jan./mar. 2010.

FÓRUM NACIONAL DAS TRABALHADORAS E TRABALHADORES DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNTSUAS). **Carta de Princípios**. In: Cartilha Nosso Trabalho com Direitos é Direito Social para Você. Brasília (DF), 2015.

_____. **Memória Descritiva da Reunião Ordinária da Coordenação Nacional FNTSUAS de 22 e 23.02.2013**. Disponível em: <Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS: Memórias, Convocatórias e Documentos do FNTSUAS>. Acesso em: 18 mai. 2021.

FREIRE, Lúcia M. B.; SILVA, Ana Paula P. da; **Organização política dos trabalhadores além da fábrica**. In: FREIRE, Lúcia M. B.; FREIRE, Silene de M.;



CASTRO, Alba T. B. de; Serviço Social e trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI. (Orgs.). São Paulo: Cortez, 2006.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. 16. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. 1.ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, Tiago. Ajuste fiscal e mercado de trabalho. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, São Paulo, ano 3, n.18, p. 27-30, abril de 2015. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/04/Revista_18.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.

PEREIRA, Potyara A.P. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008a.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira**. Revista Katálysis, Florianópolis, Santa Catarina, v. 13 n. 2 p. 155-163 jul./dez., 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/viewFile/S1414-49802010000200002/17325>>. Acesso em: 3 fev. 2021.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para análise dos processos de participação social no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina. TATAGIBA, Luciana (Orgs.). Democracia, Sociedade Civil e Participação. Editora Argos, 2007.



Os efeitos do desenvolvimento do agronegócio no Brasil: os casos do MATOPIBA e do Centro-Oeste Brasileiro

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v33i2e59995>

Autores: **Matheus Gringo de Assunção** é mestre em Economia Política Mundial e pesquisador do Instituto Tricontinental de Pesquisa Social. **Marcelo Álvares de Lima Depieri** é professor titular de Economia da Unip, doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP e pesquisador do Instituto Tricontinental de Pesquisa Social.

Resumo

O presente artigo teve como objetivo analisar os efeitos do desenvolvimento do agronegócio nas regiões do MATOPIBA e do Centro-Oeste brasileiro. Na primeira seção, foi feita uma apresentação do desenvolvimento do agronegócio no Brasil e uma análise da evolução recente da estrutura fundiária brasileira, cotejando as informações presentes nos Censos agropecuários de 2006 e 2017. A seguir, foi caracterizado o modelo de desenvolvimento do agronegócio brasileiro e seus efeitos econômicos, sociais e ambientais, a partir de informações secundárias presentes em relatórios e bibliografia sobre o tema. Por fim, nas considerações finais, foi realizada uma síntese explicativa do significado do agronegócio em termos do desenvolvimento capitalista no Brasil.

Palavras-chave: Agronegócio; Questão Agrária; Matopiba; Desenvolvimento Econômico.

Abstract

This article aimed to analyze the effects of agribusiness development in the regions of MATOPIBA and the Brazilian Midwest. In the first section, a presentation was made on the development of agribusiness in Brazil and an analysis of the recent evolution of the Brazilian land tenure structure, comparing the information present in the 2006 and 2017 Agricultural Censuses. its economic, social and environmental effects, based on secondary information present in reports and bibliography on the subject. Finally, in the final considerations, an explanatory synthesis of the meaning of agribusiness in terms of capitalist development in Brazil was carried out.

Keywords: Agribusiness; Agrarian Question; Matopiba; Economic development.

JEL: O13; N56



INTRODUÇÃO

A concentração de terras é um dos fatores que leva o Brasil a ser um dos países mais desiguais do mundo. A estrutura fundiária concentrada é uma marca que o país carrega desde os tempos coloniais. Naquele período, essa concentração atendia aos interesses da produção monocultora voltada para exportação. De 1500 até 1822, o acesso a terras era restrito a colonos escolhidos pela Coroa portuguesa. A partir de 1823 foi abolida essa prática, e o que se viu até 1850 foi uma ocupação de terras violenta e anárquica (LEVY, 1994).

No ano de 1850, foi instaurada a Lei de Terras, que na prática mercantilizava o acesso a terras e é precedida da Lei Eusébio de Queiroz, que põe fim ao tráfico transatlântico de escravos. A Lei de Terras acabou respondendo a uma necessidade de reposição da mão de obra que em breve deixaria de ser escrava (ainda assim, levou-se 38 anos até a Abolição). Mais do que legalizar a terra e instituir a forma jurídica burguesa da propriedade privada da terra, a Lei de Terras está condicionada à lógica de substituir o cativo do ser humano pelo cativo da terra (colocar a cerca sobre a terra significava impedir o livre acesso à terra pelos futuros homens livres. E para acessar a terra seria necessário alguém disposto a vendê-la e dinheiro por parte do comprador).

A histórica espoliação dos povos do campo ensejou diversas formas de resistência popular, estas lutas mobilizaram diferentes temas da questão fundiária brasileira, tais como: as questões territoriais, a busca da sobrevivência das comunidades camponesas, as diversas formas de expropriação dos territórios, a superexploração da força de trabalho e do próprio desenvolvimento do capital industrial na agricultura. Dentre as formas de resistência, destacam-se as lutas dos Quilombos e Mocambos, Canudos (1896 a 1897), Contestado (1912 a 1916), Trombas e Formoso (1950 a 1957), as Ligas Camponesas e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

Estas lutas cumpriram papel fundamental para alguns avanços institucionais ao longo do século XX, como o Estatuto da Terra, em 1964, a Constituição de 1988, e a Lei Agrária de 1993 (esta lei regulamenta os artigos da



Constituição de 1988 que tratam do cumprimento da função social da terra), porém, muitas das diretrizes contidas em tais legislações não foram colocadas em prática na forma de políticas efetivas para uma melhor distribuição de terras no país.

Muitos anos se passaram e a concentração fundiária permaneceu e continuou a ter uma função para o desenvolvimento brasileiro. Mesmo entre 1930 e 1980, período no qual o país passou por um profundo processo de industrialização, o setor agropecuário tinha como principal papel produzir produtos primários exportáveis para que se acumulassem reservas cambiais que financiassem as importações necessárias para dar continuidade à produção industrial. Além disso, a não extensão dos direitos trabalhistas para os trabalhadores do campo, até meados da década de 1960, foi importante instrumento de rebaixamento do valor da força de trabalho não só no setor rural como no urbano-industrial.

No final da década de 1990 e início dos anos 2000 há a consolidação do agronegócio no Brasil, tendo suas bases lançadas com a mudança da base técnica, iniciada com a Revolução Verde, em fins da década de 1960, com a utilização do latifúndio e com mudanças institucionais mais recentes, tais como: alteração na Lei de Patentes (1996) e a criação da Lei de Cultivares (1997), que criaram as condições jurídicas para a entrada das sementes transgênicas.

As transformações estruturais que liberalizaram os fluxos de capitais financeiros e as reformas neoliberais aprofundaram o controle transnacional sobre as cadeias produtivas no campo brasileiro, reforçando o papel agroexportador da economia brasileira. A partir de 1999 foi adotado o câmbio flutuante e houve a desvalorização cambial, interessante para os setores exportadores. Somado a esses processos, o contexto de aumento da demanda mundial por commodities, principalmente puxado pela China, explica o crescimento do agronegócio.

No século XXI, o setor agropecuário brasileiro apresentou um crescimento acumulado, entre 2001 e 2020, de 93,97%. O agronegócio, no mesmo período, representou, em média, 23,08% do PIB nacional (CEPEA-Esalq). A produção de soja apresentou um crescimento significativo. De acordo com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB, 2021-a), entre as safras de 2001/2002 e a de 2019/2020,



a produção de soja teve um crescimento acumulado de 197,84%. Esse crescimento veio acompanhado do avanço do cultivo do produto em diversas regiões do país, destacam-se: o Centro-Oeste brasileiro e a região do Matopiba, sigla que se refere aos Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. O crescimento da sojicultura nas regiões é explicado também pela mudança na base técnica de produção. No caso, o plantio de sementes transgênicas, que aumentou significativamente a produtividade física da soja, o que levou a um intenso uso de herbicidas.

A região Centro-Oeste, onde se concentra a maior porção do Cerrado⁵⁶, é atualmente o principal polo produtor de grãos, em especial a produção de soja e do milho. A região do Matopiba, em que a maior parte de seus territórios faz parte do Bioma do Cerrado, representa a principal expansão da fronteira agrícola. Esta região abrange 337 municípios e 31 microrregiões, que ocupam um total de 73 milhões de hectares, abrigando uma população de 25 milhões de habitantes. Há na região 28 áreas indígenas, 42 unidades de conservação ambiental, 865 assentamentos rurais e 34 territórios quilombolas, além de muitas pessoas em acampamentos sem terras e outras em comunidades indígenas e quilombolas, que ainda não foram reconhecidas legalmente. (ACTIONAID, 2017),

A análise da região do Matopiba contribui para a compreensão das dinâmicas de expansão do agronegócio e suas contradições em termos de aprofundamento da concentração fundiária e das desigualdades sociais e econômicas inerentes a esse modelo. Ademais, nessa região há grande predominância do capital transnacional e, um dos efeitos da presença desse capital é a utilização das terras enquanto ativos especulativos. Na atualidade, é muito comum constatar movimentos de estrangeirização do controle das propriedades agropecuárias e da produção das *commodities* agrícolas que sustentam o modelo exportador do agronegócio.

O presente artigo teve como objetivo analisar a evolução da concentração de terras no Brasil, no Centro-Oeste e na região do Matopiba. a partir de dados dos

⁵⁶ O Cerrado brasileiro é o segundo maior bioma da América do Sul, representando 5% da biodiversidade do planeta, com quase 12 mil espécies de plantas. Conta ainda com três grandes aquíferos, Guarani, Bambuí e Urucuia.



Censos Agropecuários de 2006 e de 2017. Além disso, buscou-se compreender as dinâmicas de expansão do agronegócio e suas contradições em termos de aprofundamento da concentração fundiária e das desigualdades sociais e econômicas inerentes a esse modelo.

lém desta introdução, o texto conta com mais duas seções e as considerações finais. Na primeira parte foi apresentada a dinâmica da consolidação do agronegócio e seus reflexos em termos de concentração fundiária. Ainda, foi analisada a expansão da fronteira agrícola no chamado Matopiba. Na segunda parte, foi aprofundada a análise sobre os processos de especulação sobre as terras e de financeirização das *commodities*. Por fim, nas considerações finais, foi realizada uma síntese explicativa do significado do agronegócio em termos do desenvolvimento capitalista no Brasil.

O desenvolvimento do agronegócio no Brasil

As transformações advindas da Revolução Verde, entre as décadas de 1960-70⁵⁷, que articulavam, em “pacotes tecnológicos”, a indústria química (agrotóxicos e fertilizantes), a mecanização do trabalho agrícola, o desenvolvimento de variedades vegetais mais produtivas e um sistema de crédito rural e de pesquisa, alteraram significativamente a base técnica da produção agropecuária brasileira.

A “modernização conservadora”, nos termos de Delgado (2011), é o resultado do pacto entre o capital e o latifúndio que levou a migrações forçadas para centros urbanos ou zonas de expansão da fronteira agrícola. Aplicando o receituário tecnológico da Revolução Verde, buscou-se ampliar a produtividade do setor.

Durante o processo modernizador, se ampliou a produção da soja no território nacional, que se tornou, a partir das últimas décadas do século XX, o principal produto de exportação do agronegócio no país. Não obstante, e na esteira

⁵⁷ Somente a partir das décadas de 1960/70 podemos falar de trabalho assalariado e de mercado de trabalho no campo, como forma dominante de geração da riqueza.



das transformações da agricultura, o Estado brasileiro cumpriu papel central nesta expansão. Nas palavras de Schlesinger (2006, p.17):

Além de apoiar o avanço da soja com créditos subsidiados, através da prática de taxas de juros abaixo da inflação, o Estado brasileiro se faz presente também aportando recursos para a infraestrutura e pesquisa. Em 1973, é criada a Embrapa, e em 1975, a Embrapa Soja e a Embrapa Cerrados, que contribuíram em seguida para o desenvolvimento de sementes adaptadas ao clima tropical, viabilizando a extensão da produção às regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

No entanto, é no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), que o agronegócio ganhará importância decisiva no conjunto da economia brasileira, operando o que Delgado (2010) definirá como “relançamento do agronegócio” a partir de algumas medidas, tais como:

(a) forte investimento em infraestrutura territorial, formando ou ampliando meios de transporte e corredores comerciais ao agronegócio que favorecessem sua expansão para fora do país; (b) direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária, por meio da reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), que passou a operar em consonância com as empresas multinacionais do agronegócio; (c) frouxidão da regulação do mercado de terras; (d) mudança na política cambial, eliminando a sobrevalorização, o que tornou o agronegócio competitivo no comércio internacional. (DELGADO, 2010, p. 94)

Uma característica central de tais transformações é a presença expoente de empresas transnacionais controlando a comercialização das *commodities* agrícolas e minerais no mercado internacional, principalmente a partir das negociações dos produtos nos mercados futuros. Assim, a financeirização possui grande relevância para a análise das transformações na questão agrária brasileira.

A reestruturação produtiva no campo acentuou a subordinação da agricultura, estruturada na produção e exportação de *commodities*, à lógica da financeirização e ao controle das empresas transnacionais que fabricam os insumos necessários para a produção (como sementes, agrotóxicos e fertilizantes), o processamento (agroindústria e armazenamento) e a comercialização. Estes agentes econômicos, que anteriormente operavam na agricultura, concentraram-se ainda mais como produto do próprio movimento do capital financeiro, acelerando o processo de centralização do capital que culmina na formação de gigantescas corporações transnacionais.



O agronegócio pode ser entendido enquanto a expressão do capitalismo financeirizado no campo brasileiro, portanto, é fundamental entendê-lo a partir das transformações estruturais levadas a cabo desde o final da década de 1980 e 1990, aprofundadas a partir dos anos 2000 que levaram a uma profunda reestruturação produtiva no campo.

A consolidação do agronegócio levou ao aprofundamento da questão agrária brasileira e trouxe novos condicionantes para as históricas demandas de democratização das terras, como a reforma agrária, a demarcação de terras indígenas, o reconhecimento dos territórios quilombolas, entre outros. Ademais, o modelo do agronegócio se consolidou ampliando a concentração de terras, se apropriando de terras públicas (grilagem), aumentando a precarização do trabalho e formas de superexploração da força de trabalho, eliminando condições de reprodução social dos povos e comunidades tradicionais e se utilizando das formas históricas de violência, utilizadas pelas classes dominantes, contra os trabalhadores e os povos do campo, por meio de assassinatos, torturas e massacres.

O QUADRO ATUAL DA CONCENTRAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL E NAS ÁREAS DE FRONTEIRA AGRÍCOLA

O aumento da concentração de terras recente no país pode ser constatado por meio da análise comparativa entre os dados dos Censos Agropecuários de 2006 e de 2017. De 2006 para 2017 ocorreu um incremento de 17,6 milhões de hectares aos estabelecimentos agropecuários no Brasil. Deste montante, mais de 17 milhões foram apropriados por estabelecimentos acima de 1.000 hectares

Tabela 1 – Brasil: Evolução da concentração de terras – 2006/2017

Tamanho do imóvel	2006			2017			Δ N° de imóveis	Δ Área
	N° de imóveis	Área (ha)	Peso da área	N° de imóveis	Área (ha)	Peso da área		
Menos de 10 ha	2.477.151	7.798.777	2,34%	2.543.681	7.993.968	2,28%	2,5%	2,5%
De 10 < 100 ha	1.971.600	62.893.979	18,85%	1.980.684	63.810.645	18,16%	1,5%	1,5%
< 100 hectares	4.448.751	70.692.756	21,19%	4.524.365	71.804.614	20,44%	1,6%	1,6%
De 100 < 1.000 ha	424.288	112.844.186	33,82%	420.719	112.257.692	31,96%	-0,5%	-0,5%
1.000 ha ou >	47.578	150.143.096	45,00%	51.203	167.227.510	47,60%	11,4%	11,4%
Total	4.929.617	333.680.037	100,00%	4.996.287	351.289.815	100,00%	5,3%	5,3%

Fonte: Censos agropecuários 2006 e 2007 – IBGE. Elaboração dos autores

A tabela mostra que todos os tipos de imóveis, por tamanho, perderam participação na área total, menos os imóveis de 1.000 hectares ou mais, que passaram de uma participação de 45%, em 2006, para 47,6%, em 2017, representando quase metade da área total.

Na região Centro-Oeste do país os imóveis maiores do que mil hectares cresceram 5,27% entre 2006 e 2017, o que representou um aumento de 8,58% na área ocupada. Em 2006, o total de imóveis, maiores do que mil hectares, representava 70,09% da área da região e em 2017 passou para 71,58%.

Tabela 2 - Evolução da concentração de terras no Centro-Oeste brasileiro - 2006/2017

Tamanho dos estabelecimentos	2006			2017			Δ N° de imóveis	Δ Área
	N° de imóveis	Área (ha)	Peso da área	N° de imóveis	Área (ha)	Peso da área		
Menos de 10 ha	52.267	243.182	0,23%	68.884	312.444	0,28%	31,79%	28,48%
De 10 < 100 ha	164.732	6.344.666	6,02%	179.418	6.799.751	6,07%	8,92%	7,17%
De 100 < 1.000	76.632	24.925.126	23,66%	76.726	24.716.193	22,07%	0,12%	-0,84%
De 1.000 ha ou >	20.436	73.838.113	70,09%	21.513	80.175.932	71,58%	5,27%	8,58%
Total Centro-oeste	314.067	105.351.087	100,00%	346.541	112.004.320	100,00%	10,34%	6,32%

Fonte: Censos agropecuários 2006 e 2007 - IBGE. Elaboração dos autores

O número de estabelecimentos, de todos os tamanhos, aumentou na região, entre 2006 e 2017. A área de ocupação aumentou para todos os tamanhos de imóveis, exceto os de tamanho entre 100 hectares e menor que 1.000, o que fez com que a ocupação total de imóveis, por área, no Centro-Oeste, aumentasse 6,32% (Tabela 2).

A tabela 2 mostra ainda que mais de 93% da área do Centro-Oeste é ocupada por estabelecimentos maiores que cem hectares. Esse resultado é muito similar à participação sobre tipologia dos estabelecimentos, em que apenas 8,90% são utilizados como agricultura familiar⁵⁸ e 91,10% como agricultura não-familiar (CENSO AGROPECUÁRIO, 2017).

⁵⁸ Segundo a Lei 11.326/2006 é considerado agricultor ou agricultora familiar aqueles que exercem atividade rural, tenham imóveis menores que 4 módulos fiscais, utilize força de trabalho da própria família e onde a gestão e a renda são oriundas da atividade em estabelecimento ou empreendimento da própria família. Para os fins deste levantamento inclui-se no conceito de agricultura familiar os



O número de estabelecimentos que utilizavam as terras para pastagens aumentou 9,30%, mas houve uma queda na ocupação de área das pastagens no Centro-Oeste. Por outro lado, a ocupação de áreas para lavouras temporárias, tipo de lavoura que a soja é cultivada, aumentou 63,98% entre 2006 e 2017 (CENSO AGROPECUÁRIO, 2006; CENSO AGROPECUÁRIO, 2017).

Em 2006, quase a totalidade (94,50%) dos produtores, na região Centro-Oeste, era proprietário da terra. Em 2017, essa taxa continuou alta, em 90,62%. A participação dos arrendatários passou de 3,04%, em 2006, para 6,40%, em 2017.

A estrutura fundiária na região do Matopiba não teve grandes alterações substanciais entre 2006 e 2017. A concentração de terras se manteve. Os estabelecimentos de mil hectares ou mais, em 2006, representavam 53,16% da área do local e em 2017 essa taxa foi de 53,05%.

Tabela 3 – Evolução da concentração de terras no Matopiba – 2006/2017

Tamanho dos estabelecimentos	2006			2017			Δ N° de imóveis	Δ Área
	N° de imóveis	Área (ha)	Peso da área	N° de imóveis	Área (ha)	Peso da área		
Menos de 10 ha	117.344	246.344	0,74%	106.352	244.292	0,76%	-9,37%	-0,83%
De 10 < 100 ha	118.012	4.400.538	13,31%	126.282	4.693.777	14,66%	7,01%	6,66%
De 100 < 1.000	39.035	10.842.787	32,79%	36.806	10.091.945	31,53%	-5,71%	-6,92%
De 1.000 ha ou >	5.796	17.578.899	53,16%	5.941	16.979.580	53,05%	2,50%	-3,41%
Total MATOPIBA	280.187	33.068.568	100,00%	275.381	32.009.594	100,00%	-1,72%	-3,20%

Fonte: Censos agropecuários 2006 e 2007 – IBGE. Elaboração dos autores

O número total de estabelecimentos agropecuários diminuiu no Matopiba (1,72%), entre 2006 e 2017. No entanto, os estabelecimentos entre dez e cem hectares cresceram 7,01% e os estabelecimentos de mil hectares ou mais cresceram 2,5% (Tabela 3).

Na região do Matopiba, em 2017, 78,95% da área dos estabelecimentos eram utilizadas para agricultura não familiar e 21,05% para agricultura familiar. Em contraste, as taxas de participações relativas ao número total de estabelecimentos se invertem. Enquanto o número de estabelecimentos de agricultura familiar

pequenos agricultores, povos e comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, entre outras atividades.



representava 80,03%, a agricultura não-familiar representava 19,97% do total de estabelecimentos da região.

O dado que chama mais atenção na região do Matopiba é o crescimento da área de lavoura temporária, que se expandiu em 51,19%, enquanto a área utilizada para a lavoura permanente se retraiu em 86,91% e a área para pastagem teve uma diminuição de 77,98%. (CENSO AGROPECUÁRIO, 2006; CENSO AGROPECUÁRIO, 2017).

Em relação à condição do produtor, a participação de proprietários cresceu significativamente, passando de 59,52% em 2006 para 73,34% em 2017. Houve a diminuição, entre 2006 e 2017, de arrendatários e de ocupantes. As taxas passaram de 7,76% para 3,11% e de 10,73% para 7,04%, respectivamente.

Na próxima seção foram realizadas breves análises que auxiliam na compreensão dos processos de concentração de terras no país e também no Matopiba e na região do Centro-Oeste. Os destaques ficaram para os movimentos de avanço da sojicultura, de estrangeirização das terras e os efeitos sociais negativos desses processos.

A PERVERSIDADE DE UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO

A produção do agronegócio brasileiro se destaca, entre outras *commodities*, pela grande expansão da produção de grãos, sendo a soja a principal cultura de produção e exportação do país. O processo de consolidação da sojicultura no país se inicia na década de 1970 no Estado do Rio Grande do Sul, e se expande para os Estados de Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais e os Estados do Centro-Oeste.

O grande volume de soja produzido e exportado pelo país ocorre principalmente através da expansão da área cultivada, em que pese os ganhos de produtividade pela implementação de novas tecnologias aplicadas a essa cultura. É na constante expansão pelo território que está parte relevante da explicação para os volumes produzidos, com as contradições sociais e ambientais de tal impulso.

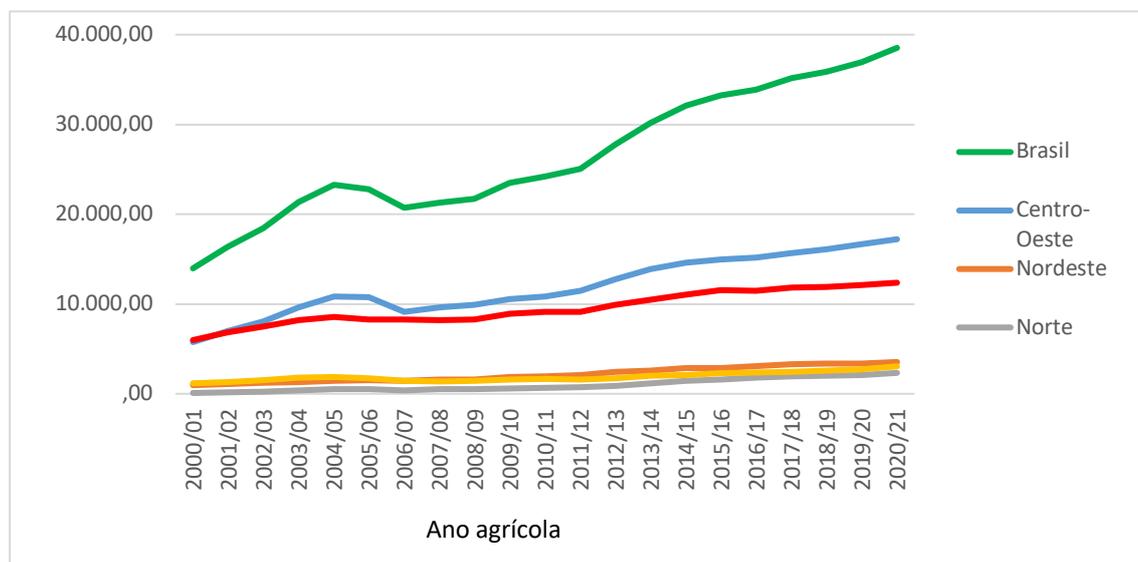


A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), em seu Compêndio de Estudo de 2017 intitulado “A Produtividade da Soja: análise e perspectivas”, destaca:

A produção é obtida pela multiplicação entre a área e a produtividade, ou seja, qualquer expansão em produção é explicada ou por um incremento de área ou por um ganho de produtividade. O Brasil, ao longo dos últimos 40 anos, obteve uma forte expansão em área cultivada, ao passo que a produtividade não teve o mesmo comportamento nesse período. Enquanto a área saltou de 6.949 mil hectares na safra 1976/77, para 33.251,9 mil hectares na safra 2015/16, sendo multiplicada por 4,8 em 40 anos, a produtividade avançou de 1,748 mil kg/ha em 1976/77, para 2,870 mil kg/ha na temporada 2015/16, sendo multiplicada por 1,6 em 40 anos. Ou seja, enquanto a área cultivada teve um aumento de cerca de 378,5% nos últimos 40 anos, a produtividade avançou 64,2% ao longo de todo o período. (CONAB, 2017, p. 8)

Conforme destacado, o crescimento da área de produção de soja ocorreu a partir do deslocamento da produção para a região Centro-Oeste, onde a adaptação deste grão para produção no bioma do Cerrado cumpriu papel fundamental. Para dimensionar o papel desta região na expansão da sojicultura brasileira, vale destacar algumas informações: a produção nacional de soja, na última safra (2020/2021), utilizou uma área de 38,53 milhões de hectares para um total de 135,91 milhões de toneladas do grão; a região Centro-Oeste foi a principal produtora, com uma área plantada de 17,22 milhões hectares e uma produção de 61,33 milhões de toneladas, seguida da região Sul, utilizando uma área de produção de 12,38 milhões de hectares e com uma produção de 43,03 milhões de toneladas; na região Nordeste foi utilizada uma área de 3,54 milhões de hectares e produção de 11,32 milhões de toneladas; a produção da última safra de soja do Sudeste, concluída em meados de 2021, utilizou uma área de 3,06 milhões de hectares e com uma produção de 11,32 milhões de toneladas; e, por fim, na região Norte foram utilizados 2,33 milhões de hectares para uma produção de 7,38 milhões de toneladas. (CONAB, 2021-b). De maneira ilustrativa, o gráfico 1 demonstra a área utilizada da produção de soja em cada região entre 2000 e 2021.

**Gráfico 1 – Brasil: Área do cultivo da soja, por região - safras 2000/2001 - 2020/2021
(em mil hectares)**



Fonte: Portal de Informações Agropecuárias, CONAB, 2021-b

A expansão da produção de soja no país pressiona para a abertura de novas fronteiras agrícolas, principalmente em áreas do Cerrado brasileiro, como é o caso do MATOPIBA.

A expansão da fronteira agrícola vem acompanhada da crescente busca pelos capitais transnacionais por apropriação de terras agrícolas, o que explica este processo tão acelerado e profundo é a massa de capitais contidas nas diversas instituições financeiras (fundos de investimento, fundos de pensão, bancos, etc.) que passaram a atuar na agricultura. Além das novas formas de financiamento das lavouras de grãos, especialmente os títulos de commodities negociados em bolsa de valores, entre outras formas, que vão além do crédito rural oficial. Na atualidade podemos afirmar que este fenômeno está relacionado a ao menos dois processos. O primeiro é a financeirização, que faz da terra não apenas um ativo produtivo, mas cada vez mais, preponderantemente, um ativo financeiro. O segundo é o chamado *boom* das *commodities*, que eleva os preços dos produtos agrícolas e minerais, acabando por valorizar o preço das terras.

Diversos autores têm buscado explicar a ampliação da busca de terras por capitais transnacionais a partir do termo *land grabbing*, que busca expressar



genericamente a recente explosão de transações comerciais de terras para a produção e exportação de alimentos, biocombustíveis, minérios, entre outras *commodities*. (BORRAS e FRANCO, 2012, p. 34, apud SAUER e BORRAS JÚNIOR, 2016, p. 12). O afluxo de capitais na aquisição de terras e produção de *commodities*, também corresponde à busca de alternativas à crise financeira de 2008. Muitos dos capitais, saíram dos títulos de alto risco e migraram para os títulos de *commodities*, seja agrícola, seja mineral, como também migraram para a compra de terra e ouro – algo mais seguro.

Dias e Lima (2019) ressaltam que a aquisição de terras pelo capital internacional pode ocorrer em parceria com o capital nacional público ou privado, visando lucro ou não e apontam os objetivos destes investimentos:

visam a acumulação por meio do controle de vastas áreas territoriais e dos recursos associados (como a água, os minerais e as florestas), seja pela aquisição direta ou pela garantia de concessão do direito de uso, com o intuito de dominar os benefícios de sua utilização. (DIAS e LIMA, 2019, p. 57)

O movimento de apropriação e especulação com as terras agrícolas e com as *commodities* tem como efeito um processo de valorização dos preços das terras, em especial daquelas áreas de expansão da fronteira agrícola. Até meados dos anos 1990, o comportamento dos preços das terras apresentava uma tendência de baixa. No entanto, é a partir dos anos 2000 que se inicia um movimento de valorização, acelerado a partir dos anos 2007-2008, período de manifestação da crise financeira mundial, indicando também uma corrida por estes ativos em terras. Segundo apontam Flexor e Leite (2016) na década de 2010 há uma expressiva valorização dos preços das terras, que passaria de um valor médio de R\$ 4.756,00 por hectare para R\$ 10.083,00 em 2015, uma valorização da ordem de 112% em meia década. No entanto, é nas regiões de fronteira agrícola que essa valorização foi mais intensa, segundo os autores,

(...) as variações médias dos preços superaram os 150% e, no caso extremo do Norte, chegaram a 220%. No Sul (+131%) e no Sudeste (+130%) houve também aumentos expressivos das variações médias, mas foram menos intensos. Esse movimento diferenciado dos preços nas regiões de fronteira agrícola e dos investimentos realizados nessas áreas, cujo exemplo mais significativo e comentado é a região denominada



MAPITOBA, é provavelmente a causa do maior crescimento relativo da dispersão de preços no Nordeste e Norte do país. (FLEXOR e LEITE, 2016, p. 7).

No Matopiba, ocorreu um intenso avanço do agronegócio nos anos 2000. A área da sojicultura apresentou um crescimento vertiginoso, passando de 1 milhão de hectares plantados, em 2000, para 3,4 milhões em 2014, representando um aumento de 253%.

O aumento da concentração de terras no Matopiba, como apontado na segunda seção deste texto, possui relação com os processos de estrangeirização das terras no Brasil. Estima-se que ao menos 750 mil hectares de terras tenham sido adquiridos por fundos privados estrangeiros no bioma do Cerrado, com destaque para a *joint ventures* TIAA-CREF Global Agriculture HoldCo (TCGA), um fundo de pensão de professores universitários com sede nos EUA, o qual capta dinheiro de fundos de pensão na América do Norte, Europa e no Brasil. O empreendimento atua adquirindo terras por meio de parcerias com empresas brasileiras, burlando, desta forma, os limites legais para a aquisição de terras por empresas estrangeiras.

Os efeitos dos processos de estrangeirização de terras para as comunidades situadas no Matopiba têm sido as expropriações, principalmente nos chamados baixões⁵⁹. As ilegalidades que acompanham a expansão da fronteira agrícola no Brasil não são combatidas pelo Estado, ao contrário, todo o esforço realizado tem sido no sentido de criar segurança jurídica na forma da “legalização do ilegal” e permitir a apropriação do público pelo privado.

Em estudo da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR) foram realizadas importantes conexões entre os processos de grilagem de terras públicas, o desmatamento e a expropriação de territórios das comunidades

⁵⁹ Os posseiros, que viviam nas terras devolutas, habitavam (e habitam ainda hoje) as áreas dos chamados baixões, por onde corriam os rios nascidos nas chapadas, de onde podiam se suprir de água e de pesca e onde podiam construir suas casas, produzir a roça (mandioca, arroz, milho, feijão), ter criação de porcos, galinhas e aves. As chapadas faziam parte daquelas áreas devolutas não ocupadas, com regime intermitente de chuvas e hídrico, que não permitiam a moradia, mas sim a criação de gado, a caça, a coleta de frutas e raízes medicinais. Ou seja, a relação entre as terras comuns da chapada e a posse nos baixões era o que permitia a vida desses camponeses posseiros. (ACTIONAID, 2017, p. 21).



tradicionais. As áreas de expansão da fronteira agrícola na região do Matopiba, de acordo com o referido estudo, estão situadas justamente onde antes eram de posse das comunidades tradicionais. Essas áreas são convertidas em propriedade privada das grandes empresas do agronegócio, aumentando a concentração de terras e colocando na vulnerabilidade povos e comunidades tradicionais da região. (AATR, 2021).

Portanto, algumas das consequências da expansão do agronegócio na região do Matopiba tem sido as expropriações das comunidades tradicionais situadas nos baixões, assim como as comunidades de fecho de pastos, entre outras comunidades tradicionais, que além dos impactos da expansão da produção de soja, ainda convivem com os constantes assédios e violência para que deixem suas áreas ocupadas por posse e assim servirem como reserva legal para o agronegócio. Adicionados a esses impactos, vale ressaltar: os problemas ambientais que o desmatamento e a monocultura de soja levam para as mudanças nos regimes pluviométricos, a diminuição da fauna e assim a limitação do acesso a caça como forma de sobrevivência das comunidades tradicionais, bem como a contaminação de rios e lençóis freáticos pelo uso de agrotóxicos nas monoculturas do agronegócio, levando ao adoecimento destas populações. No relatório “Os custos ambientais e humanos do negócio de terras – o caso do Matopiba, Brasil” são trazidas informações sobre relatos das denúncias, feitas por moradores da região, de problemas ambientais causados pela expansão agrícola. Muitos deles alertam para a poluição das águas de rios e lagos pelo despejo de agrotóxicos, o que inclusive levou a uma escassez de água potável de qualidade. De acordo com alguns moradores, matar todos os peixes e impossibilitar sua reprodução é parte de uma estratégia deliberada para expulsá-los. (FIAN INTERNATIONAL et. al, 2018, p. 52).



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço do agronegócio verificado nas últimas décadas tem implicado no aprofundamento da histórica concentração de terras no país, marca da questão agrária brasileira. Não obstante, a expansão da fronteira agrícola desnuda a sanha do capital, em especial do capital transnacional, para a conversão das terras públicas e de posse dos camponeses e das comunidades tradicionais em propriedades privadas sob o controle direto ou indireto das gigantes corporações que atuam na agropecuária brasileira.

É neste contexto que caminham diversas iniciativas legislativas para avançar na apropriação dos bens da natureza, como nos projetos de lei do chamado “Pacote da Destruição”, estes buscam anistiar grandes desmatadores e invasores de terras públicas, além de possibilitar a regularização de terras “griladas” (projetos de lei 2.633/2020 e 510/2020). Sob os territórios indígenas também caminham projetos de lei que possibilitam a exploração de minérios, recursos hídricos e orgânicos em suas terras, até então protegidas (Projeto de lei 190/2020) e alteram regras para limitar a demarcação de novas terras, com potencial de impactar 440 mil hectares e ameaçar cerca de 70 mil indígenas.

Esta expansão agrícola para o Centro-Oeste brasileiro, destacadamente para a produção de grãos, tendo a soja como principal lavoura, leva consigo velhas e novas formas de espoliação dos bens naturais e a expropriação dos povos do campo de seus territórios. Seja nas ainda presentes formas de violência e coerção, pelas quais essas comunidades são expulsas, mas também, nas formas em que a terra e os bens da natureza são mercantilizados para cumprirem a função da valorização do capital, implicando nos mecanismos de financeirização pela qual opera atualmente o agronegócio.

Verifica-se que nestas zonas de expansão do agronegócio ocorrem maiores conflitos por terras, entre 2003 e 2018 ocorreram conflitos em 7.353 localidades no Brasil, sendo que no Cerrado brasileiro concentraram-se 40,5% desses conflitos. Não obstante, o desmatamento também acompanhou a expansão das fronteiras da exploração dos territórios. Somente entre 2000 e 2019 o Matopiba registrou



desmatamento de 12,23 milhões de hectares, devastação maior do que as registradas nos 500 anos anteriores⁶⁰. (AGUIAR, PÉREZ e SANTOS, 2021)

O Matopiba, como zona de expansão da fronteira agrícola brasileira, revela as profundas contradições do modelo atual de exploração agropecuária, em que as comunidades rurais além de terem suas áreas de exploração tradicional e de uso comum transformadas em fazendas para a exploração do agronegócio, ainda sentem os impactos deste modelo destrutivo de produção, levando a contaminações por agrotóxicos, desmatamentos e perda da biodiversidade natural, expulsão de trabalhadores agrícolas, entre outras.

⁶⁰ Vale destacar que os processos de invasão de terras públicas e dos processos de desmatamento ilegal tem funcionalidade no ciclo de incorporação de terras públicas como ativo financeiro, sejam elas devolutas, terras indígenas, assentamentos ou parques nacionais. Logo, este setor é orgânico ao capital financeiro, pois tal capital não poderá existir no caso dos países com fronteiras agrícolas abertas (coisa rara atualmente no mundo) sem o vínculo estreito com estes agentes “destrutivos”.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AATR. **Legalizando o ilegal: legislação fundiária e ambiental e a expansão da fronteira agrícola no Matopiba.** Disponível em:

<https://www.aatr.org.br/post/matopiba-estudo-sobre-institucionaliza%C3%A7%C3%A3o-da-grilagem-%C3%A9-lan%C3%A7ado>. Acesso: 5 de agosto de 2021.

ACTIONAID. **Impactos da expansão do agronegócio no MATOPIBA: comunidades e meio ambiente.** Rio de Janeiro, 2017.

AGUIAR, Diana; PÉREZ, Ginno; SANTOS, Valéria Pereira. Fogo como arma contra povos e comunidades. *In. Conflitos no campo: Brasil 2020.* CPT Nacional, 2021.

CENSO AGROPECUÁRIO 2017. **Censo Agro 2017** – resultados definitivos.

Disponível em:

https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html Acesso: 02/10/2021.

CENSO AGROPECUÁRIO 2006. **Censo agropecuário 2006** – segunda apuração.

Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/segunda-apuracao> Acesso: 02/10/2021.

CEPEA – Esalq. **PIB do agronegócio brasileiro.** 2021. Disponível em:

<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx> Acesso: 01/10/2021.

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento. **Série histórica das safras** – Soja. 2021-a. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/serie-historica-das-safras?start=30> Acesso 01/10/2021.

_____. **Portal de Informações Agropecuárias.** 2021-b. Disponível em:

<https://portaldeinformacoes.conab.gov.br/safra-serie-historica-graos.html> Acesso 01/10/2021.

_____. **A produtividade da soja:** análise e perspectiva. *Compêndio de estudos Conab.* V. 10, 2017.

DELGADO, Guilherme Costa. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. *In.:* CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil.** [tradução de Cristina Yamagami]. – São Paulo, Editora UNESP, 2010.

_____. O Brasil na economia mundial. **Brasil de Fato.** São Paulo. De 9 a 15 de junho de 2011. Opinião. p. 3.



DIAS. Atos; LIMA. Thiago. Aquisição transnacional de terras: peculiaridades e continuidades de uma novidade velha. *In*. LIMA. Marcos Costa; OLIVEIRA. Eduardo Matos. **Estrangeirização de terras e segurança alimentar e nutricional: Brasil e China em perspectiva**. Fasa. Recife, 2019.

FIAN INTERNATIONAL; Et. al. **Os custos ambientais e humanos do negócio de terras** – o caso de Matopiba, Brasil. Matopiba Report, 2018. Disponível em: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Os-Custos-Ambientais-e-Humanos-do-Nego%CC%81cio-de-Terras-.pdf> Acesso: 24/02/2022.

FLEXOR. Georges Gerard; LEITE. Sérgio Pereira. **Mercado de terra, commodity boom e land grabbing no Brasil**. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura -OPPA. Rio de Janeiro, julho de 2016.

LEVY, Maria Bárbara. **A indústria do Rio de Janeiro através de suas sociedades anônimas** - esboços de história empresarial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro, 1994.

SAUER. Sérgio; BORRAS JÚNIOR. Saturnino. 'LAND GRABBING' e 'GREEN GRABBING': Uma leitura da 'corrida na produção acadêmica' sobre a apropriação global de terras. **CAMPO-TERRITÓRIO**: revista de geografia agrária. Edição especial, p. 6-42, jun., 2016.

SCHLESINGER. Sergio. **O grão que cresceu demais**. A soja e seus impactos sobre a sociedade e o meio ambiente. FASE, Rio de Janeiro, 2006.



Resenha da Obra "*Destiny of Civilization: finance capitalism, industrial capitalism or socialism*" de Michael Hudson

Michael Hudson – *Destiny of Civilization: finance capitalism, industrial capitalism or socialism* – ISLET, 2022, 327 p., ISBN 978-3-949546-07-5

Ladislau Dowbor⁶¹

A financeirização sequestrou o capitalismo industrial

Michael Hudson – p.102

Michael Hudson escreveu o que me parece ser a melhor e mais clara explicação sobre como a economia financeirizada transforma a sociedade moderna. Não estou exagerando nos qualificativos, trata-se de um trabalho realmente excepcional, e que permite que qualquer pessoa com um nível razoável de cultura possa entender os principais dilemas de como nos organizamos como sociedade. O livro resulta de um curso para a universidade chinesa Global University for Sustainability, transcrito pelos chineses, revisado pelo autor, e transformado numa prosa onde a oralidade e os exemplos asseguram a compreensão das principais dinâmicas do capitalismo atual. O livro explica, não complica.

Um ponto chave é a confiabilidade. Michael Hudson tem décadas de contribuições na área financeira, trabalhou com governos e instituições internacionais, e se tornou um dos principais decodificadores dos mecanismos e das narrativas que geraram a desigualdade explosiva que vivemos. Ter trabalhado nas instituições financeiras é essencial para poder sistematizar os impactos da financeirização. O fato do curso ter sido realizado para chineses é particularmente interessante, pois a China, como o próprio livro apresenta, se caracteriza por um

⁶¹ **Ladislau Dowbor** é professor titular de economia da PUC-SP e consultor de várias agências nacionais e internacionais. É autor de dezenas de livros e estudos técnicos disponíveis no site <https://dowbor.org>, em regime de Creative Commons (acesso gratuito online). Seus livros mais recentes são: *O Capitalismo se desloca* (Ed. Sesc) e *Resgatar a função social da economia* (Ed. Elefante).



sistema misto que envolve economia de mercado, regulação estatal e contratos negociados com empresas transnacionais que se instalam no país, gerando uma articulação inovadora. Em particular, a China manteve a atividade bancária como instrumento público de fomento das atividades produtivas.

No prefácio, Wen Tiejun, economista e professor da universidade Renmin, resume: “Essas palestras explicam porque os EUA e outras economias ocidentais perderam a sua dinâmica anterior: uma classe rentista estreita ganhou o controle e se tornou o novo planejador central, usando o seu poder para drenar renda da indústria e de trabalhadores de alto custo cada vez mais endividados. A doença americana de desindustrialização resultou do fato dos custos da produção industrial terem sido inflados pelas rentas econômicas extraídas por essa classe, no quadro do sistema de capitalismo monopolístico financeiro que atualmente prevalece no Ocidente.” (iv) Esse espelho em que nos vemos pelos olhos de um pesquisador chinês é particularmente interessante.

O deslocamento essencial, muito bem explicitado e comprovado por Thomas Piketty, é que no capitalismo de hoje rende mais fazer aplicações financeiras do que investir na produção. Segundo Hudson, “os retornos para o capital financeiro são mais elevados do que as taxas de lucro industriais. Fortunas se fazem mais rapidamente ao endividar a indústria, os bens imobiliários, os assalariados e os governos, drenando (*siphoning off*) o excedente econômico por meio de juros, outras tarifas financeiras e bônus, e ao “financeirizar” a gestão de empresas industriais para inflar os preços das suas ações e títulos.”(93) Assim, “o volume da dívida numa economia cresce exponencialmente pela magia do juro composto, mas não a economia real. Isso significa que o volume da dívida deve necessariamente crescer até exceder a capacidade real da economia pagá-la.”(102). Assim, o endividamento tornou-se um dos principais mecanismos de apropriação do excedente produzido pela sociedade.

A questão da privatização aparece com força: “A questão básica é se o dinheiro e o crédito, terra, recursos naturais e monopólios serão privatizados e concentrados nas mãos de uma oligarquia rentista, ou usados para promover a



prosperidade geral e crescimento. Isso é basicamente um conflito entre capitalismo financeiro verso socialismo como sistemas econômicos. Quando os estrategistas comerciais americanos justapõem a ‘democracia’ do mundo livre e a autocracia chinesa, o conflito maior na realidade se refere ao controle governamental do dinheiro e do crédito. A China evitou a dependência externa ao não transformar os seus investimentos em infraestrutura em pedágios que extraem rentas (*rent-extracting tollbooths*) sobre estradas, telefonia e outros monopólios naturais como é característico das economias rentistas ocidentais. Manteve os serviços de infraestruturas básicas com preços baixos por meio de empresas públicas.”(218)

Em termos de teoria econômica, Hudson se volta muito aos clássicos, como Adam Smith, Ricardo e outros, para quem liberalismo significava se livrar do conjunto de controles, taxas e impostos que as aristocracias utilizavam para drenar as atividades industriais e comerciais. Eram oligarquias improdutivas que oneravam qualquer atividade produtiva, para sustentar as suas guerras e luxuosos palácios. Versalhes não era de graça. Na Alemanha no final do século 19, Bismarck introduziu um conjunto de políticas sociais, entendendo que o financiamento público barateava a mão de obra para a própria indústria: o Estado se tornava produtivo. Uma maior participação do Estado era do interesse do capitalismo industrial.

Mas as teorias não são tanto sobre o que funciona na economia, e sim ‘para quem’ a economia deve funcionar. A teoria que hoje defende privatizações e estado mínimo tem endereço óbvio. O neoliberalismo busca justificar as vantagens dos rentistas, em nome do interesse geral. Terminamos tendo oligarquias financeiras improdutivas lucrando ao endividar ou ao impor dividendos sobre as atividades produtivas, a indústria, o comércio e o próprio Estado. Olhamos para a bolsa para saber se a economia vai bem, como se os dividendos pagos sobre o petróleo – extraídos de cada botijão de gás que a população paga – fossem resultado de produção.

Nada como ouvir um banqueiro brasileiro afirmar com orgulho que a situação dos bancos no Brasil “é sólida”. Os bancos constituem uma atividade meio,



um custo para a sociedade, não um “produto”. Nos termos de Hudson, um “overhead”. Falamos muito de quanto nos custa o setor público, mas não quanto nos custam os intermediários financeiros. Ao impor limites (Teto de Gastos) sobre políticas sociais como educação e saúde, que são atividades fins, que contribuem diretamente para o bem-estar da população, de maneira a pagar mais aos banqueiros e acionistas, que representam um custo de intermediação, estamos simplesmente financiando um setor que drena a economia. De certa forma, voltamos aos tempos aristocráticos, desta vez com oligarquia financeira.

Em 1993 os banqueiros conseguiram modificar o cálculo do PIB, de forma a incluir os lucros dos banqueiros como contribuição ao crescimento, em vez de custo de intermediação, um ônus. “As estatísticas de PIB mostram uma proporção crescente do PIB como sendo rentismo para bancos e donos de títulos, donos de imóveis e de monopólios. Os juros que cobram, penalizações de devedores, e rentas sobre imóveis e monopólios, são apresentados como refletindo um produto na forma de “serviços financeiros” ou serviços de senhorio e extração financeira semelhantes.”(238) Para dar um exemplo, se eu, professor Ladislau, contrato um gestor financeiro para cuidar da minha poupança, e ele me custa mais do que acrescenta, o meu “pib” individual diminui. Acrescentar os custos do gestor como “produto” é absurdo. Mariana Mazzucato, no seu *O Valor de Tudo*, detalha também essa deformação do cálculo do PIB: “As contas nacionais atualmente declaram que estamos melhor quando uma parte maior da nossa renda flui para as mãos de pessoas que ‘administram’ nosso dinheiro, ou que especulam com a seu.” (*The Value of Everything*, p. 109). Assim, a atividade financeira especulativa aumenta artificialmente o nosso PIB.

O resultado é que “a ideologia econômica de hoje é basicamente a economia do Um Porcento, apagando a distinção clássica entre renda e crédito produtivos e improdutivos. Ganhos de rentismo são atualmente apresentados como se acrescentassem ao produto nacional (como medido pelo PIB), não como um custo (*overhead*) extraíndo renda do resto da sociedade como ‘pagamentos de transferência’. O resultado não é democrático; é oligárquico.”(277) Trata-se de privilégio obtido pela força política, não por racionalidade econômica: são leis que



ampliam privilégios privados (privilégio vem do latim privada-lei). Na Constituição de 1988 o artigo 192 qualificava agiotagem como crime, mas os bancos conseguiram tirar a lei, como conseguiram que os seus lucros fossem isentos de imposto (lucros e dividendos distribuídos, 1995). Não é a “ciência econômica” que leva a essa deformação, e sim interesses financeiros. Estamos sustentando parasitas. “O controle do setor financeiro sobre o poder do governo de regular, legislar e aplicar a lei, bem como sobre a política do Banco Central torna os juros cobrados quase puro rentismo econômico.”(87)

Os mecanismos de extração de renda improdutiva hoje atingem diversos setores. “Todas as formas de rentismo – sobre terra, monopólios e juros – derivam de privilégios legais assegurados pelo estado, generosamente chamados de “direitos”, indo dos direitos sobre recursos minerais do solo e do subsolo até “direitos de propriedade intelectual” e outros monopólios, encabeçados por privilégios bancários e de criação de moeda. Tais privilégios são obtidos dos governos, e assim as rentas que deles resultam são custos de produção políticos em vez de tecnologicamente necessários.” (86)

Hudson também explicita o funcionamento muito particular da economia americana, único país a ter o privilégio de emitir uma moeda mundial, permitindo-lhe financiar as guerras e suas 750 bases militares pelo mundo afora com simples emissão: dinheiro que irá circular no exterior ou como reservas de divisas de bancos centrais, sem gerar inflação nos EUA. “O que sustenta o poder militar é o controle do sistema financeiro internacional, permitindo-lhe gastar mais de \$1 trilhão anualmente para financiar operações militares que quebrariam a taxa de câmbio de qualquer outro país, e que na realidade levou o dólar de ser tirado da base de ouro em 1971.” (186)

Como enfrentar essa oligarquia financeira internacional? Na página 225 o autor apresenta 11 linhas de ação, medidas que permitam resgatar o bom senso e a utilidade social na economia. Resumindo, a visão geral apresentada por Michael Hudson é de uma economia mista. “Existem essencialmente dois tipos de sociedade: economias mistas com pesos e contrapesos públicos, e oligarquias que desmantelam



e privatizam o Estado, tomando o controle do seu sistema monetário e de crédito, o solo e infraestrutura básica para enriquecer, mas travando a economia, não ajudando no seu crescimento. A lição da história é que oligarquias privatizadas polarizam e se tornam estados falidos. Economias mistas com governos suficientemente fortes para proteger a sua sociedade e as pessoas da exploração predatória rentista são resilientes e têm sucesso.”(275)

Pelo estilo direto, que apresenta os desafios práticos e reais da economia moderna, com numerosos exemplos e ilustrações, considero este livro como aquele comando no computador que permite “atualizar” o nosso software, neste caso atualizar a compreensão do capitalismo tal como hoje funciona. O capitalismo realmente existente vive de sucessos emprestados de outra era. Em termos econômicos, perdeu a sua legitimidade.



Dissertações Defendidas pelos Discentes do PEPG em Economia Política da PUC-SP

Carlos Campos Gomes

Título: O movimento de concentração e centralização de capital no capitalismo contemporâneo: aspectos da dinâmica de fusões e aquisições sob dominância financeira

Orientador: Prof. Dr. Aquilas Nogueira Mendes – PUC/SP

Acesso em <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/23884>

Resumo

O objetivo do trabalho é analisar o movimento de concentração e centralização de capital na dinâmica do capitalismo contemporâneo em crise e as substanciais alterações ocorridas nos determinantes das fusões e aquisições quando compreendidas à luz de um amplo processo de “financeirização”. O conceito amplo de concentração e centralização é compreendido como decorrente das “leis do movimento” e a lógica que se impõe ao Capital na sua sina de valorização. A contribuição de François Chesnais é destacada pela centralidade atribuída ao “capital portador de juros” e ao “capital fictício” como os principais atores de uma nova forma de acumulação derivada de um amplo processo de centralização. Acompanhando o seu desenvolvimento histórico destacamos o surgimento das sociedades anônimas como a grande “invenção” do Capital que lhe permitirá superar as primeiras restrições impostas à sua expansão. Um componente crescente de capital fictício passa a influir cada vez mais nas operações de fusões e aquisições provocando um deslocamento do seu eixo gravitacional da órbita dos determinantes estritos da concorrência com o objetivo de superar os limites impostos à sua expansão. Essa análise culmina com a constatação de que se no passado essas operações eram dirigidas para a conquista de maior poder de mercado e a presença de capital fictício era apenas um componente associado e necessário para a concretização dessas operações, com a ascensão da riqueza abstrata (capital fictício) esse mecanismo deixa de ser mero auxiliar para se tornar num objetivo em si mesmo. O poder de mercado se converte em maior capacidade de criar capital fictício e ambos se reforçam. Para ampliar a compreensão do fenômeno, dirigimos os nossos esforços para apresentar um panorama sobre concentração e centralização de capital através de um método estruturado de busca nos principais periódicos marxistas internacionais. As convergências e divergências entre as inúmeras interpretações são apresentadas e incorporadas para formarem um quadro amplo do qual



extraímos o cerne do intenso debate que aponta para as sucessivas crises do capitalismo e a sua natureza contraditória. Por fim, buscamos concatenar as múltiplas abordagens para demonstrar a natureza das alterações ocorridas e o significado atribuído às fusões e aquisições “sob a dominância financeira”

Vincent Lukas Gonçalves

Título: A análise do projeto desenvolvimentista brasileiro: o plano de superação do subdesenvolvimento (1956-1979)

Orientador: Profa. Dra. Anita Kon – PUC/SP

Acesso em <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/24673>

Resumo

O presente estudo pretende analisar a trajetória do planejamento econômico no Brasil no período de 1956 – 1976, destacando os planos econômicos que tinham como ênfase o desenvolvimentismo. Para efetivar a análise, examinamos os seguintes planos econômicos: Plano de Metas (1956-1961), Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), além do primeiro e segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, 1971 - 1973 e 1974 - 1979, respectivamente. Ao realizar a análise do período, foi constatado que o privilégio à política econômica desenvolvimentista teve existência na proposta tanto de crescimento econômico, como também, na instalação da indústria no país, mesmo que este último não tenha sido de forma completa. Porém, em contrapartida, a adoção das políticas desenvolvimentistas, comprometeram a capacidade de endividamento do país, piorando a inflação do país no período. Mesmo com os desequilíbrios gerados na época, é inegável que o período desenvolvimentista tem destaque na história econômica do país e que, desde então, o Brasil não foi capaz de alcançar o mesmo ritmo de expansão econômica