



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

GABRIEL OLIVEIRA DE CARVALHO SENRA

**HISTÓRIA DA GRANDE BURGUESIA INDUSTRIAL
BRASILEIRA:
DA CRISE DA DITADURA À CRISE DA DEMOCRACIA**

**Campinas
2024**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

GABRIEL OLIVEIRA DE CARVALHO SENRA

**HISTÓRIA DA GRANDE BURGUESIA INDUSTRIAL
BRASILEIRA:
DA CRISE DA DITADURA À CRISE DA DEMOCRACIA**

Prof. Dr. Marco Antonio Martins da Rocha– orientador

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestre em Ciências Econômicas.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO ALUNO
GABRIEL OLIVEIRA DE CARVALHO SENRA E
ORIENTADO PELO PROF. DR. MARCO ANTONIO
MARTINS DA ROCHA.**

**Campinas
2024**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Luana Araujo de Lima - CRB 8/9706

Se59h Senra, Gabriel Oliveira de Carvalho, 1996-
História da grande burguesia industrial brasileira : da crise da ditadura à
crise da democracia / Gabriel Oliveira de Carvalho Senra. – Campinas, SP :
[s.n.], 2024.

Orientador: Marco Antonio Martins da Rocha.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Economia.

1. Industrialização - Brasil. 2. Classe média - Brasil. 3. Capital (Economia).
4. Dependência. I. Rocha, Marco Antonio Martins da, 1979-. II. Universidade
Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações Complementares

Título em outro idioma: History of Brazilian large industrial bourgeoisie : from the crisis of
dictatorship to the crisis of democracy

Palavras-chave em inglês:

Industrialization - Brazil

Middle classes - Brazil

Capital

Dependency

Área de concentração: Ciências Econômicas

Titulação: Mestre em Ciências Econômicas

Banca examinadora:

Marco Antonio Martins da Rocha [Orientador]

Fábio Antonio de Campos

Rodrigo Castelo Branco Santos

Data de defesa: 19-02-2024

Programa de Pós-Graduação: Ciências Econômicas

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-6418-1723>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/4250942525671338>



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

GABRIEL OLIVEIRA DE CARVALHO SENRA

**HISTÓRIA DA GRANDE BURGUESIA INDUSTRIAL
BRASILEIRA:
DA CRISE DA DITADURA À CRISE DA DEMOCRACIA**

Prof. Dr. Marco Antonio Martins da Rocha – orientador

Defendida em 19/02/2024

COMISSÃO JULGADORA

**Prof. Dr. Marco Antonio Martins da Rocha - PRESIDENTE
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)**

**Prof. Dr. Fábio Antonio de Campos
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)**

**Prof. Dr. Rodrigo Castelo Branco Santos
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)**

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.

Agradecimentos

Agradeço ao meu orientador, Professor Marco Antonio Rocha, por todo apoio acadêmico e espiritual, e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio financeiro e material. Sou grato também aos demais docentes e funcionários do Instituto de Economia da Unicamp.

Agradeço aos meus pais, meus amigos e meus afetos.

Meus camaradas do Brasil inteiro, saibam, continuo lhes devendo tudo o que sei.

Dedico este texto à Eleonora Taveira. Sua lembrança feliz me acompanha todo instante.

Dedico também aos 700 mil mortos durante a pandemia.

Resumo

Este trabalho busca sintetizar a trajetória econômica, política e ideológica do grande capital industrial brasileiro nos últimos quarenta anos, a partir de uma revisão bibliográfica sobre o tema. Procuramos evidenciar como a grande burguesia industrial se reestruturou e atingiu uma nova fase de acumulação ao longo do padrão de desenvolvimento neoliberal, com consequências importantes para seus interesses materiais e suas relações políticas. Por fim, a partir das transformações analisadas, fazemos uma interpretação sobre as causas do fracasso de “esforço novo-desenvolvimentista” do governo Dilma Rousseff (2011-2016) e suas evidências sobre a posição do grande capital industrial no padrão de reprodução do capital e no bloco no poder no Brasil.

Palavras-chave: Grande capital; Burguesia industrial; Teoria da dependência.

Abstract

This work seeks to synthesize the economic, political and ideological trajectory of large Brazilian industrial capital over the last forty years, based on a bibliographical review on the topic. We seek to highlight how the big industrial bourgeoisie restructured itself and reached a new phase of accumulation along the neoliberal development pattern, with important consequences for its material interests and political relations. Finally, based on the transformations analyzed, we make an interpretation of the causes of the failure of the “new-developmental effort” of the Dilma Rousseff government (2011-2016) and its evidence on the position of large industrial capital in the pattern of reproduction of capital and in the power bloc in Brazil.

Key words: Large capital; Industrial bourgeoisie; Dependency theory.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. PADRÃO DE REPRODUÇÃO E GRANDE CAPITAL	15
1.1 Grande Capital e Concorrência	15
1.2 Concorrência e Padrão de Reprodução	22
1.3 Padrão de Reprodução e Estado	26
1.4 Sistema de Estados e Grande Capital	31
2. GRANDE CAPITAL E O PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO NEOLIBERAL	34
2.1 A crise da corporação moderna	34
2.2 A reorganização produtiva das multinacionais	38
2.3 A financeirização das multinacionais e a unidade do padrão de desenvolvimento	41
2.4 As multinacionais no Brasil	49
3. GRANDE CAPITAL NACIONAL E A CRISE DA DITADURA	54
3.1 O II PND e o fracasso do novo padrão curto de reprodução do capital	56
3.2 Ruptura e reconstituição passiva da unidade do grande capital	63
3.3 Plano Cruzado e o ápice da crise orgânica	69
3.4 Grande capital nacional e a constituição ativa do novo bloco no poder	73
4. GRANDE CAPITAL NACIONAL E TRANSIÇÃO	77
4.1 A transição do padrão longo de reprodução do capital	78
4.2 O Plano Real e a consolidação do neoliberalismo	82
4.3 A crise do neoliberalismo ortodoxo	88
5. A VOLTA DO GRANDE CAPITAL NACIONAL.....	97
5.1 O padrão de reprodução social-liberal	99
5.2 O liberal-desenvolvimentismo	104
5.3 A crise de 2008.....	113
5.4 A volta do grande capital nacional.....	127

6. GRANDE CAPITAL NACIONAL E A CRISE DA DEMOCRACIA	137
6.1 O esgotamento do padrão de reprodução social-liberal	138
6.2 O sentido da intervenção e a condução de política econômica	142
6.3 As contradições da intervenção.....	149
6.4 Crise e ruptura	162
CONSIDERAÇÕES FINAIS	178
REFERÊNCIAS	182

INTRODUÇÃO

A mi juicio la teoría de la dependencia debe entenderse como la aplicación creadora del marxismo-leninismo a la comprensión de las especificidades que asumen las leyes de movimiento del modo de producción capitalista en países como los latinoamericanos.

Vânia Bambilra, *Teoría de la dependência: una anticrítica*

Essa pesquisa se baliza e justifica no interior da Teoria Marxista da Dependência (TMD), especialmente a partir da compreensão dos limites de sua “recuperação crítica” recente. Esta recuperação se deu em parte em resposta às contradições da onda progressista latino-americana do início dos anos 2000, conforme ficaram claros os limites de governos que alcançaram melhorias reais para a classe trabalhadora, mas foram incapazes de levar a cabo transformações estruturais duradouras. A volta dos debates sobre os limites e possibilidades do desenvolvimento dentro de uma economia dependente concorreu com o acúmulo de derrotas pelo campo progressista na América Latina, evidente na ocorrência de crises e golpes, na volta de partidos neoliberais ortodoxos ao poder executivo, no cerceamento às experiências mais avançadas como as de Bolívia e Venezuela.

A republicação de vários textos clássicos, a proliferação de artigos, teses e dissertações a partir de meados dos anos 2000 foram essenciais para trazer de volta do exílio um campo bastante fértil do marxismo latino-americano que havia sido derrotado pelas diversas ditaduras e pelas novas perspectivas hegemônicas na esquerda ao longo da redemocratização. Inicialmente, os momentos mais importantes dessa recuperação se deram em torno da revisão de categorias clássicas como *superexploração*, *cisão do ciclo do capital* e *subimperialismo* e da discussão de sua validade para a análise da economia brasileira contemporânea. Ao longo da década de 2010, conforme as democracias latino-americanas passavam por duros períodos de instabilidade, novas análises buscaram apreender as dinâmicas políticas correntes sob o olhar da TMD, avançando na “recuperação crítica” para melhor compreender a conjuntura.

Entretanto, e a despeito de todos os avanços alcançados nos últimos anos, é notável que esse movimento de renovação da TMD não foi capaz de fornecer um quadro sistematizado das transformações das classes sociais decorrentes do desenvolvimento do capitalismo na América Latina, em especial depois da década de 1980. Essa ausência é tanto mais importante quando se entende que uma das principais contribuições dos autores clássicos do ramo marxista da teoria da dependência foi a análise rigorosa e sintética da dinâmica de classes determinada pelo desenvolvimento do capitalismo no Brasil ao longo da

industrialização. A tentativa de fornecer uma *interpretação* sobre o Brasil era um pressuposto aos debates sobre qual era a estratégia e a tática adequadas aos interesses da classe trabalhadora, sobre qual era o caráter da Revolução Brasileira. Era esse esforço subsidiava o desdobramento categorial rico que aparece em obras como *Dialética da dependência*. Seus textos e livros se direcionavam para a compreensão dos motivos da derrota do movimento popular e a conseqüente emergência da ditadura empresarial-militar no Brasil e, depois, em outros países da América Latina. Assim, em obras como *Subdesenvolvimento e Revolução*, de Ruy Mauro Marini, e *Socialismo ou Fascismo*, de Theotonio dos Santos, tais autores procuraram demonstrar como o processo de internacionalização do capital do pós-guerra, na forma da expansão multidoméstica das grandes corporações norte-americanas, se sintetizou com a transformação social emergente do avanço da industrialização brasileira e deu a base para uma dinâmica política que culminou no golpe militar de 1964. Partindo de uma análise rigorosa dos interesses materiais e correlações de classe particulares ao grande capital industrial no Brasil, Marini e Dos Santos conseguiram avançar uma análise dos conflitos políticos suficientemente rica e capaz de romper com várias das deficiências políticas dos partidos e organizações populares da época.

Ou seja, discussão abstrata e a apresentação de categorias mais gerais estavam subordinadas à tentativa de compreender a realidade brasileira em sua riqueza de detalhes, para desta maneira delimitar as perspectivas políticas compatíveis com os interesses da classe trabalhadora brasileira. A discussão abstrata sempre apontava para o concreto, e, enquanto pensadores marxistas-leninistas, isso não poderia ser diferente. Uma das maiores deficiências da recuperação crítica da TMD, portanto, é a incapacidade de definir, pelo mesmo com o mesmo grau de rigor e síntese das obras clássicas, as transformações no padrão de desenvolvimento brasileiro a partir da década de 1980 e suas conseqüências para a estrutura de classes no Brasil. Esse vazio se vincula com a insuficiência de tratamento do tema do Estado, da estratégia e tática adequadas à consecução dos interesses da classe trabalhadora, enfim, do problema da tomada do poder político. Há uma desigualdade na recuperação da TMD, que se expressa no esquecimento relativo de textos como *La estrategia y la táctica socialistas de Marx y Engels a Lenin*, de Bambirra e Dos Santos, *A teoria marxista da transição e a prática socialista*, de Bambirra, as contribuições de Marini e Dos Santos sobre o problema do Estado na América Latina, entre outros textos. A dificuldade de recuperação desses temas é determinada em grande parte pela própria derrota das perspectivas marxista-leninistas ao longo das décadas de 1980 e 1990, com a crise do movimento comunista

internacional e o fim de grande parte do bloco socialista, e pela emergência de outras concepções hegemônicas no campo da esquerda.

Pois bem, passamos pela democratização, pela adesão ao neoliberalismo, por ondas progressistas, crises, manifestações, golpes e por novas derrotas históricas da classe trabalhadora brasileira. A deficiência explícita sob a luz dos clássicos é tanto mais alarmante quanto mais confusas se tornam as movimentações no cenário político brasileiro após 2013. A profusão de passeatas, inquéritos e golpes é incompreensível se não conseguimos desvelar a dinâmica de classes subjacente a tais eventos. Apesar de todos os ganhos e soluções positivas da “recuperação crítica” da TMD, deve-se reconhecer que, caso não se avance na discussão da dinâmica e dos interesses objetivos das diferentes classes que constituem a sociedade brasileira, esse importante movimento teórico pode perder o vigor de sua influência e voltar para o esquecimento. Ou, o que é pior, ser institucionalizado como apenas mais uma “forma de saber”, caso típico da castração do marxismo e seu enquadramento em limites aceitáveis pela ciência e pela universidade burguesa.

Mas quais as vias possíveis da tarefa *coletiva* de entender quais são essas transformações do padrão de desenvolvimento dependente e suas consequências para a dinâmica de classes no Brasil?

Um passo importante é entender quais foram as mudanças que passaram os grandes grupos industriais nacionais. O grande capital, particularmente sua fração industrial, é um setor sobre o qual pairam mais os diversos tipos de concepções, utilizadas em favor da defesa ou da crítica de seu papel enquanto potencial agente do desenvolvimento econômico. É importante, desta maneira, tentar desvendar seus interesses objetivos e sua relação com o desenvolvimento capitalista no Brasil a partir de sua posição no padrão de reprodução do capital e de suas estratégias de acumulação. Esses interesses são historicamente transitórios, e se expressam em mudanças importantes no posicionamento político desta fração de classe e em sua ideologia particular. Todos esses elementos são indispensáveis para compreender a totalidade das mudanças operadas no interior dos grandes grupos industriais brasileiros a partir da crise da ditadura, ao longo da longa transição ao padrão de reprodução neoliberal e durante os anos 2000, e suas consequências para suas relações com as demais classes, dominantes e dominadas, e para o desenvolvimento capitalista no Brasil.

O trabalho rigoroso sobre o objeto proposto pressupõe um arsenal analítico adequado. O primeiro passo desta pesquisa foi construir uma “cartografia categorial” que fornecesse um quadro abstrato sintético das relações entre grande capital, padrão de reprodução e bloco no poder, capaz de nos guiar de forma satisfatória no estudo das transformações da acumulação

dos grandes grupos industriais e suas consequências para a dinâmica política. Buscamos em especial operar um desdobramento da categoria de *grande capital* com base nas determinações básicas da concorrência intercapitalista apresentada por Marx em *O capital*. A partir da demonstração da *necessidade* de diferenciação interna entre os capitais, agregamos gradativamente uma série de determinações cada vez mais concretas que dão o conteúdo real do *grande capital*, suas particularidades e sua importância para o padrão de reprodução do capital. Desta maneira apresentamos uma noção relacional, dinâmica e complexa do *grande capital*, capaz de pôr em evidência muitos aspectos que são geral escondidos pelo uso indiscriminado da categoria *monopólio*. Esse esforço teve como resultado o primeiro capítulo aqui apresentado, que desta maneira funciona como um “capítulo teórico”.

O passo seguinte foi tentar apreender as transformações do padrão de concorrência do mercado mundial capitalista, que se deram em resposta à crise do padrão de desenvolvimento iniciada em meados dos anos 1960 e que afetam “pelo alto” as estratégias dos grandes grupos industriais no Brasil. Desta maneira, no capítulo dois apresentamos como a financeirização e a constituição das cadeias globais de valor pelas grandes corporações dos países centrais tanto levaram à emergência de um novo padrão de desenvolvimento quanto estabeleceram novos pontos de referência que impactaram a trajetória de acumulação dos grupos industriais no Brasil. Feito isso, retomamos a história particular destes grupos, enfatizando a relação de suas estratégias com a trajetória da economia brasileira após o fracasso do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e destacando os elementos imprescindíveis da disputa política da época. Desta maneira foi possível compreender o fim do desenvolvimentismo e a adesão ao neoliberalismo nem como uma mera coerção externa do imperialismo internacional nem como uma derrota absoluta da fração industrial do capital, mas sim como resultado de uma complexa dinâmica política derivada da crise do padrão de reprodução vingente. Este é o conteúdo exato do terceiro capítulo.

No capítulo quatro nos debruçamos sobre as determinações econômicas, políticas e ideológicas da reestruturação do grande capital industrial brasileiro na fase de transição ao padrão de reprodução longo neoliberal. Depois, no capítulo seguinte, fazemos uma exposição sintética das mudanças qualitativas do padrão curto de reprodução do capital operadas pelo governo Lula e sua relação com o processo de consolidação dos grandes grupos industriais brasileiros, enfatizando as categorias de *social-liberalismo* e *liberal-desenvolvimentismo* e suas diferenças entre si. No último capítulo, por fim, buscamos compreender a relação entre as estratégias de acumulação dos grandes grupos industriais brasileiros e a preparação, execução e falência do “esforço novo-desenvolvimentista” empreendido pelo Governo Dilma

Rousseff. Procuramos, assim, apreender como os seus interesses materiais desta fração de classe foram afetados pelas políticas implementadas, se foram de fato atendidos ou não, e quais as consequências desse processo para a dinâmica da disputa política no período.

Consideramos que teremos alcançado um resultado satisfatório se conseguirmos apresentar um quadro sintético da trajetória econômica, política e ideológica dos grandes grupos industriais brasileiros nos 40 anos analisados, o qual permita balizar interpretações mais sofisticadas das transformações operadas na totalidade da formação econômico-social brasileira.

1. PADRÃO DE REPRODUÇÃO E GRANDE CAPITAL

Más que pensar en una estructura vertical de tasas de ganancia según las esferas de actividad económica, hay que pensar en una estructura de cortes horizontales que correspondan a los capitales grandes, medianos y pequeños, cabiendo normalmente a los primeros —sean nacionales o extranjeros— las ganancias extraordinarias.

Ruy Mauro Marini, *Sobre el patrón de reproducción de capital en Chile*

Na verdade, não são as qualidades "técnicas" intrínsecas de uma indústria em relação a outras que fixam sua hierarquia no movimento de expansão capitalista. Os padrões de industrialização podem ser de tipo vários. Dominam seu movimento os capitais que controlam as frentes onde se geram as grandes massas de lucros e que buscando suas frentes de reprodução ampliada reiteram seu domínio nos setores onde já estão instalados e/ou abrem novas frentes de expansão.

Carlos Lessa, *A estratégia de desenvolvimento: sonho e fracasso*

Neste capítulo iremos revisar as categoriais úteis para a análise do grande capital no movimento concreto de uma determinada formação econômico-social. Para tanto, delinearemos a importância do grande capital, as relações categoriais existentes entre o grande capital e o padrão de reprodução, seus vínculos com o Estado e seu papel na disputa entre os diferentes projetos de desenvolvimento.

1.1 Grande Capital e Concorrência

Não são óbvias as particularidades do grande capital frente à diversidade de capitais. Também não é óbvio o motivo do grande capital assumir uma maior importância para a determinação do sentido da acumulação e do processo de desenvolvimento capitalista como um todo. Ao longo do século XX, a partir da obra de Lênin (1979 [1917]) e de sua interpretação pelos autores vinculados à *Monthly Review*, como Paul Sweezy e John Bellamy Foster, se consolidou na tradição marxista a defesa da *monopolização* como o processo que embasa a importância crescente dos grandes grupos industriais e financeiros no interior da sociedade capitalista. Temos pleno acordo de que a aglutinação de parcela cada vez maior dos recursos sociais nas mãos de umas poucas empresas gigantescas, desdobrada das tendências à concentração e centralização de capital, é um fenômeno central da economia capitalista contemporânea, mas também acreditamos que o uso indiscriminado da categoria monopólio tende mais a ocultar certas determinações do grande capital do que a elucidá-las.

Para além dos problemas de se partir sempre de um “nunca os monopólios estiveram tão grandes!”, esse tipo de interpretação cai na contraposição tipicamente neoclássica entre concorrência e monopolização. Não que Lênin tenha cometido este equívoco, mas é bastante costumeiro de quem utiliza desse arcabouço teórico acabar subestimando em muito o ímpeto impessoal da concorrência e como este é responsável por transformações importantes, não só no interior das relações de produção do grande capital como das estratégias de acumulação como um todo. O *monopólio* muitas vezes é tratado como um *monolito*, o que esconde transformações importantíssimas de sua estrutura proprietária, organizacional e produtiva, tal como as que aconteceram nos últimos cinquenta anos. Por fim, existe também a prática de transformar a categoria de monopólio em um conceito caótico, englobando relações de produção e apropriação de valor com conteúdo absolutamente distinto entre si, tal como apontou Smith (2016). *Monopólio*, em sua utilização original por Marx, é uma categoria que faz referência a relações de valor com sentido muito mais restrito que o conceito universal que normalmente é utilizado, em geral às custas de sucatear elementos de análise importantíssimos.

Claro que não se defende aqui o abandono da categoria *monopólio* para a análise dos grandes grupos, muito pelo contrário. É a partir da “parada de arrumação” categorial que vamos levar a cabo nas próximas páginas que se pretende balizar seu uso mais rigoroso.

Vamos começar do começo: a reprodução material da sociedade capitalista é mediada pela atividade de produtores privados independentes entre si. Dessa forma historicamente particular do trabalho social se impõe uma dinâmica impessoal, resultante da ação mútua de cada um dos indivíduos, e da qual se desenvolvem um conjunto de tendências que compõem as legalidades mais gerais do modo de produção capitalista. A *lei do valor* é o resultado dessa configuração social específica, e o impulso expansivo do capital, sua contradição com a força de trabalho, a lei geral da acumulação capitalista, todos esses elementos são desdobramentos necessários desse imperativo impessoal que dela se desenvolve (Bonente, 2016, p. 40). A apresentação dessas legalidades, características *gerais* do capitalismo, foi o objetivo de Marx em *O capital*.

A concorrência, em seu mais alto grau de abstração, é essa força impessoal, resultado da “ação recíproca dos vários capitais uns sobre os outros” (Marx, 2011, p. 338), que tanto determina o conteúdo das relações capitalistas quanto impõe sua manifestação. Ela está presente desde o primeiro capítulo de *O capital*, explicitamente afirmada ou sendo pressuposta em todos os desdobramentos categoriais posteriores, ela é a força que impõe o desenvolvimento e expressão das determinações básicas do modo de produção capitalista. Por

exemplo, logo quanto Marx discute, em altíssimo nível de abstração, a relação entre valor e trabalho, ele demonstra que a determinação quantitativa do valor de uma mercadoria não é diretamente relacionada ao tempo de trabalho de um produtor individual, mas sim ao tempo de trabalho socialmente necessário para sua produção. Aqui fica evidente que essa tendência, impessoal e não-teleológica, de nivelar o valor das mercadorias de acordo com as condições médias de produção, é imposta pela concorrência entre produtores que disputam entre si a realização de suas mercadorias (Marx, 1988, p. 48). Assim, a concorrência não é um elemento a ser incorporado posteriormente na estrutura analítica de *O capital*, muito pelo contrário: ela é o princípio, ela é onipresente.

Outro exemplo importante aparece quando Marx estuda o mesmo fenômeno, só que em um momento posterior da apresentação. A afirmação da tendência à nivelção do valor de mercadorias produzidas por capitais com níveis de produtividade permite a apropriação pelos capitais mais produtivos de um mais-valor extraordinário, isto é, de uma parcela de mais-valor superior à produzida pelos trabalhadores diretamente comandados por eles, em detrimento dos capitais menos produtivos. Esse fenômeno tem importância ímpar, já que por meio dele descobrimos que a concorrência intercapitalista impõe de forma não-intencional o desenvolvimento acelerado das forças produtivas, qualidade básica desse modo de produção (Marx, 1988, pp. 239-242).

Outro elemento que fica evidente nesse exemplo é como a concorrência impõe legalidades que não levam a uma tendência de homogeneização entre os produtores, um resultado clássico da economia neoclássica. Antes, ela é em si um agente de *reforço* das desigualdades existentes entre os diferentes capitais. Descobrimos, assim, que as legalidades capitalistas derivadas de sua ação impessoal não só atuam em meio das desigualdades, como determinam a diferenciação contínua entre os agentes, afirmando uma estruturação desigual no interior da multiplicidade de capitais.

Essa é uma problemática clássica, tipicamente marxista: demonstrar como o desenvolvimento desigual é o resultado endógeno da atuação das tendências gerais deste modo de produção. A *necessidade* da diferenciação crescente entre as distintas partes que compõem as relações capitalistas é uma discussão básica das teorias marxistas do imperialismo, tal como apresentado desde muito cedo por Lênin, mas extravasa para todos os campos de pesquisa: para as determinações próprias do Estado, da linguagem, da arquitetura. Assim, o desenvolvimento desigual, para além de resultado da síntese das legalidades particulares, e, portanto, do comportamento heterogêneo das diferentes esferas da totalidade

da vida social (Bonente, 2016, p. 37), é também é resultado *necessário* das legalidades operantes no interior de um mesmo complexo, como o conjunto das relações de produção.

Vimos que no interior de um mesmo setor os capitais mais eficientes, isto é, com menores custos unitários de produção, se apropriam de um mais-valor extraordinário. Esse papel é tendencialmente ocupado pelas firmas maiores, com maiores escalas de produção e composição orgânica do capital, que desta forma *regulam* as condições sociais de produção ao estabelecerem um parâmetro que puxa (mas não é em si) a taxa média de lucro do setor. As condições de produção destes *capitais reguladores* são o ponto de referência geral da disputa concorrencial no setor ao delimitarem os preços líderes a serem perseguidos pelo conjunto dos capitais, e a taxa de lucro destes capitais mais eficientes que é o alvo dos novos investimentos (Shaikh, 2016). Fica evidente daí que a concorrência intersetorial tende a equalizar a taxa de lucro dos capitais nas melhores condições de produção em cada indústria. São as taxas de lucro dos capitais reguladores dos diferentes setores que tendem a conformar um gradiente em torno de uma média emergente por meio da disputa concorrencial. Essa equalização das taxas reguladoras de lucro determina a apropriação de maiores margens de lucro pelos setores de maior relação capital/produto, em acordo com seu maior grau de desenvolvimento das forças produtivas.

Os capitais mais eficientes tendem a ser os com maior grau de concentração e centralização, que concorrem entre si de maneira intensa pela apropriação do lucro extraordinário produzido no interior dos diferentes setores. Assim, a concorrência enquanto força impessoal ganha novas determinações a partir da desigualdade concreta entre os capitais, e especialmente a partir da atuação do grande capital, operando, de acordo com Shaikh (2016), como “concorrência real”. A primeira característica particular do grande capital, assim, é essa capacidade não só de maior apropriação de mais-valor devido a suas vantagens de escala e técnica, como de disputa sobre os investimentos de novos setores devido à suas vantagens de centralização de recursos e mobilidade intersetorial. Para Marini,

O crescimento geral da economia tende a estabelecer uma taxa média, e o movimento dos distintos capitais individuais tende a burlar a taxa média tendencial mediante os lucros extraordinários. No entanto, não basta ser um capital individual para poder alcançar esse resultado, é necessário ser um capital individual com condições para fazê-lo. Essas condições não são próprias da esfera de atividade em que operam (se fosse assim, todos os capitais tratariam de emigrar a outras esferas, abandonando as de baixa rentabilidade), mas sim da magnitude, da capacidade tecnológica e financeira, do poder de mercado e das conexões internacionais de cada capital. Mais que pensar em uma estrutura vertical de taxas de lucros segundo as esferas de atividade econômica, devemos pensar em uma estrutura de cortes horizontais que correspondem aos grandes capitais,

médios e pequenos, cabendo normalmente aos primeiros (sejam nacionais ou estrangeiros) os lucros extraordinários. (Marini, 1982)¹

O grande capital é quem tendencialmente ocupa o papel de capital regulador no interior da concorrência real, o que significa que em suas estratégias de acumulação ele *ativamente* estabelece o ponto de referência produtivo, organizacional e tecnológico que se constitui como parâmetro para o conjunto dos capitais. Ao fazê-lo, ele também puxa o *sentido* do desenvolvimento capitalista, delinea a trajetória perseguida pela reprodução ampliada. Nas palavras de Lessa,

não são as qualidades "técnicas" intrínsecas de uma indústria em relação a outras que fixam sua hierarquia no movimento de expansão capitalista. Os padrões de industrialização podem ser de tipo vário. Dominam seu movimento os capitais que controlam as frentes onde se geram as grandes massas de lucros e que buscando suas frentes de reprodução ampliada reiteram seu domínio nos setores onde já estão instalados e/ou abrem novas frentes de expansão. (Lessa, 1988, pp. 177)

Shaikh (2016, p. 272) faz duas considerações importantes que permitem complexificar o processo da concorrência real. Em primeiro lugar, ele observa que em setores que pressupõem maiores volumes de investimento inicial existem maiores custos de entrada e de saída, o que permite às firmas já estabelecidas maior flexibilidade para absorver as flutuações de oferta e demanda menos via variações de preços e mais por ajustes no grau de utilização da capacidade. Daí a maior estabilidade de preços e maior grau de capacidade ociosa alcançada pelos grandes capitais destes setores, do que se deriva uma menor variabilidade da taxa de lucro dos novos investimentos. Este resultado, apesar de próximo de vários conceitos do pensamento econômico heterodoxo, não é de um ponto de vista rigoroso em si uma evidência de condições monopolistas de produção, o que nos leva à segunda consideração de Shaikh. Ele adverte que as condições reguladoras são as melhores condições de produção *reprodutíveis*, isto é, aquelas ao alcance de novos investimentos e que vão servir para arrastar as médias sociais de taxas de lucro e preços de produção. Quando da presença de condições não-reprodutíveis (como no exemplo mais bem trabalhado por Marx, as melhores terras

¹ Tradução livre de “El crecimiento general de la economía tiende a establecer una tasa media, el movimiento de los distintos capitales individuales tiende a burlar a la tasa media tendencial, mediante la ganancia extraordinaria. Sin embargo, no basta ser un capital individual para poder lograr este resultado, es necesario ser un capital individual con condiciones para hacerlo. Esas condiciones no resultan de la esfera de actividad en que operan (si fuera así, tratarían todos de emigrar a otras esferas, abandonando aquélla por baja rentabilidad), sino de la magnitud, la capacidad tecnológica y financiera, la influencia sobre el mercado y las conexiones internacionales de cada capital. Más que pensar en una estructura vertical de tasas de ganancia según las esferas de actividad económica, hay que pensar en una estructura de cortes horizontales que correspondan a los capitales grandes, medianos y pequeños, cabiendo normalmente a los primeros —sean nacionales o extranjeros— las ganancias extraordinarias”.

cultiváveis), os produtores que as possuem vão se apropriar de maiores margens e taxas de lucro. Essas condições podem ser não-reprodutíveis por questões naturais (como a disponibilidade de terras), mas é evidente que são crescentemente determinadas por relações puramente sociais, como pela violência militar ou pelo arcabouço jurídico burguês. O *monopólio*, portanto, permite a apropriação de taxas de lucro consistentemente acima da média das taxas de lucro reguladoras, o que conduz à apropriação de um quanto superior de mais-valor, este o conteúdo quantitativo das rendas monopolistas.

As relações derivadas do monopólio de algum fator de produção não-reprodutível baseiam a apropriação de rendas monopolistas, mas de forma alguma são um obstáculo à consecução da concorrência. Pelo contrário, se mantém de maneira geral o impulso de desenvolvimento das forças produtivas tanto pelo pior quanto pelo melhor produtor, justamente pela busca de ampliar (ou garantir) o *quantum* de mais-valor apropriado. Distinguir as diferentes formas de apropriação de valor sem jogá-las em um grande guarda-chuva teórico da “monopolização” é um movimento importante, que vai ser tornar tanto mais evidente na discussão posterior sobre as novas formas de transferência de valor no imperialismo contemporâneo.

Essa delimitação categorial é necessária porque esses diversos fatores de produção não-reprodutíveis também tendem a ser centralizados pelo grande capital. Às particularidades do grande capital já discutidas agregamos agora, portanto, duas características adicionais: a maior estabilidade de suas margens de lucro devido à flexibilidade de acomodação aos ciclos e choques de oferta e demanda e a capacidade de sustentação de taxas de lucros consistentemente acima das taxas de lucro reguladoras quando da posse de algum fator de produção não-reprodutível. Desta maneira, as características distintivas do grande capital não são resultado da negação da concorrência, mas antes desdobramentos do desenvolvimento desigual da concorrência real e do *reforço* de sua posição na concorrência pela concentração e centralização de recursos.

Vimos que as legalidades capitalistas são o resultado não-teleológico da ação desordenada e contínua dos diversos capitais, cujo horizonte de ação é em si delimitado pela disputa concorrencial. A noção mais abstrata de concorrência que discutimos alguns parágrafos atrás ganha densidade com a incorporação da diferenciação entre capitais e a emergência do grande capital no horizonte de análise. Na medida em que a disputa intercapitalista é potencializada pelo grande capital, são amplificados tanto o potencial turbulento da anarquia da produção quanto a imposição desses padrões, distribuições em torno de médias sociais imanentes à sociedade capitalista (Shaikh, 2016). Assim, a concorrência

real é concretizada como um processo de disputa violenta encampada por capitais de portes distintos, que leva não a um estado de equilíbrio, mas à afirmação de tendências *em meio* à essa turbulência sistêmica. O grande capital potencializa a concorrência por centralizar recursos produtivos e por encampar vantagens financeiras, produtivas, técnicas, organizacionais e monopólicas, dinamizando a acumulação de capital e, portanto, a efetivação do conjunto das legalidades capitalistas:

Na medida em que a centralização dá ensejo à reprodução em escala cada vez mais ampliada do capital, ela permite a ampliação também da base sobre a qual operam as relações capitalistas, subjugando frações cada vez maiores da humanidade a relacionarem-se entre si por meio das relações de produção capitalistas e permitindo a valorização cada vez maior do capital. Portanto, o que fazem os múltiplos capitais de interesses antagônicos na concorrência não é contrariar, mas realizar as leis de operação da sociedade capitalista, sobretudo, a lei do valor. (Corrêa, 2012, p. 39-40)

A concorrência real, entretanto, não se dá no vazio. O grande capital só é capaz de responder aos seus impulsos de acordo com os limites e possibilidades das formações sociais em que se insere, ou seja, de acordo com o grau de desenvolvimento das forças produtivas, o tamanho e disponibilidade dos mercados, as relações historicamente legadas de produção, circulação e distribuição, o grau de organização e mobilização das diferentes classes, a estrutura desigual do mercado mundial, a forma que assumem o aparato jurídico e institucional, entre diversos outros elementos. A estratégia e dinâmica do grande capital, ou seja, as relações de financiamento, produção, circulação e realização nas quais se insere, as vias de apropriação de mais-valor e sua própria organização interna, tudo isso é constituído como sua *resposta ativa* frente à pressão concorrencial em condições historicamente dadas. É em todos os seus aspectos moldado pela busca incessante de sobreviver e acumular em meio à concorrência real. Nas palavras de Hussein,

Uma empresa não pode ser tratada simplesmente como um dado empírico, já que o fato de que as condições de sua reprodução não são produzidas em seu interior implica que os fatores que determinam o que e quanto ela produz não podem ser analisados se nos restringirmos à análise da empresa. A empresa deve ser tratada como uma entidade que é produzida e reproduzida pelos fatores e relações que abrangem toda a economia. (Hussein, 1976, p. 7)²

² Tradução livre de “A firm cannot be treated simply as an empirical given, because the fact that conditions of reproduction are not produced at the level of the firm implies that the factors determining what the firm produces and how much it produces of the product cannot be analysed if we restrict ourselves to the firm. The firm has to be treated as an entity which is produced and reproduced by factors and relations which encompass the whole of the economy”.

Por meio dessa resposta ativa o grande capital estabelece um ponto de referência para o conjunto dos capitais, dá o sentido do *padrão de desenvolvimento* assumido pela reprodução ampliada em um período historicamente delimitado do mercado mundial capitalista. Esse padrão de desenvolvimento contém em si contradições fundamentais, que levam tendencialmente a seu esgotamento e a crises gerais de acumulação, cuja resolução é ao mesmo tempo a emergência de outro padrão de desenvolvimento. Em busca de recolocar as condições de acumulação, o grande capital passa a ocupar setores distintos, a assumir outras relações de financiamento, produção, circulação e apropriação de mais-valor, outro tipo de internacionalização produtiva, de organização interna. Esses elementos ditam novas formas de estruturação da totalidade das relações capitalistas, não só mediante as respostas dos diversos capitais, como também por determinar transformações importantes na divisão internacional do trabalho, nas esferas política e cultural, e na dinâmica da luta de classes.

1.2 Concorrência e Padrão de Reprodução

Retornando o tema do desenvolvimento desigual, já mencionamos que este é um problema clássico das teorias marxistas do imperialismo. O processo histórico de espraiamento das relações capitalistas de produção e a operação das legalidades capitalistas no âmbito do mercado mundial ossificaram não somente uma heterogeneidade entre capitais, mas do conjunto das formações econômico-sociais capitalistas. No interior da constituição do capitalismo global, a concorrência estruturou uma série de mecanismos de transferência de valor e de subordinação produtiva e financeira que levou à diferenciação entre países imperialistas e países dependentes.

As economias dependentes apresentam legalidades particulares de acordo com esse quadro condicionante do mercado mundial, se definindo, portanto, como um tipo específico de capitalismo. Nelas, as legalidades gerais do capitalismo se expressam de forma mediada pelos condicionantes do desenvolvimento desigual, dos mecanismos de transferência de valor e de subordinação produtiva e financeira (Marini, 2004). Mas mesmo essas legalidades particulares da economia dependente se concretizam de maneiras diversas em regiões e períodos históricos distintos. A categoria de *padrão de reprodução do capital* é uma mediação entre essas determinações mais gerais e o funcionamento concreto das diferentes formações sociais que compõem a periferia do capitalismo.

A noção de padrão de reprodução do capital surge para dar conta das *formas como o capital se reproduz em períodos históricos específicos e em espaços*

geoterritoriais determinados, tanto no centro como na semiperiferia e na periferia, ou em regiões no interior de cada um deles, considerando as características de sua metamorfose na passagem pelas esferas da produção e da circulação (como dinheiro, meios de produção, força de trabalho, novas mercadorias, dinheiro incrementado), *integrando o processo de valorização* (incremento do valor e do dinheiro investido) *e sua encarnação em valores de uso específicos* (calças, rádios, celulares, tanques de guerra), assim como as *contradições* que esses processos geram. (Osorio, 2012, pp. 40-41. Grifos do autor).

O padrão de reprodução do capital é, desta maneira, o conjunto de relações que os diversos capitais estabelecem entre si, com as demais classes e com o Estado para garantir sua reprodução ampliada em um momento específico do mercado mundial capitalista (o *padrão de desenvolvimento* prevalecente) e de acordo com os determinantes particulares das economias em que atuam, sejam elas imperialistas ou dependentes. Da totalidade de relações que os diversos capitais podem estabelecer, são mais importantes: a. a origem do capital-dinheiro que inicia o ciclo produtivo (lucros retidos, empréstimo bancário, mercado de títulos, financiamento público, IED, etc.); b. as condições do mercado de trabalho (preço da força de trabalho, grau de qualificação, nível de organização e mobilização operária, jurisdição trabalhista) e de oferta de meios de produção (disponibilidade, custo e origem de matérias-primas, insumos intermediários e bens de capital), além da forma de acesso às condições produtivas mais eficientes (tecnologia e assistência técnica); c. as condições de produção (tipo de valor de uso produzido, técnicas disponíveis, formas de organização do processo de trabalho, produtividade, jornada e intensidade do trabalho, infraestrutura); d. as condições de realização (infraestrutura para a circulação de mercadorias, relações intersetoriais de compra e venda de mercadorias, estrutura de gasto produtivo e improdutivo das diferentes classes vinculada à sua posição relativa na apropriação de valor, importância do mercado interno e do mercado externo, papel do Estado para a sustentação da demanda agregada); e. condições de distribuição do valor produzido (distribuição intercapitalista do mais-valor, sistema tributário) (Marini, 2012; Osorio, 2012).

É a concorrência real no interior de cada fase histórica do mercado mundial que vai delimitar as vias da acumulação de capital de acordo com as legalidades próprias às economias imperialistas ou dependentes, estruturando um padrão de reprodução correspondente e as estratégias adequadas dos capitais particulares. De nossa discussão anterior é fácil entender essa força condicionante é exercida em grande parte pelos grandes capitais dos países imperialistas, cujas vantagens produtivas, financeiras e organizacionais tanto determinam quanto são ampliadas pelo funcionamento desigual do mercado mundial.

Sua ação condicionante se dá pelo estabelecimento dos parâmetros da concorrência real, por dominarem os setores dinâmicos, por delimitarem os custos, preços e técnicas competitivos, pela ação direta de sua internacionalização, disputando mercados, introduzindo novos setores e técnicas, forçando formas de associação, e por agirem enquanto monopólios em sentido estrito, centralizando uma série de ativos não-reprodutíveis resultantes da propriedade de recursos naturais ou dos frutos do avanço científico e tecnológico. Vale considerar que as próprias multinacionais, por alcançarem uma posição única no mercado mundial, aglutinam uma série de competências produtivas, organizacionais e estratégicas não passíveis de reprodução. Estas podem ser desdobramento orgânico de sua posição única no mercado mundial ou podem ser balizadas pela atuação jurídica ou militar dos Estados imperialistas. Assim, as multinacionais assumem posições monopólicas *justamente* por atuarem enquanto os capitais reguladores no âmbito do mercado mundial, o que reforça sua capacidade de apropriação de valor. Isso vai ficar evidente na discussão posterior sobre ativos intangíveis.

O grande capital dos países imperialistas assume esse caráter de força estranhada, representando para as formações dependentes a coisificação da força externa do mercado mundial ainda que esteja profundamente arraigado em sua estruturação interna. Vale notar, neste contexto, que o imperialismo, nem mesmo no quadro limitado de nossa análise, se resume à atuação de um grande capital específico. Como vimos, as relações imperialistas são consequência do movimento histórico da concorrência real no mercado mundial que impôs a diferenciação entre os capitais, e, portanto, entre as formações econômico-sociais. A atuação de uma multinacional, por exemplo, é imperialista na medida em que contribui para a expansão dessas relações. Portanto, o que conta para a diferenciação rigorosa entre imperialismo e dependência é, antes de qualquer coisa, a análise do funcionamento diferenciado da totalidade das formações sociais, e não dos capitais individualmente considerados.

Apesar da ação conjunta da totalidade dos capitais esboçar ao longo do tempo quais são as vias principais de acumulação numa economia dependente, também em seu interior os capitais de diferentes tamanhos ocupam posições absolutamente distintas. Dentro do horizonte de possibilidades da estratégia de acumulação do grande capital dos países imperialistas e da estrutura dependente historicamente legada, o grande capital dos países dependentes também delineia suas estratégias de acumulação e busca se inserir nos setores e ramos com maiores taxas de lucro. O sentido do padrão de reprodução do capital no interior de uma formação social periférica é dado pela ação conjunta do grande capital imperialista e do grande capital

das economias dependentes. Eles assumem os setores dinâmicos que agem como centro gravitacional dos demais ramos e capitais.

Em situações históricas específicas, ainda que o capital assuma essas formas por ramos e/ou setores produtivos diferenciados, não se deve perder de vista que são alguns setores e ramos que atraem os maiores e mais importantes investimentos à medida que se constituem em eixos da acumulação e da reprodução do capital. Isso significa que, considerando o tempo histórico, o capital não privilegia sempre os mesmos setores ou ramos como motores de seu processo de valorização. (Osorio, 2012, p. 41. Grifos do autor.)

Vale enfatizar que o *padrão de reprodução do capital* não é o *padrão de reprodução do grande capital*, mas que a análise deste último é indício do *sentido* que guia o padrão mais geral. É fácil imaginar uma economia em que parte da produção agrícola seja dominada por pequenas unidades produtivas, que se subordinam de maneira apenas indireta a grandes grupos da indústria alimentícia. A ação do grande capital não esgota de forma alguma o conjunto das principais relações econômicas de um padrão de reprodução, ainda que lhes deem um direcionamento dinâmico. Daí a centralidade da pesquisa científica sobre a dinâmica e estratégia de acumulação dos grandes grupos.

Tal como os padrões de desenvolvimento do mercado mundial, os padrões de reprodução do capital das economias dependentes contém uma historicidade particular, têm sua trajetória marcada por contradições que levam tanto ao auge quanto ao esgotamento e crise de determinados caminhos da acumulação do grande capital. Essas fases são influenciadas, porém não correspondem mecanicamente às fases mais gerais do capitalismo global. As determinações do mercado mundial influenciam a economia dependente apenas na medida em que são mediadas por suas legalidades próprias, ou seja, em que são internalizadas e afetam a acumulação de capital (Souza, 1982).

Por fim, uma última consideração sobre a historicidade dos padrões de reprodução. Comparando algumas das primeiras conceituações sobre a categoria padrão de reprodução do capital (Marini, 1982; Souza, 1982) com as sistematizações mais recentes (Osorio, 2012), uma ambiguidade fica aparente. Enquanto nas primeiras a noção de padrão de reprodução era utilizada fazendo referência a períodos muito mais curtos, tal como a um padrão de reprodução do milagre econômico brasileiro, Osorio (2012) tende a defender seu escopo para fases históricas bem mais amplas, distinguindo, do final do século XIX até os dias atuais, a existência de apenas três padrões de reprodução nas economias dependentes latino-americanas.

Creio que é possível racionalizar essa ambiguidade da seguinte maneira. De um ponto de vista mais geral dos padrões de desenvolvimento do mercado mundial, ou seja, dos aspectos mais gerais do padrão tecnológico predominante, da forma de organização das grandes empresas, do tipo de intervenção estatal, das grandes ondas históricas de mobilização da classe trabalhadora, entre outros elementos, existem permanências de longo prazo que permitem defender sua particularidade enquanto fase histórica do modo de produção capitalista. Na medida em que o padrão de reprodução das economias dependentes é condicionado por essas características gerais do padrão de desenvolvimento e as sintetiza com a suas determinações internas historicamente legadas, este também apresenta certas particularidades de mais longo prazo. Neste sentido, é possível pensar a viragem para o mercado interno, o esforço industrializante e a capacidade de coordenação e ação do Estado como alguns dos elementos gerais de um padrão de reprodução em voga no Brasil dos anos 1930 até a década de 1980. Podemos chamar este de um padrão *longo* de reprodução do capital. Ao mesmo tempo, é evidente que o esforço industrializante abarcou setores distintos ao longo do tempo, que a forma de participação do capital estrangeiro, que a força e os instrumentos à disposição do Estado também foram se transformando. É fácil compreender em que essas fases historicamente mais amplas também abarcam uma sucessão de padrões *curtos* de reprodução do capital, em que aparecem as determinações das diferentes conjunturas do mercado mundial, os ciclos internos de acumulação da economia dependente, os embates específicos da luta de classes. Essa distinção vai justificar sua razão de ser em momentos posteriores de nossa apresentação.

1.3 Padrão de Reprodução e Estado

Como a análise do Estado é um problema *clássico* do marxismo, é melhor começarmos com uma interpretação *clássica*. Em *O Estado e a Revolução*, Lênin afirma que

O Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classes são inconciliáveis. (...) o Estado é um órgão da dominação de classes, um órgão de submissão de uma classe por outra; é a criação de uma “ordem” que legalize e consolide essa submissão, amortecendo a colisão das classes. (Lênin, 2007, p. 27)

Entendemos que a *essência e particularidade* do Estado no capitalismo é ser o centro de condensação e reprodução das redes e relações do poder político, este entendido como a

capacidade de determinada classe social levar adiante seus projetos e interesses particulares em detrimento de outra classe (Osorio, 2019, p. 29). Assim, o Estado é essencialmente uma *relação* de dominação entre classes, o que se expressa no monopólio estatal da violência. Seu papel enquanto tal é embasar a dominação burguesa a partir da reprodução material, política, ideológica e cultural da sociedade, atuando sobre a série de contradições cotidianamente repostas pelo capitalismo que ameaçam a estabilidade social e a reprodução ampliada do capital. O Estado intervém sobre essas contradições dando-lhes flexibilidade suficiente para a manutenção da ordem burguesa, porém de forma alguma eliminando sua existência.

O Estado capitalista somente consegue exercer esse papel porque *aparece* como uma instituição conformada pelo acordo comum de indivíduos iguais entre si, o que lhe permite impor determinados projetos como se fossem síntese dos interesses de toda a sociedade. Esse ocultamento do caráter de classe que é pressuposto para o funcionamento adequado da relação de dominação entre classes é possível pela ruptura entre a economia e a política no interior da sociedade capitalista, consequência da capacidade de reprodução “puramente econômica” das relações de exploração iniciada com a expropriação e mercantilização da força de trabalho (Wood, 2014; Osorio, 2019). Essa aparência é o que embasa *de partida* a construção do *consenso*, inclusive dos dominados, em torno da legitimidade do Estado. Assim, o Estado consegue exercer sua função de fundamentar a dominação³ burguesa por ser o espaço básico de criação do consenso e de concentração da violência (*coerção*), a qual também ratificada pelo imaginário da comunidade estatal e pela ação de outros aparelhos de hegemonia (Osorio, 2019).

As classes dominantes, entretanto, não são um todo homogêneo, e abarcam grupos com interesses particulares e contraditórios entre si. Para as distinções entre classes, frações e setores de classe e para a conceituação das categorias bloco no poder, hegemonia, entre outras similares, utilizaremos a interpretação de Osorio (2019) da contribuição de Poulantzas (2019). A articulação particular entre classes, frações e setores de classe que embasa a dominação política em determinada formação econômico-social num período historicamente contingente é o *bloco no poder*. Uma classe, fração ou setor de classe é *hegemônica* quando consegue impor seu projeto no interior do bloco no poder e sobre o conjunto da sociedade, se utilizando da *coerção* e do *consenso* e se balizando em acordos tanto com setores das classes dominantes quanto das dominadas (Osorio, 2019, pp. 46-49).

³ “É pertinente distinguir poder e dominação, sendo o primeiro uma forma genérica que engloba a segunda, cuja particularidade seria o consentimento dos dominados” (Osorio, 2019, p. 29).

São os setores mais favorecidos pela reprodução do capital, ou seja, aqueles que se encontram na *fronteira* da acumulação de capital e nos espaços de maior lucratividade os que tendem a ocupar o papel classe hegemônica em determinado período histórico. As articulações particulares entre diferentes capitais e classes que conformam o padrão de reprodução de capital são, desta maneira, a base estruturante do bloco no poder, ou, *no mínimo*, o quadro geral que delimita o horizonte de possibilidades de exercício do poder político. Assim, as convergências e contradições de interesses entre classes, frações e setores de classe no interior de determinado padrão de reprodução delimitam as possibilidades de articulação em torno dos projetos das classes hegemônicas, em geral representadas por fração ou frações do grande capital.

A categoria padrão de reprodução do capital serve, neste sentido, para entender o porquê da continuidade da distinção entre diferentes frações de classe no interior do grande capital. Como veremos no debate sobre a financeirização das grandes corporações, parte das contribuições marxistas considera que uma das características do que denominamos padrão de desenvolvimento neoliberal é o caráter cada vez mais *genérico* da ação do grande capital e de seus métodos de apropriação do mais-valor, com uma indistinção prática entre lucros, juros, renda e ganhos de capital para sua acumulação. O *finance capital* (Chesnais, 2016), seria justamente essa convergência entre as distintas formas funcionais do capital devido à multiplicidade setorial de ação das grandes corporações, expresso, por exemplo, na financeirização crescente dos ativos das corporações industriais.

Fato é que os grandes grupos, a despeito da diversificação e financeirização das formas de apropriação do mais-valor, continuam vinculados a relações de produção, circulação e realização específicas, de acordo com os setores em que seu núcleo central de atividades está inserido. A posição que ocupam em determinado padrão de reprodução do capital e as estratégias de acumulação que estes grupos assumem, ambas construídas frente à coerção da concorrência real, garante a diferenciação do grande capital em distintas frações de classe, balizando também as convergências e divergências de seus interesses materiais. Por isso que ainda faz sentido em falar em grande capital industrial, comercial ou financeiro, e por isso os grandes grupos ainda se organizam em torno de entidades representativas diferenciadas (a CNI, a FEBRABAN etc.), apesar da convergência de aspectos importantes de suas estratégias de acumulação.

O grau de adequação do projeto político *realmente* implementado e os interesses particulares das classes hegemônicas, além da posição relativa de cada classe, fração e setor de classe no interior do bloco no poder e o quanto de seus interesses específicos são expressos

nas ações do Estado dependem do grau de organização e da capacidade de disputa política de cada grupo das classes dominantes e das classes dominadas. É a correlação de forças no terreno da luta de classes, que abarca aspectos da disputa política, cultural e ideológica, que determina a possibilidade do consenso (via mediações e concessões) e a necessidade da coerção adequadas à imposição de determinado projeto de desenvolvimento, variando sua estabilidade e durabilidade de acordo com a capacidade de imposição das classes hegemônicas e dos instrumentos de que se utiliza.

Ao mesmo tempo, é o tipo de exercício da hegemonia (a dosagem entre *coerção* e *consenso*), a configuração do bloco no poder e os limites e contradições de cada padrão de reprodução que delimitam os métodos, os objetivos e o escopo de ação do Estado, portanto a configuração historicamente específica do conjunto de instituições que configuram o aparato de Estado e seus instrumentos de intervenção. Carlos Lessa é explícito sobre este ponto ao tratar do padrão de desenvolvimento capitalista imposto pelo Estado da ditadura empresarial-militar:

A industrialização brasileira se processa dentro de um padrão de desenvolvimento associado. Este padrão não exclui o capital nacional. Ele se concentra nas órbitas não industriais e mesmo nela tem um lugar garantido. Apenas não é hegemônico, mas sim um sócio menor. *Base industrial e Estado são criaturas do próprio padrão*” (Lessa, 1988, p. 234. Grifos nossos).

Neste quadro, ao mesmo tempo em que a política econômica é um dos instrumentos fundamentais para embasar a reprodução do capital, ela é também objeto de disputa entre as diferentes classes e frações de classes presentes do bloco de poder, em acordo com quais serão os agrupamentos mais favorecidos pela política estatal (Osorio, 2012). Em síntese, a forma e as funções que o aparato de Estado historicamente assume em cada formação econômico-social estão intimamente relacionadas ao padrão de reprodução do capital vigente e à configuração do bloco no poder. Harry Magdoff trata pormenorizadamente deste ponto ao analisar o caso concreto da indústria americana e sua relação com a intervenção militar dos Estados Unidos durante as guerras da Coreia e do Vietnã:

As exportações e os gastos militares exercem uma influência central na economia porque fortalecem um centro estratégico da estrutura industrial existente. Isto é especialmente importante porque o investimento empresarial não é, como muitas vezes se pensa, um fluxo que flui livremente. Existe uma interdependência definida entre a) o patamar existente de salários, preços e lucros, b) a estrutura industrial (os tipos de indústrias interrelacionadas, cada uma estruturada para ser lucrativa na escala dos mercados internos e externos acessados), e c) a direção dos novos investimentos. Em termos mais simples, existem motivos importantes para que os investimentos fluam na direção em que fluem e não no sentido de satisfazer as demandas sociais

deste país – por exemplo, para eliminar a pobreza, para desenvolver a indústria que criaria a igualdade de oportunidades para os negros, para desenvolver as regiões subdesenvolvidas dos Estados Unidos ou para criar moradias adequadas. Mais importante ainda, as empresas não podem investir para satisfazer essas necessidades e ao mesmo tempo, atingir os padrões necessários de lucro, crescimento e risco para o capital investido. As exportações de bens de capital e a demanda militar direcionadas para os produtores de bens de capital, por outro lado, são particularmente vantajosas na medida em que fortalecem e tornam mais lucrativa a estrutura de investimento estabelecida. Contribuem também para uma expansão industrial mais harmoniosa e mais lucrativa para a composição de capital existente. (Magdoff, 2003, p. 80)⁴

Por ser o espaço em que se centralizam os instrumentos que permitem a imposição dos projetos das classes dominantes e a atenuação das contradições de determinado padrão de reprodução, o Estado *aparece* como o organizador consciente deste padrão de reprodução do capital, tal sendo a base real da mistificação de que os padrões são resultado da ação teleológica do Estado. Essa inversão, aliada à imagem do Estado como uma comunidade de cidadãos, é a raiz das teorias que acreditam que estão ao alcance de qualquer país diversas trajetórias de desenvolvimento, cuja consecução depende única e exclusivamente do consenso entre os cidadãos e da ação do Estado onipotente. Nelas se escondem tanto o caráter classista e as contradições de interesses dos diferentes projetos, em si frutos de acirradas disputas, quanto os limites que o Estado encontra devido às determinações do padrão de reprodução e das articulações de classe a ele associadas.

Ao longo de determinado padrão de reprodução as articulações no interior do bloco no poder podem ser transformadas de acordo com os percalços do mercado mundial, os diferentes ciclos da acumulação, com as consequências do desenvolvimento para as diferentes classes e da conjuntura da luta de classes. A despeito da estabilidade relativa na posição hegemônica de certa classe e das características gerais de seu projeto de desenvolvimento (por exemplo, o processo de industrialização), um padrão *longo* de reprodução do capital abarca

⁴ Tradução livre de “Exports and military spending exert a distinctive influence on the economy because they fortify a strategic center of the existing industrial structure. This is especially noteworthy because business investment is not, as is too often conceived, a freely flowing stream. There is a definite interdependence between a) the existing schedule of wage rates, prices, and profits, b) the evolved structure of industry (the types of interrelated industries, each built to be profitable at the scale of obtainable domestic and foreign markets), and c) the direction of profitable new investments. To put it in simpler terms, there are sound business reasons why investments flow in the direction they do and not in such ways as to meet the potential needs of this country – for example, to eliminate poverty, to provide the industry which would create equal opportunity to Negroes, to develop the underdeveloped regions of the United States, or create adequate housing. More important, business cannot invest to accomplish these ends and at the same time meet its necessary standards of profit, growth, and security for invested capital. Exports of capital goods and military demand flowing to the capital-goods producers, on the other hand, are uniquely advantageous in that they strengthen and make more profitable the established investment structure; they also contribute to an expansion of the industries that are most harmonious with and most profitable for the existing composition of capital”.

transformações significativas da posição relativa de cada classe, fração e setor de classe no interior do bloco no poder, além de mudanças no aparato de Estado e das vias de sua ação. A transição entre padrões longos de reprodução de capital representa a rearticulação mais profunda no interior das classes dominantes, com a emergência de novos grupos hegemônicos e de novas coalizões de interesses no interior do Estado. Representa, como já vimos, uma transição na configuração estrutural do aparato de Estado. Essas mudanças são necessárias porque a execução de determinado projeto de classe e a dinâmica do próprio padrão de reprodução do capital levam a transformações estruturais que conduzem à emergência de novas correlações de força no interior das classes dominantes e abrem espaço para a organização política e engajamento das classes dominadas. Assim, a afirmação prática de todo projeto leva não-teleologicamente ao enfraquecimento dos setores hegemônicos, ou pelo menos de suas antigas formas de afirmação da hegemonia frente às demais classes. Na medida que determinado padrão de reprodução se esgota pelo peso de suas contradições (sejam particulares, sejam pelos impactos da nova fase do mercado mundial) e sua crise se desdobra em uma crise de hegemonia do bloco no poder, nos encontramos diante de uma *crise orgânica*.

As crises orgânicas são momento de acirrada disputa no seio das classes dominantes em torno de qual projeto de desenvolvimento substituirá o que está morrendo. Frente ao horizonte de possibilidades delimitado pelo padrão de reprodução existente, as diferentes frações do grande capital disputam a hegemonia sobre o Estado, visando a utilização do poder político para a abertura e/ou consolidação das novas frentes de acumulação, portanto do *sentido* que irá tomar o novo padrão de reprodução. As crises orgânicas são momentos de grande instabilidade porque, enquanto crises também da hegemonia burguesa, potencializam a capacidade de intervenção e o perigo representado pela classe trabalhadora organizada, o que complexifica a dinâmica de disputas para a conformação de um novo bloco no poder. Assim, a temporalidade das transições e o novo padrão longo de reprodução do capital são variáveis de acordo com o grau de organização e autoconsciência das diferentes classes e com sua capacidade de disputa não só no terreno político, como no ideológico e cultural.

1.4 Sistema de Estados e Grande Capital

As diferentes formações econômico-sociais contam com particularidades determinadas pela estrutura desigual do mercado mundial e pelo seu desenvolvimento histórico específico. Elas apresentam estruturas de classe e padrões de reprodução diferentes, o que direciona e

distingue a maneira de exercício do poder político e de como o Estado garante a manutenção da estabilidade social, administra as contradições da acumulação e reforça a capacidade concorrencial dos capitais (Osorio, 2019, p. 175). Assim, o mercado mundial capitalista *necessariamente* abarca a multiplicidade de Estados-nação, cuja função é justamente “*cumprir as tarefas do poder político em territórios delimitados*” (Osorio, 2019, p. 186. Grifos do autor).

Os Estados nacionais atuam enquanto instrumento do poder político de capitais de diferentes regionalidades e agem sobre padrões de reprodução diversos. Na medida em que a concorrência real no mercado mundial conduz à desigualdade entre os capitais e estrutura, como já vimos, formações econômico-sociais e padrões de reprodução distintos, isso significa que os Estados se balizam em torno de diversas configurações das classes dominantes e se expressam em aparatos de Estado também diversos. Mais que isso, evidencia que os Estados contam com um espaço desigual de exercício de seu poder político. As diferentes relações de transferência de valor e subordinação produtiva, monetária e financeira no mercado mundial são reproduzidas também pela ação dos Estados imperialistas sobre o conjunto do sistema de Estados-nação, de maneira a expandir as condições de acumulação das classes que por meio dela executam seus projetos de desenvolvimento. Assim, os países dependentes contam com um grau limitado de soberania frente à estrutura desigual do mercado mundial, aos grandes capitais e aos Estados imperialistas (Osorio, 2012). E isso é transversal na história do capitalismo global.

Do ponto de vista dos grandes capitais, o uso do Estado para a implementação de determinado projeto de desenvolvimento e reforço do padrão de reprodução a ele vinculado envolve necessariamente a defesa de suas condições de concorrência no mercado mundial. Daí que para os capitais que ocupam as posições de ponta da acumulação mundial, enraizados em formações econômico-sociais imperialistas, o Estado é *insuperável* enquanto instrumento de capacitação tecnológica, de acesso a recursos, de abertura e expansão de mercados, de garantia da flexibilidade de circulação, de criação e de reforço de posições monopolistas mediante a centralização de ativos não-reprodutíveis. Para tanto, ele necessariamente age sobre outras formações sociais e sobre outros Estados, seja se utilizando de meios coercitivos (diretos ou mediados) seja de meios consensuais, a partir da capacidade de articulação e negociação das classes dominantes de diferentes países e da construção de uma institucionalidade supranacional que apresente seus interesses como interesses universais. Os Sistemas Nacionais de Inovação e a construção de um aparato jurídico internacional de defesa

das patentes produzidas nos centros de P&D dos EUA são, cada qual a sua maneira, exemplos da importância do Estado para posição dos grandes capitais na concorrência real.

Os grandes capitais (sejam nacionais, sejam estrangeiros) que dão o *sentido* do padrão de reprodução de uma economia dependente contam, assim, com um Estado de soberania restringida. Isso é uma determinação importante para sua capacidade de responder às demandas do padrão de reprodução ou de reagir frente diferentes conjunturas do mercado mundial, sua margem de manobra em meio a crises, quais os instrumentos estão à sua disposição e sob seu controle efetivo. É também um condicionante estrutural de seu apoio à posição concorrencial dos grupos que detém a hegemonia no interior do bloco no poder, sendo o reconhecimento destes limites em si um elemento importante das estratégias de acumulação dos grandes grupos.

2. GRANDE CAPITAL E O PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO NEOLIBERAL

O marxismo procede da economia mundial, considerada não como simples adição de suas unidades nacionais, mas como uma poderosa realidade independente, criada pela divisão internacional do trabalho e pelo mercado mundial, que, em nossa época, domina do alto os mercados nacionais. As forças produtivas da sociedade capitalista já ultrapassaram, há muito tempo, as fronteiras nacionais.

Léon Trotsky, *Prefácio à Revolução Permanente*.

The starting point, as always, is imperialism.

Samir Amin, *Capitalism, State Collectivism, and Socialism*

Já apontamos no capítulo anterior que o imperialismo não se verifica necessariamente na atuação de uma multinacional específica, mas nas desigualdades estruturais existentes no mercado mundial capitalista enquanto resultado não teleológico das estratégias de acumulação do conjunto dos capitais, especialmente dos grandes capitais dos países centrais. A multinacional vai agir de maneira imperialista na medida em que sua atuação confirma essa estruturação desigual, tal como imposta pela concorrência real. Mas se a análise de uma empresa específica não garante o caráter imperialista da formação que pode ser originária, o estudo do conjunto de novas estratégias adotadas pelo grande capital dos países centrais é o ponto de partida para se delimitar o conteúdo das transformações estruturais do mercado mundial capitalista em uma nova fase de desenvolvimento. A constituição das cadeias globais de valor (CGV) e a financeirização são elementos centrais da fase de acumulação capitalista que se começa a se conformar no final da década de 1970 e início da de 1980. Cada um desses processos abarca uma multidão de determinações particulares e recebe tratamentos teóricos bastante distintos, mas acreditamos que eles possuem um sentido histórico comum que só pode ser compreendido a partir da crise da corporação moderna e sua forma de internacionalização particular.

2.1 A crise da corporação moderna

Seguindo o trabalho clássico de Alfred Chandler, a corporação moderna foi resultado do avanço da revolução industrial sobre os setores de bens de capital, comunicação e transportes e da ascensão do consumo de massas. Ela apareceu primeiro nos países do centro do capitalismo, enquanto resposta organizacional do grande capital aos impulsos de escala e

complexidade crescente da produção (Chandler, 1990). O aproveitamento das oportunidades de economias de escala e escopo abertas pela produção em grande escala tecnologicamente mais avançada pressupunha um grau de acumulação adequado aos investimentos em capital fixo, um esforço de marketing e distribuição condizentes à realização da produção ampliada e uma competência gerencial capaz de coordenar essa produção e distribuição e de alocar os recursos para a expansão futura. A habilidade da hierarquia administrativa de coordenar os fluxos de insumos, produção e distribuição condizentes com a grande indústria era central para o alcance das economias de escala e escopo determinantes das vantagens concorrenciais. Essa necessidade de profissionalização da administração central das grandes corporações reforçou a tendência de separação entre propriedade e controle do capital e consolidou a figura dos *managers* assalariados em contraposição a dos acionistas dispersos (Chandler, 1990).

As fortes vantagens concorrenciais alcançadas pelas corporações modernas, derivadas das vantagens de preço, da concentração da produção e distribuição, do domínio tecnológico e das maiores facilidades financeiras (acesso ao crédito, lucros retidos) determinou uma tendência à centralização de capital crescente nos setores mais modernos. Desta maneira, a concorrência se direcionou para a disputa via lucros e *market share*, com ênfase no aumento da produção e distribuição para ampliação de vantagens de custo, no desenvolvimento de novos produtos e processos, no marketing e serviços pós-venda, e na capacidade de acompanhar a expansão do mercado via capacidade ociosa. Tudo isso impôs uma estrutura administrativa crescentemente complexificada.

Chandler (1990, p. 15) define a corporação moderna como um complexo de unidades operacionais (de produção, comercialização, marketing etc.), cada qual com organização própria, objetivos e recursos específicos, e cuja atividade e recursos são coordenados pela hierarquia centralizada dos *managers*. O tamanho e complexidade da corporação moderna e sua administração central são condicionadas pelo número e diferenciação dessas unidades operacionais.

A concorrência impôs que crescimento da corporação moderna se direcionasse para a adição de novas unidades operacionais, de maneira a aproveitar as economias de escala e escopo e reduzir os custos gerais de produção e distribuição. No mais, pela adição de novas unidades se buscava o acesso a mercados e insumos e a prevenção de seu alcance pelas outras corporações, a melhoria de produtos e processos, além da alocação de recursos de acordo com as possibilidades tecnológicas e de mercado. A diversificação setorial e expansão territorial do

escopo de ação da corporação moderna eram resultado tendencial desse padrão de crescimento.

A centralização de capital e esgotamento das possibilidades de integração vertical e horizontal no interior das economias centrais, aliada à estagnação do mercado interno estadunidense, implicaram que a expansão via adição de novas unidades em novas regiões e setores se tornou cada vez mais importante para a acumulação da corporação moderna. As corporações dos EUA buscavam ampliar o mercado para os bens de consumo de massa pela incorporação de outros países e aproveitar as inovações tecnológicas para novos setores industriais. Buscavam estender o proveito de suas vantagens de escala e escopo derivadas de sua estrutura organizacional, expressando uma tendência para a transformação em multinacionais.

Após a Segunda Guerra Mundial, tirando proveito da posição hegemônica no mercado mundial e de uma institucionalidade altamente favorável, as corporações dos EUA se lançaram à multinacionalização de sua produção, em primeiro momento em direção aos mercados europeus e, a partir da década de 1960, cada vez mais para os maiores países da periferia. O crescimento via adição unidades no exterior ou em outros setores modificou sua estrutura administrativa em direção a estrutura multidivisional, com escritórios responsáveis por diferentes linhas de produtos e regiões, cada um uma réplica prática da empresa original centralizada e subsumido ao escritório geral (Chandler, 1990, p. 43). A internacionalização multidoméstica envolvia a instalação em cada país de linhas produção centralizadas, reprodução mais ou menos próxima da existente nos países de origem das corporações.

A internacionalização e diversificação setorial das grandes firmas envolveram o acirramento da concorrência entre as multinacionais, já que os maiores adversários das corporações modernas eram as corporações já estabelecidas em outros países e setores. A intensificação da concorrência se deu principalmente após a recuperação e modernização das empresas europeias e japonesas. Essa recuperação rápida foi baseada no domínio que tais empresas mantiveram sob seus respectivos setores mesmo após o fim da guerra e no esforço de recuperação da economia nacional e dinamização do consumo de massas apoiado pelos EUA. A integração do mercado europeu escorado pela nova potência hegemônica não só fortaleceu as economias capitalistas centrais contra o avanço do mundo socialista quanto ampliou as oportunidades de mercado para suas próprias corporações. Essa integração e rápido crescimento permitiram às grandes corporações europeias alcançarem novos níveis de economia de escala e escopo e encampar a concorrência com as multinacionais estadunidenses, logo orientando-se também para a internacionalização. Da mesma maneira,

as empresas japonesas se modernizaram e ganharam em escala e escopo a partir da modernização industrial e da dinamização do protegido mercado interno japonês no pós-guerra.

As corporações europeias, ao longo dos anos 1960, e as japonesas, a partir dos 1970, começaram a disputar com empresas estadunidenses não só nos seus mercados como no mercado interno dos EUA. Assim, o crescimento e proliferação das corporações modernas explicitaram as contradições de sua dinâmica de acumulação: a expansão para outros países e setores ampliou a disputa concorrencial, reduzindo o *market share* individual, aumentando o excedente de capacidade e, portanto, os custos unitários de produção. A compressão dos lucros e as limitações da demanda se deram em meio ao espraiamento de novas tecnologias e da revolução eletrônica, que exigiam novos investimentos e desenvolvimentos organizacionais, o que reforçou o custo e risco do investimento fixo das grandes corporações. Ao mesmo tempo, a concorrência evidenciou o peso dos custos salariais em um contexto de mercado de trabalho regulado e de proteção e benefícios trabalhistas, típico do pós-guerra nos países centrais. Por fim, a crise da corporação estadunidense foi agravada ainda pelos custos ampliados da estrutura administrativa complexificada, com dificuldades visíveis de flexibilizar sua estratégia em meio à concorrência ampliada (Chandler, 1990, p. 620).

Essa crise do padrão de desenvolvimento se expressou na crise do balanço de pagamentos dos EUA, agravada pela guerra imperialista no Vietnã. Em verdade, se estabeleceu uma crise mais geral da hegemonia dos EUA e do capitalismo global. O fim do sistema dólar-ouro e da institucionalidade de Bretton Woods, os choques do petróleo, o avanço das lutas de libertação anticolonial e a maior extensão do mundo socialista, tudo isso se somou ao agravamento da luta de classes no interior dos EUA, onde setores antes marginalizados da classe trabalhadora, como a população negra e as mulheres, buscavam alcançar as garantias do Estado de bem-estar.

A dinâmica interna do capitalismo do pós-guerra conduziu à mudança no sentido histórico de sua evolução. A ameaça aos lucros e à acumulação das corporações modernas forçou a busca por novas estratégias de crescimento e de organização e, a partir dos anos 1960, a concorrência ampliada determinou uma transformação das estratégias e da estrutura das corporações. Como eram estadunidenses as corporações que ainda dominavam o mercado mundial, elas sentiram mais diretamente o impacto da crise e foram a ponta de lança das novas tendências de reestruturação (Chandler, 1990, p. 596). O conseqüente processo de reestruturação profunda das estratégias e organização das grandes corporações constituiu o ponto de partida da trajetória qualitativamente distinta que o capitalismo global assumiu,

transformando a totalidade de relações no mercado mundial (Carcanholo, 2008). É esse processo histórico de recomposição da acumulação das grandes corporações que dá à financeirização e às CGV um conteúdo comum.

2.2 A reorganização produtiva das multinacionais

A crise do padrão de desenvolvimento das décadas de 1960 e 1970 é uma determinação concreta imprescindível para a compreensão dos elementos centrais da nova fase de desenvolvimento neoliberal. Suas particularidades históricas são em geral as vias de recomposição da acumulação encontradas pelos grandes capitais dos países centrais: a constituição das Cadeias Globais de Valor e a financeirização são as mais importantes do ponto de vista das novas estratégias de acumulação. Passamos agora para a análise do primeiro desses elementos.

A constituição das cadeias globais de valor (CGV) era possibilidade aberta pela internacionalização multidoméstica. A partir dos anos 1960, a industrialização de parte do terceiro mundo permitiu que as redes comerciais dos países centrais aproveitassem o baixo custo de produção, especialmente de setores da manufatura leve intensivos em trabalho e alguns ramos da eletrônica, e importassem seus produtos para os países do centro. Apesar de ter ampliado a concorrência e agravado os problemas das corporações industriais, a industrialização da periferia ofereceu ao mesmo tempo a possibilidade de transferência produtiva para aproveitamento dos custos salariais. O acesso aos menores salários na periferia foi uma saída oportuna frente aos custos dos trabalhadores *blue collar* nos países centrais, reforçada pela progressiva abertura comercial e financeira dos antigos países desenvolvimentistas do terceiro mundo (Índia, Indonésia, México) e pela incorporação do mundo socialista a partir da década de 1990 (China, Europa Oriental). O esforço consciente dos governos da periferia de se integrar no mercado mundial a partir da desregulamentação do mercado de trabalho, da construção de uma institucionalidade atrativa e de investimentos em infraestrutura ampliaram as vantagens de custo e os incentivos à transnacionalização e transferência da produção pelas grandes corporações. O resultado foi uma maior concorrência no interior da classe trabalhadora global, o que permitiu às multinacionais não só se aproveitarem dos menores custos salariais da periferia quanto reforçou o controle e a exploração do trabalho no centro (Milberg, 2008, Milberg e Winkler, 2009, Smith, 2016).

Durante a internacionalização do pós-guerra as corporações já haviam avançado em algum grau rumo a internalização de uma divisão internacional (ou pelo menos inter-regional)

do trabalho de algumas linhas de produção, porém o avanço tecnológico das telecomunicações e dos transportes amplificou as possibilidades de fragmentação espacial e produtiva em escala sem precedentes (Foster, McChesney e Jonna, 2011). O desenvolvimento da internacionalização produtiva apareceu não só como oportunidade de disputar mercados no exterior, mas de fragmentar a produção em redes regionais ou globais e aproveitar as diferentes vantagens produtivas, institucionais, fiscais e salariais.

A constituição de cadeias globais de valor a partir da transnacionalização e fragmentação da produção sob a égide do Investimento Externo Direto (IED) das multinacionais aparece como uma primeira aproximação para a estratégia adequada à recuperação da competitividade e das taxas de lucro a partir do rebaixamento dos custos, especialmente os salariais, pelo acesso a mercados e recursos e a vantagens institucionais e fiscais. O resultado é a constituição de redes produtivas em que a confecção dos vários componentes e a montagem final das mercadorias são realizados por diferentes filiais localizadas em regiões distintas. Essa forma de fragmentação produtiva sob domínio direto das multinacionais implicou na importância crescente da produção nas filiais estrangeiras e nas suas interrelações para a produção total das multinacionais.

Além do rebaixamento de custos, a crise da corporação moderna e o contexto de acirramento da concorrência colocou a busca pela maior flexibilidade de produção e o menor tempo de rotação do capital como elementos centrais para a recuperação das taxas de lucro. Esses objetivos foram alcançados mediante uma reestruturação profunda das grandes corporações, que passaram por um forte processo de desverticalização, concentrando seus esforços nas áreas indispensáveis para a manutenção de suas vantagens concorrenciais e externalizando para outros capitais partes crescentes da produção manufatureira. Reduziram seu escopo de atuação ao chamado *core business*, se concentrando nas atividades financeiras, de pesquisa e desenvolvimento (P&D), design de marca e produto, marketing, na logística e em serviços pós-venda. Em contrapartida, esse movimento envolveu a emergência de formas mais mercadológicas das cadeias de valor. O resultado foi a constituição de uma rede integrada por fornecedores dispersos e formalmente independentes entre si, responsáveis pela produção dos distintos componentes e eventual montagem da mercadoria final, organizados pelas multinacionais que controlam a produção e distribuição do fluxo de mercadorias. Esse tipo de CGV amplia as possibilidades de recuperação da lucratividade das corporações e está no centro do padrão atual de acumulação das grandes corporações, ganhando importância crescente especialmente depois dos anos 2000. No movimento concreto, entretanto, as CGV estão situadas entre a integração vertical e o *outsourcing* total, com sua forma específica

determinada pelas características técnicas particulares, pelas capacidades dos fornecedores, pela importância e possibilidade de codificação dos fluxos de informação, entre outros fatores (Gerreffi, Humphrey e Sturgeon, 2005). Neste quadro também ganhou importância para a gestão da produção industrial global o grande capital comercial do centro, na forma das grandes empresas varejistas como a Amazon, o Carrefour e o Walmart, que se aproveitaram da expansão da produção da periferia do capitalismo e reforçaram sua posição concorrencial a partir da coordenação dos fluxos de mercadorias entre os fornecedores periféricos e o mercado interno dos países centrais.

O *outsourcing* permitiu reduzir ainda mais os custos de produção ao intensificar a concorrência entre os fornecedores e ao externalizar para os estes os problemas trabalhistas e ambientais. Além disso, nas cadeias de produção onde as firmas terceirizadas alcançam a posição de fornecer para diversas corporações multinacionais uma série de componentes e insumos (as chamadas *redes modulares de produção*), a tendência à diversificação dos serviços e escala crescente de operações permitiu uma série de economias de escala e escopo que reforça as economias de custo das empresas líderes (Sturgeon, 2002). Ao mesmo tempo, a maior divisão do trabalho entre as firmas e o avanço das telecomunicações permitiram reduzir os estoques, o prazo de entrega, o volume necessário de capital de giro e o tempo de faturamento das grandes corporações, diminuindo o tempo de rotação do capital e aumentando sua lucratividade (Chesnais, 1996). Sturgeon (2002) enfatiza que com o acirramento da concorrência e da instabilidade de mercado o problema do investimento em capital fixo e em capacidade ociosa para a ampliação da produção foi externalizado para os fornecedores, que se tornaram os responsáveis pelo alcance de economias de escala e escopo e de velocidade, arcando com os custos e riscos associados às flutuações na demanda global e aos choques tecnológicos. São os fornecedores quem têm que lidar com os problemas de estoques derivados de erros de previsão, problemas de maquinário, custos salariais indevidos, acomodar mudanças na capacidade produtiva, variações de design e de produto (Suwandi, 2019). As firmas líderes conseguem assim alterar rapidamente o volume e qualidade de seus produtos em espaços geográficos cada vez mais amplos. Essa flexibilização da produção, aliada à redução do estoque de capital fixo, também conduziu a uma recuperação mais rápida dos gastos no *core business*, diminuindo o tempo de rotação do capital e aumentando sua taxa de lucro.

As corporações multinacionais mantiveram sua capacidade de apropriação de valor no interior das CGV a partir da manutenção do monopólio financeiro, tecnológico, informacional e comercial, e da desigualdade estrutural entre sua posição oligopolista e os fornecedores em

concorrência intensa entre si (Smith, 2016; Durand e Milberg, 2019). Auxiliadas pelas novas tecnologias da informação que possibilitam a regulação direta sobre o processo produtivo alheio, as corporações multinacionais desenvolveram uma estrutura de governança que lhes permite alto grau de controle e coordenação da produção global. A consequente desigualdade na apropriação do valor produzido ao longo das cadeias transparece na divisão entre as atividades de alto valor agregado (o *core business*) localizadas nos centros capitalistas e as de baixo valor agregado, como produção e montagem, instaladas na periferia. A famosa curva “*smile*” expressa essa capacidade desigual de apropriação do valor (Durand e Milberg, 2019).

A importância dos monopólios tecnológico, comercial, informacional, de coordenação e marca é o determinante para a centralidade crescente dos chamados “ativos intangíveis” para a manutenção do poder e da capacidade de apropriação das multinacionais nas CGV (Serfati, 2008; Cox e Wartenbe, 2018; Durand e Milberg, 2019). Ao mesmo tempo, a expansão nas últimas décadas de uma institucionalidade e aparato legal que visam seu resguardo é visível na profusão dos acordos de proteção aos direitos de propriedade. Estes buscam garantir o controle das corporações multinacionais sobre o processo produtivo alheio e a apropriação das rendas derivadas de patentes, *copyrights*, *trademark* etc. (Gosh, 2015; Bryan, Rafferty e Wigan, 2017).

O *outsourcing* e a constituição de formas mais mercadológicas das redes de produção é, desta maneira, um dos momentos centrais da recuperação da crise do padrão de desenvolvimento nos anos 1960 e 1970 e estabelecimento de um novo padrão de desenvolvimento, expressa uma mudança profunda nas estratégias e organização das corporações multinacionais. A desverticalização e a externalização de uma série de operações antes internalizadas na corporação moderna reforçou a redução dos custos de produção, ampliou sua flexibilidade e a velocidade de rotação do capital (Smith, 2016). A reestruturação produtiva não foi, porém, a única via de recuperação da lucratividade e acumulação do grande capital multinacional.

2.3 A financeirização das multinacionais e a unidade do padrão de desenvolvimento

A financeirização tem uma relação íntima com a constituição das cadeias globais de valor enquanto outra das vias estratégias de recuperação da acumulação do grande capital no mercado mundial, sendo assim particular ao padrão de desenvolvimento neoliberal. Entendemos, assim, que a financeirização só pode ser compreendida em sua raiz a partir deste conteúdo histórico, escapando das falhas metodológicas de vários autores marxistas que

buscam enquadrar este fenômeno exclusivamente a partir da proeminência explicativa de uma *ou* outra categoria apresentada por Marx no Livro III de *O capital*, tais como o capital a juros ou o capital fictício. Decerto acreditamos na centralidade destas categoriais para sua compreensão, mas a questão é que elas só adquirem essa importância a partir da *necessidade* historicamente imposta de reestruturação do grande capital multinacional, o que significa que elas são mediadas em sua operação pelas determinações historicamente contingentes do mercado mundial e das diferentes formações econômico-sociais. Ao longo deste item iremos recolher vários elementos legados pelas diferentes interpretações marxistas sobre o tema para produzir um quadro sintético das determinações historicamente contingentes entre as estratégias de recomposição da acumulação pelo grande capital multinacional e a financeirização.

Apesar da financeirização ser um processo multivariado, um primeiro aspecto que temos de deter é a atuação ativa das multinacionais no processo de liberação dos fluxos comerciais e financeiros. Nossa ênfase aqui é que a financeirização enquanto *possibilidade* é aberta pela revitalização do sistema financeiro internacional no interior da ordem de Bretton Woods, a partir da internacionalização das corporações americanas. Ao longo do pós-guerra, essas grandes corporações passaram a direcionar suas reservas e operações de crédito e débito em dólares para os bancos da *City* de Londres e outras praças financeiras europeias, reformando-os como mercado de empréstimo interbancário internacional. A partir de Londres se expandiu o euromercado como mercado offshore de dólares, menos regulado e com maior capacidade de expandir seu crédito a maiores taxas de juros (Chesnais, 2016). A internacionalização dos bancos americanos, que buscaram aproveitar a possibilidade de atuar fora da regulação bancária dos EUA, acelerou a formação de um mercado externo de meios de financiamento livre dos mercados nacionais. Esse crescimento dos mercados financeiros internacionais colocou a base para a retomada da acumulação do capital-dinheiro e dos fluxos de capital a juros, especialmente a partir de meados da década de 1960.

Os circuitos financeiros se expandiram ao longo da década de 1970, a partir do colapso do sistema de Bretton Woods e do padrão dólar-ouro, da desregulamentação, desintermediação e da abertura dos mercados financeiros nacionais. A concorrência ampliada no setor financeiro, determinada pelo crescimento das instituições financeiras especializadas, expandiu a oferta de novos produtos e inovações financeiras. Parte dos novos produtos financeiros decorrem do processo de abertura e expansão de novos mercados (câmbio, ações, derivativos, crédito) ampliando o espaço para valorização financeira. Desta maneira, o aprofundar dos mercados financeiros a partir da liberalização e integração dos fluxos de

capital-dinheiro abriu espaço à concorrência ampliada no setor financeiro e ao desenvolvimento de formas complexificadas do capital a de juros e do escopo de atuação do capital fictício (Chesnais, 1996).

A financeirização enquanto *necessidade* das corporações americanas, por outro lado, é explicada em sua particularidade histórica pela crise do padrão de desenvolvimento do pós-guerra. Vimos que a diversificação e internacionalização da corporação estadunidense em si conduziu à sua organização em torno administração central, que cumpria o papel de centro financeiro que conduzia a estratégia global. Essa forma organizacional tanto ampliou o esforço de gestão e valorização global dos ativos quanto estimulou a compra e venda de unidades operacionais e empresas conforme se atravessavam problemas conjunturais. Assim, a crise geral da acumulação obrigou o desinvestimento crescente em unidades e divisões ao longo dos anos 1970. Esse movimento, balizado pela existência de um mercado corporativo estruturado pela atuação de investidores institucionais ao longo do pós-guerra, facilitado pelos mercados financeiros flexibilizados e pelas instituições especializadas, estabeleceu a compra e venda de empresas como um negócio lucrativo da grande corporação (Chandler, 1990). Além disso, no fim da década de 1960 novas formas de participação acionária e joint-ventures reforçaram a capacidade de investimento financeiro das grandes corporações e seu interesse na valorização acionária (Chesnais, 1996).

Conforme ressalta Chesnais (1996), a partir da década de 1970 as estratégias financeiras ganham cada vez mais importância para a corporação multinacional. Sua forma organizacional típica do pós-guerra permitiu que a matriz, enquanto centro de decisão financeira, progressivamente assumisse o papel de arbitrar a composição de ativos da totalidade do grupo a partir da rentabilidade dos diferentes capitais envolvidos (Chesnais, 1996, p. 75). Em uma análise rigorosa, isso não seria uma novidade caso significasse simplesmente que o capital busca a maior valorização possível, independentemente dos valores de uso que têm que produzir e das relações que têm de estabelecer. Desta maneira, o caráter financeirizado da estratégia das grandes corporações e a assunção de posições crescentemente especulativas só pode ser compreendido em sua particularidade histórica observando-se o direcionamento ativo do capital industrial para formas financeiras de valorização, resultante da expansão dos mercados e produtos financeiros a partir dos anos 1960 e da necessidade de recuperação da lucratividade.

A expansão dos fluxos de capital a juros e o desenvolvimento do capital fictício reforçaram a gestão financeira das grandes corporações e expandiram sua capacidade de especulação e arbitragem com ativos financeiros. A desregulamentação e desintermediação

permitiu que os grupos industriais avançassem para setores antes reservados aos bancos, atuando como intermediários e fornecedores de serviços financeiros. Com o fortalecimento dos bancos dos grandes grupos, estes assumiram também parte das funções de financiamento corporativo e administração de caixa (Chesnais, 2016). As corporações também transnacionalizaram suas atividades especulativas com a fundação ao redor do mundo de departamentos financeiros voltados para operação de ganhos de curto prazo, nos mercados monetário e de derivativos (Braga, 1998). Portanto, sua inserção ativa na esfera financeira se tornou cada vez mais uma fonte estratégica de lucros, e os dividendos, os juros, as taxas e comissões, os ganhos patrimoniais, de arbitragem, além de outros puramente especulativos, se constituíram como outra das vias adequadas à recuperação da lucratividade e acumulação das grandes corporações. As finanças se tornaram um fim em si nas estratégias das empresas:

Há as manobras estritamente patrimoniais pelas quais buscam ganhos de capital através do mercado de bolsas, na negociação de ações de empresas contidas em seu portfólio e que encontram no *market for corporate control* um espaço apropriado de ampliação. Há aplicações em outros títulos financeiros, práticas de arbitragem em geral nos mercados de crédito e de capitais mundialmente integrados. Ocorre o financiamento a empresas vinculadas a seus *networks* técnico-produtivos, tais como fornecedores e cooperadores, no desenvolvimento de tecnologia. As operações especulativas com moedas explicam em boa parte o crescimento das operações cambiais além das necessidades meramente comerciais. Dedicam-se à montagem de esquemas de “funding” para os seus investimentos que otimizem as oportunidades oferecidas pelo crédito bancário, pelo mercado de “securities” e pelos fiscos dos países aonde se dirigem seus investimentos. As estratégias de depreciação do capital fixo aqui também se incluem, na medida em que implicam a inserção, nos preços produtivos, de um componente financeiro específico. E finalmente, a montagem de esquemas *temporais* adequados, no plano das posições credoras/passivas, segundo as oportunidades oferecidas pelos vários segmentos dos sistemas financeiros nacionais em que atuam e do mercado de capitais mundialmente integrado. (Braga, 1998, p. 215-216)

Portanto, a expansão e complexificação do capital fictício é central para a recuperação da acumulação das corporações. De um ponto de vista da totalidade, não é evidente, entretanto, como é possível um aumento geral da lucratividade a partir da expansão do setor financeiro, já que este não produz diretamente valor. Para além do papel que cumprem aqui as CGV, se a análise não explicita as funcionalidades do capital a juros e do capital fictício para a acumulação, corre-se o risco de cair no equívoco de interpretar a financeirização como a mera prorrogação da “crise estrutural” mediante um movimento puramente especulativo, ilusório. Claro que tais formas autonomizadas reforçam as contradições entre produção e apropriação de valor, que se explicitam em crises e instabilidade profundas do mercado

mundial capitalista. Porém, elas contém em si funcionalidades importantes, que ganham tanto maior relevância no quadro histórico de instituição de um novo padrão de desenvolvimento.

Em primeiro lugar, a expansão do capital a juros e sua centralização pelas instituições financeiras amplia a divisão do trabalho entre suas frações e libera recursos a serem imobilizados como capital produtivo. Isso facilita a cobertura das necessidades financeiras do capital produtivo, permitindo a este concentrar seus recursos no processo de produção, ampliando a acumulação e reduzindo o tempo de rotação do capital (Carcanholo, 2008). De maneira mais concreta, a desregulação dos fluxos de capital a juros também permite sua concentração e centralização em mãos de umas poucas corporações que os operam nos mercados financeiros. Neste campo ganham importância particular os investidores institucionais como os fundos de pensão, que centralizam fluxos de dividendos, juros sobre títulos da dívida pública e corporativa, lucros retidos, renda e poupança das famílias, e busca valorizar essa massa de valor mediante empréstimos e especulação nos mercados financeiros. Chesnais denomina de *finance capital* esse desenvolvimento do capital a juros, expressão de seu funcionamento concreto em fluxos altamente centralizados nas mãos das instituições financeiras modernas (Chesnais, 2016, p. 6). No que nos interessa, o *finance capital* cumpriu um papel essencial ao dispor às multinacionais o volume de recursos adequado ao processo de reestruturação produtiva e de centralização dos ativos tecnológicos e comerciais que fez parte da constituição das CGV. Assim, a proeminência de formas centralizadas de capital a juros e sua associação ao grande capital industrial é uma funcionalidade essencial da financeirização para a retomada da acumulação do grande capital industrial multinacional.

Em segundo lugar, o capital fictício acelera a rotação do capital industrial ao ampliar a *flexibilidade* das grandes corporações. Como aponta Braga (1998), antes as decisões de investimento implicavam em uma rentabilidade condicionada pela duração dos contratos de dívidas e pelo retorno esperado dos lucros operacionais. Com a profusão de produtos e a maior profundidade dos mercados financeiros tornou-se possível a revisão de investimentos a partir de diversos tipos de operações financeiras e patrimoniais, de alteração de contratos de dívidas, compensando a reversão de expectativas pelo rápido desinvestimento e mudança da estrutura de ativos e passivos. Neste sentido, a formação e aprofundamento dos mercados de títulos creditícios abriu às grandes corporações a possibilidade de ganhar maior independência frente ao crédito bancário, com maior autonomia, flexibilidade e menores custos (Chesnais, 1996; Lapavistas, 2011). Assim, a financeirização também se expressa na mudança do financiamento externo do capital, onde os recursos obtidos no mercado aberto ganham importância frente aos fornecidos pelos bancos para o financiamento do capital fixo e mesmo

para o capital circulante (Lapavitsas, 2009). Portanto, a alta liquidez dos títulos e a flexibilidade das relações financeiras permite a rápida transformação do capital em diferentes funções, acelerando a rotação do capital, ampliando seu escopo de valorização e de revisão da estrutura de passivos (Braga, 1998). Em síntese,

As relações centrais da financeirização estão enraizadas nas operações financeiras do capital não-financeiro. No entanto, a financeirização não representa nem a fuga do capital produtivo para o domínio das finanças em busca de maiores lucros e nem a guinada do capital produtivo para atividades financeiras às custas do investimento produtivo. Representa, na verdade uma transformação do mix de atividades financeiras e não-financeiras que fazem parte do circuito do capital produtivo. Esta transformação tem implicações para o financiamento do investimento, para a busca do lucro financeiro, para a organização interna das empresas não-financeiras (...).⁵ (Lapavitsas, 2013, p. 215)

A financeirização das corporações multinacionais foi, portanto, resultado ativo da busca de recuperação de sua lucratividade e acumulação. Mas as cadeias globais de valor e a financeirização são mais do que dimensões mais ou menos autônomas com um sentido histórico comum e, no âmbito da estratégia e dinâmica das grandes corporações no padrão de desenvolvimento neoliberal, isso é evidente em sua forma organizacional típica. A atividade de compra e venda de unidades operacionais e a administração financeira da matriz encorajou a reestruturação da produção e a redução ao *core business*, centralizando os esforços e recursos nas atividades com maior capacidade de apropriação de valor. Concorrente com o processo de financeirização de suas atividades em seus diversos aspectos, o resultado é a quase inexistência prática da separação entre as operações financeiras e não-financeiras das grandes corporações, já que a circulação industrial e a circulação financeira passaram a ser em si altamente integradas (Serfati, 2008; Chesnais, 2016). Os grupos industriais se aproximam cada vez mais das instituições financeiras por conta da natureza financeira de parte de seus rendimentos, e têm uma dinâmica financeirizada na gestão de seus ativos e passivos. Ao se afastarem relativamente das determinações puramente produtivas e se imiscuírem em campos próprios da circulação financeira, as grandes corporações multinacionais diversificaram seu métodos de apropriação de valor, ampliando o caráter “genérico” de sua valorização. É este movimento de apagamento das fronteiras entre as diversas frações do grande capital e de

⁵ Tradução livre de “The core relations of financialization are rooted in the financial operations of non-financial capital. Nonetheless, financialization represents neither the escape of productive capital into the realm of finance in search of higher profits, nor the turn of productive capital toward financial activities at the expense of productive investment. It stands, rather, for a transformation of the mix of financial and non-financial activities that are integral to the circuit of productive capital. This transformation has implications for the financing of investment, the pursuit of financial profit, the internal organization of non-financial enterprises (...).”

diversificação de suas fontes de rendimento que Chesnais aponta como base da categoria *finance capital* (2016, p. 5), análoga à interpretação histórica do Instituto de Economia da Unicamp da categoria capital financeiro (Tavares e Belluzzo, 1980; Braga, 1998). O grande capital multinacional passou a tomar a forma de holdings que administram seus ativos produtivos, comerciais e tecnológicos a partir de uma estrutura de participação e controle acionário de empresas mais ou menos autônomas entre si, movimento convergente com a associação com diversas formas de *financial capital* e da própria operação como *finance capital*. A rígida corporação multidivisional foi substituída, assim, por formas mais “mercadológicas” e flexíveis de gestão de propriedade e controle.

A liberalização dos mercados e fluxos financeiros reforçou o movimento de abertura comercial e desregulamentação, permitindo às corporações flexibilizarem sua produção e cortarem custos mediante o acesso aos recursos e fornecedores mais baratos (Milberg, 2008). No sentido inverso, a redução ao *core business* permitiu que os recursos apropriados ao longo das CGV fossem direcionados para a esfera financeira e não para investimento produtivo. Assim, a redução dos custos da produção amparou financeirização do setor não-financeiro ao ampliar lucros e reduzir a necessidade de seu reinvestimento, liberando recursos para a compra de ativos financeiros. O resultado geral é o reforço recíproco entre financeirização e globalização da produção, com as grandes corporações estruturadas em torno das holdings financeiras que atuam cada vez mais como gestoras de um amplo portfólio de ativos produtivos e financeiros, ampliando investimentos e serviços financeiros, administrando a valorização de seu capital fictício (Milberg e Winkler, 2009).

Essa integração também se expressa na importância crescente dos chamados ativos intangíveis. Já foi apontado que sua funcionalidade está ligada aos monopólios preservados pelas multinacionais, que garantem a capacidade de coordenar as CGV e apropriar parte do valor produzido em seu interior. Marca, software, P&D, capital humano, intelectual, organizacional, relacional, são intangíveis que embasam parte importante dos lucros não-operacionais das grandes corporações. Sua valoração é diretamente determinada por essa capacidade de apropriação de valor, se constituindo em grande parte de capital fictício. Daí seu papel na alavancagem do valor de mercado nas grandes corporações, derivada de sua atuação como títulos de propriedade sobre o valor criado por outrem. Eles reforçam desta maneira a financeirização das grandes empresas e seu caráter de gestoras de capital fictício, ampliando sua capacidade de especulação nos diferentes mercados (Serfati, 2011). Em síntese, os ativos intangíveis são resultado tanto da mudança das estratégias produtivas globais quanto da financeirização, são expressão da relação direta entre a apropriação de

renda derivadas das transferências internacionais de valor e a valorização do capital das multinacionais (Bryan, Rafferty e Wigan, 2017; Serfati e Sauviat, 2019).

Na verdade, a interpenetração entre as determinações financeiras e produtivas das grandes corporações é tão profunda que se torna crescentemente difícil distinguir seus limites precisos. Serfati (2008) demonstra que o *outsourcing* da produção também reforçou o caráter financeiro das corporações ao possibilitar a arbitragem de custos fiscais, de regulação e especulação sobre propriedade. Isso explica a importância ampliada do IED para as estratégias financeiras, sendo seu crescimento também determinado pelos movimentos de centralização de capital via F&A. Tudo isso baliza a definição deste autor das corporações multinacionais como centros financeiros com atividades industriais, como uma modalidade organizacional do capital financeiro (Serfati, 2008). São conglomerados cujos diversos segmentos são avaliados de acordo com seu retorno sobre investimento, e sua organização particular é a consequência mais evidente dos caminhos que as grandes corporações encontraram para recuperar sua acumulação e lucratividade.

Vimos que tanto as CGV quanto a financeirização são dimensões distintas de um mesmo movimento histórico de construção de um novo padrão global de acumulação, construídas ativamente pelo grande capital multinacional. Neste contexto também foi importante a ofensiva do capital sobre os direitos trabalhistas e sobre o Estado de bem-estar conquistados pela classe trabalhadora dos países centrais. Esse ataque foi levado a cabo pela ascensão das reformas e políticas neoliberais e se tornou tanto mais eficaz com o desaparecimento progressivo do perigo representado pelo mundo socialista. Seu objetivo geral era reduzir os custos do trabalho e os encargos sobre o mais-valor apropriado, buscando ampliar a lucratividade do capital a partir da violência política direta. Portanto, como sintetiza Carcanholo (2008), a tentativa de recomposição da acumulação se deu via: i. a recuperação da lucratividade dos investimentos, a partir da redução dos custos salariais e do estabelecimento de políticas tributárias regressivas; ii. a redução do tempo de rotação do capital; iii. a abertura de novas esferas de valorização. Buscamos demonstrar ao longo desse capítulo como cada um desses elementos aparece, ainda que de maneira distinta, na construção das cadeias globais de valor e na financeirização das corporações multinacionais. Vejamos agora como essas transformações se expressaram concretamente na trajetória das multinacionais no Brasil.

2.4 As multinacionais no Brasil

A internacionalização multidoméstica das grandes corporações estadunidenses e europeias operou como resposta, como vimos, aos limites crescentes de acumulação dentro de seus países de origem. Após seu direcionamento para os países da Europa Ocidental no imediato pós-Guerra, ao longo das décadas de 1950 e 1960 as multinacionais estadunidenses buscaram se inserir nos mercados mais dinâmicos dos países periféricos que estavam passando por intensos processos de desenvolvimento industrial (o que os autores vinculados à TMD denominaram *integração monopólica mundial*). No Brasil, a penetração das corporações estadunidenses, europeias e japonesas permitiu a internalização de encadeamentos produtivos em direção a setores cada vez mais avançados, convergindo com a estratégia desenvolvimentista e permitindo superar vários dos limites encontrados pelo capital nacional (de restrição externa, economias de escala, tecnologia, entre outros). Desta maneira, a inserção das multinacionais correspondia tanto a elementos gerais da acumulação no mercado mundial quanto a determinações específicas da industrialização brasileira. Os grupos estrangeiros passaram a ocupar os setores mais dinâmicos da economia nacional, internalizados ao longo da nova fase da industrialização alcançada pela consecução do Plano de Metas (1955-1960) (Queiroz, 1972).

O milagre econômico (1969-1973) foi o ponto alto da estruturação do domínio das multinacionais sobre as principais frentes de acumulação do setor industrial brasileiro, consolidando o padrão de reprodução do capital impulsionado a partir do governo Juscelino Kubitschek. As multinacionais, de maiores escalas de produção e tecnologicamente mais avançadas, se concentravam no setor de bens de consumo duráveis e nas indústrias de base, além de marcar presença importante no setor de consumo não-durável e na mecânica pesada. Seu principal espaço de realização era o mercado interno, mas conforme avançaram em escala de produção e encontraram os limites de consumo de um mercado de massa marcado pela superexploração da força de trabalho, elas passaram a utilizar as plantas locais como base de exportação para o mercado regional. Assim, as filiais instaladas no Brasil começaram a operar a exportação de manufaturados de maior valor agregado para países da América do Sul, alcançando um estágio intermediário na estrutura industrial global (fenômeno denominado por Marini de *subimperialismo*). Como consequência da expansão das corporações multinacionais e de seus elos produtivos, o Brasil alcançou um grau razoável de desenvolvimento industrial que lhe permitiu diversificar as relações de comércio exterior,

ampliando o peso dos produtos de maior agregado dos setores de bens de consumo duráveis e da mecânica pesada.

A partir do fim da década de 1970 e por toda a década de 1980 as transformações profundas nas estratégias de acumulação sintetizadas nos primeiros itens deste capítulo impactaram profundamente a ação das multinacionais no Brasil. Como vimos, neste período elas passaram por um intenso processo de reorganização e transformação das estratégias de produção, direcionando seus recursos para o reforço de seu poder mercado mundial em um momento em que os ativos diretamente produtivos perdiam importância relativa. Assim, as grandes corporações buscaram reafirmar seu poderio tecnológico, financeiro e comercial no meio da constituição das cadeias globais de valor e de emergência do novo paradigma tecnológico mediante um intenso processo de fusões e aquisições no interior dos países centrais (Chesnais, 1996). Além disso, o antes dinâmico mercado interno brasileiro, que havia atraído a inserção das multinacionais nas décadas anteriores, passava na época por uma profunda instabilidade derivada da crise da dívida externa. Assim, as multinacionais suspenderam os investimentos produtivos ao longo da década de 1980 no Brasil, mantendo estratégias inertes de acumulação, redirecionando quando possível os lucros retidos para as matrizes e mantendo as filiais brasileiras em grande parte alheias à reorganização global (Hiratuka, 2003).

A partir do fim da década de 1980 e início da de 1990, o novo tipo de internacionalização produtiva baseada na fragmentação produtiva e na proeminência do comércio internacional de insumos, partes e componentes passou a ser um condicionante em favor da reestruturação industrial brasileira em meio à crise do modelo desenvolvimentista que o país vivia na época. As estratégias de acumulação das multinacionais não mais conduziam a encadeamentos produtivos crescentes nos países periféricos, e por dominarem setores expressivos da estrutura industrial brasileira, essas novas estratégias catalisaram o colapso da capacidade de internalização e diversificação de novos setores. Assim, as multinacionais passaram a atuar como uma força em favor da abertura da economia brasileira, condicionando a volta do investimento produtivo das subsidiárias à abertura comercial e financeira (Campos, 2009, p. 7). Portanto, o modelo de industrialização sob hegemonia das multinacionais que permitiu superar várias das contradições encontradas pelo desenvolvimento industrial brasileiro nas décadas de 1950 e 1960, no contexto de uma nova fase do mercado mundial capitalista serviu de antessala às pressões crescentes de setores centrais da economia brasileira para a adesão a um padrão de desenvolvimento que não mais convergia com a industrialização periférica (Campos, 2009).

Quando a abertura comercial e financeira se inicia, no início dos anos 1990, o ímpeto inicial das multinacionais foi justamente de reestruturar suas unidades produtivas tecnologicamente defasadas pela década de investimentos suspensos, operando um intenso processo de redução de pessoal, fechamento de instalações e modernização das práticas gerenciais. As grandes corporações estrangeiras buscaram modernizar suas linhas de produtos e reduzir seus custos de produção a partir da desverticalização e do aumento do coeficiente importado das filiais, e desta maneira iniciaram o processo de inserção das filiais dentro de sua nova lógica de operação.

Entretanto, no início dos anos 1990 os fluxos de investimento das multinacionais ainda passavam ao largo da América Latina. Apesar do processo de privatização no Brasil já ter se iniciado naquele momento, a profunda crise que passava a economia brasileira e as extraordinárias possibilidades representadas pela abertura do mundo socialista (tanto pelo fim da União Soviética quanto pela abertura comercial da China) e do terceiro mundo fizeram que os fluxos de IED se direcionassem muito mais para o Leste Asiático. Neste sentido, a forte expansão e amplitude dos mercados asiáticos, sua proximidade e complementariedade comercial e produtiva, a alta capacidade de seus Estados de dinamizarem importantes sistemas de inovação e oferecerem uma infraestrutura adequada, os fortes estímulos à formação bruta de capital fixo, além do preço da mão de obra local, tudo isso favoreceu o estabelecimento da Ásia, em especial da China, como a nova “fábrica do mundo” enquanto a América Latina ainda se debatia para superar a crise dos anos 1980 e avançar um novo padrão de reprodução.

Os fluxos internacionais de IED das multinacionais só voltaram a se direcionar para o Brasil com a forte expansão do mercado doméstico posterior ao Plano Real. A estabilização monetária, baseada na abertura comercial e na âncora cambial, aprofundou o golpe sobre os setores tecnologicamente mais atrasados, com maiores desvantagens de escala e de custo da mão-de-obra, iniciando um período de intensas aquisições pelas multinacionais. A desnacionalização relativa do parque industrial brasileiro atingiu principalmente os setores de bens de consumo não-durável, ocupados pelos estratos mais frágeis do capital nacional, aqueles que, como veremos, haviam sido escanteados pelo modelo de desenvolvimento da ditadura e que foram duramente atingidos pela instabilidade dos anos 1980. O grande capital estrangeiro buscou adquirir as marcas, redes de fornecedores e de distribuição do conjunto de empresas nacionais altamente ineficientes e fragilizadas, ampliando sua inserção regional não pela expansão das plantas produtivas, mas pelas aquisições de ativos já existentes (Miranda, 2001). O impulso subsequente à centralização industrial e à homogeneização do mercado

nacional superou o caráter regionalmente restrito da maioria das antigas nacionais, ampliou as vantagens das multinacionais que passaram a dominar setores como alimentos e bebidas, produtos de higiene e limpeza e eletrodomésticos (Rocha, 2015). Além disso, os fluxos de IED para o Brasil também se avolumaram com vistas no início da segunda etapa do processo de privatização, agora voltado aos setores intensivos em capital e em tecnologia com fortes tendências à oligopolização global, tais como energia e telecomunicações (Rocha, 2013).

No fim dos anos 1990, as multinacionais consolidaram seu domínio sobre os setores de bens de consumo duráveis e não-duráveis, além de ter sua presença crescente em outros como os serviços públicos e de infraestrutura. Como resultado da desnacionalização das plantas industriais e sua inserção na rede global de fornecedores das multinacionais, se ampliou o processo de desverticalização e aumento do coeficiente importado da indústria brasileira, iniciado no início da década. Entretanto, devido às escalas de produção derivadas de seu amplo mercado interno e à sua estrutura industrial bem desenvolvida, o Brasil conseguiu manter sua posição como exportador de manufaturados intensivos em escala e tecnologia para os países da América do Sul, especialmente a partir dos setores de materiais de transporte e de máquinas e equipamentos. Assim, se manteve como um elo dentro da cadeia produtiva controlada pelas multinacionais, ainda que com importância decrescente e cada vez mais cumprindo o papel de importador de insumos e componentes de maior conteúdo tecnológico e valor agregado. Essa posição intermediária é a razão de ser do fortalecimento do Mercosul ao longo dos anos 1990 enquanto um espaço central para as exportações brasileiras de manufaturados (Sabbatini, 2003), especialmente dentro das estratégias globais da indústria automobilística reforçadas ativamente pelo Estado brasileiro, tal como é evidente na adoção do regime especial para o setor automobilístico (Castro, 1997).

Desta maneira, o IDE das multinacionais continuou, tal como durante a fase da internacionalização multidoméstica, orientado para mercado interno e para a exportação de manufaturados tecnologicamente menos complexos para a América do Sul. A novidade era que, no interior da estrutura produtiva mundial controlada pelas grandes corporações, o Brasil passou a acolher as atividades manufatureiras de menor valor agregado e a se especializar na montagem final, importando as partes e componentes mais complexos produzidos nos países asiáticos (Hiratuka, 2003). Desta maneira, o Brasil se distanciou ainda mais dos núcleos de inovação concentrados nos países centrais, ampliando sua dependência tecnológica e produtiva (Camarinha, 2021). Como a modernização das filiais multinacionais se limitou à incorporação de máquinas, insumos e processos produtos já existentes no interior dos mercados globais, suas estratégias estavam necessariamente limitadas à disputa do mercado

interno e, no máximo, do mercado regional (Castro e Proença, 2001). Assim, o domínio das multinacionais necessariamente colocava uma desigualdade entre a expansão do patamar estrutural das importações brasileiras e a sua capacidade de alavancar as exportações, devido à própria organização das cadeias globais de valor por elas comandadas. A desnacionalização de parte da estrutura industrial brasileira ao longo dos anos 1990 significou um reforço de sua inserção assimétrica no mercado mundial e exacerbou sua fragilidade externa pelos déficits crescentes na conta corrente, que foi em si um dos fatores para a instabilidade crescente pela qual o país passou no fim da década (Coutinho, 1997; Sarti e Laplane, 2003).

A desnacionalização também reforçou o poderio das multinacionais sobre os setores industriais que seriam mais beneficiados pelo modelo de crescimento baseado no consumo dinamizado ao longo dos anos 2000, ou seja, os setores de bens de consumo durável e não-durável. Portanto, a despeito das transformações profundas nas estratégias globais das multinacionais e na sua relação com a indústria no Brasil, elas continuaram como as principais favorecidas pelos ciclos de crescimento da economia brasileira. O que é novo é que sua acumulação não mais converge com o adensamento das cadeias produtivas locais. Este é um dos principais determinantes do baixo dinamismo do investimento industrial direcionado à expansão da capacidade produtiva frente ao crescimento significativo do consumo. Em geral, a demanda por manufaturados no período foi satisfeita pela modernização de máquinas e equipamentos e pelo aumento da importação de insumos e componentes, tendo baixos efeitos encadeadores sobre a indústria local.

Assim, parte significativa do parque produtivo nacional passou a responder a imperativos próprios às estratégias de acumulação globalizadas das multinacionais, e menos às determinações locais como os preços macroeconômicos, os ciclos de crescimento ou à política industrial. Isso se tornou explícito quanto a arbitragem da capacidade ociosa global operada pelas multinacionais a partir de crise de 2008 levou à concentração da produção industrial nos países asiáticos em detrimento das filiais dos demais países. Esse movimento levou a um forte desestímulo ao investimento industrial num momento de acirramento da concorrência manufatureira global, agravando a tendência de desadensamento das cadeias produtivas no Brasil e se conformando como um dos principais determinantes da estagnação da indústria brasileira ao longo do governo Dilma Rousseff (Camarinha, 2021). Veremos mais à frente que este é um dos momentos em que se explicita como o domínio das multinacionais constrangeu o poder indutivo do Estado sobre o investimento privado e sua capacidade de fortalecer a estrutura industrial no Brasil.

3. GRANDE CAPITAL NACIONAL E A CRISE DA DITADURA

Se tivesse sido possível que o processo de industrialização seguisse seu curso autonomamente, mas mantendo o capitalismo, as burguesias nacionais seguramente teriam preferido essa alternativa e atuado em função dela. Pode-se dizer até mesmo que o tentaram sempre que possível, através de políticas de cunho nacionalista de alguns governos, cujo resultado foi um profundo fracasso, pois, de fato, essa alternativa não era uma alternativa real.

Vânia Bambirra, *O capitalismo dependente latino-americano*

A ditadura empresarial-militar instaurada com o golpe de 1964 concorreu para a consolidação de um novo padrão curto de reprodução do capital no Brasil. O *sentido* deste padrão foi dado pelas multinacionais, pelos grandes grupos nacionais e pela intervenção do Estado brasileiro. “A tríplice aliança” das multinacionais, dos grandes grupos nacionais e do Estado afirmou o domínio do grande capital sobre os ramos mais dinâmicos da industrialização brasileira (Evans, 1982; Ianni, 2019).

Os grandes grupos nacionais ocupavam em geral os setores industriais instalados nas fases iniciais da industrialização, como o setor de bens de consumo não-duráveis e as indústrias de base. Detinham menores escalas de produção e eram mais diversificados que as multinacionais, resultado necessário de um histórico de acumulação no qual os limites do mercado interno e os blocos de investimento do Estado forçavam o aproveitamento das oportunidades de lucro em setores que não necessariamente estavam vinculados às suas competências originais (Queiroz, 1972; Ruiz, 1994). Além disso, conforme apontam Queiroz (1972) e Evans (1982), o padrão de reprodução da ditadura também afirmou a opção do grande capital industrial nacional pela associação com as empresas estrangeiras. Isso se expressou na participação cruzada não só nas estruturas patrimoniais e gerenciais das diversas empresas, como no avanço, em muito estimulado pelo Estado, de empreendimentos conjuntos, principalmente em setores em que cada parte não dispunha isoladamente do conjunto das competências tecnológicas, financeiras ou gerenciais adequadas. Esses empreendimentos conjuntos, especialmente nos setores de bens de capital e insumos intermediários, favoreceram a acumulação e diversificação dos grupos nacionais antes limitados aos setores menos dinâmicos. A via de associação subordinada modelou a dinâmica de acumulação e garantiu a unidade do grande capital nacional e estrangeiro para a imposição do novo padrão curto de reprodução do capital a partir do golpe de 1964 (Evans, 1982).

Neste quadro o Estado assumiu a tarefa de balizar as estratégias de acumulação dos grandes grupos industriais, estabelecendo as condições objetivas para sua expansão. O Estado ocupou as lacunas que não poderiam ser preenchidas pela iniciativa privada devido às maiores economias de escala, aos volumosos recursos exigidos, aos prazos de maturação dos investimentos e suas perspectivas de rentabilidade. Assim, o fortalecimento das estatais para a consecução das obras de infraestrutura (especialmente em energia e transportes) e para a expansão da oferta de matérias primas e bens intermediários, como aço e química básica, foi essencial para viabilizar o investimento industrial privado. A reforma do sistema financeiro nacional nos primeiros anos da ditadura consolidou a capacidade de intervenção do Estado ao estruturar a centralização de recursos mediante o mecanismo da dívida pública, agora em condições de existência a partir dos títulos indexados. Ela também permitiu a expansão dos mecanismos de crédito (balizando a duradoura divisão do trabalho entre a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil na oferta de crédito habitacional e agrícola) e de financiamento (Queiroz, 1972; Evans, 1982).

Esse conjunto de reformas alicerçou um modelo que encontraria seu auge no início da década de 1970, no período do “milagre econômico”. A reforma financeira e as políticas de repressão salarial determinaram uma forte concentração de renda e do consumo nas classes médias que, junto com a melhora no ambiente internacional e o estímulo derivado da expansão dos gastos das estatais e das obras públicas de infraestrutura, deu a base para um período de crescimento acelerado da economia brasileira. O setor mais favorecido foi o de bens de consumo duráveis, justamente aquele que era ocupado pelas multinacionais de penetração recente na economia brasileira. Ainda que as diversas formas de associação com as multinacionais e com o Estado e o forte crescimento econômico do período tenham favorecido também ao capital nacional localizado nos setores menos dinâmicos de bens de consumo não-duráveis, o resultado foi um deslocamento relativo do capital nacional, constituído por empresas menores em setores menos lucrativos, frente às multinacionais e ao poderio alcançado pelo Estado. Apesar de ter permanecido no bloco no poder que dava coesão à ditadura militar, o grande capital nacional foi relativamente deslocado em seu interior, prejudicando assim a própria unidade de dominação do grande capital. Essas dificuldades se tornaram mais evidentes com os primeiros impactos da crise internacional e os limites de sustentação do “milagre”.

3.1 O II PND e o fracasso do novo padrão curto de reprodução do capital

Os limites do processo de industrialização se explicitaram ao longo do milagre pelo atraso relativo dos setores de bens de capital e insumos intermediários. Sua oferta restrita frente ao desenvolvimento do setor de bens de consumo duráveis ampliou a vulnerabilidade da acumulação industrial às oscilações da oferta no mercado mundial, o que se explicitou com a queda da lucratividade da produção local quando do impacto do choque do petróleo e do aumento dos preços das matérias primas, dos insumos básicos e dos bens de capital no início dos anos 1970. Por outro lado, o padrão de industrialização cujo principal espaço dinâmico de realização era o consumo das classes médias encontrou limites palpáveis com o fim do ciclo de consumo de bens duráveis e o alto grau de endividamento. Assim, a superação da vulnerabilidade externa a partir do avanço da internalização dos setores de bens de capital e bens intermediários e a busca pela ampliação dos mercados eram uma necessidade evidente quando o ciclo de investimentos do início da década de 1970 começou a esgotar seus efeitos dinâmicos sobre a demanda agregada (Souza, 1980).

Conforme defendem Lessa (1977; 1988) e Souza (1980), II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) é resultado da consciência pelo governo ditatorial brasileiro dos limites que o milagre havia encontrado e da necessidade de fortalecer o capital nacional para garantir a unidade do bloco no poder.

Na síntese de Lessa (1988), o II PND era baseado em duas diretrizes básicas: em primeiro lugar, a estruturação de um novo padrão de reprodução curto onde o setor dinâmico da economia seria o de bens de capital, completando a industrialização pesada e permitindo superar os limites do milagre tanto ao suplantar a vulnerabilidade externa na importação de bens de capital e bens intermediários quanto ao endogenizar os efeitos dinâmicos do investimento, ampliando assim o espaço de realização no interior da economia nacional. Esse esforço de ampliação dos espaços de realização encontraria um complemento importante na maior orientação exportadora, com base na diversificação da pauta de exportações para bens industrializados, especialmente para países periféricos com menor grau de desenvolvimento industrial. Em segundo lugar, esse processo permitiria o fortalecimento dos grandes grupos nacionais, que, ao ocupar os setores privilegiados pelo II PND, retomariam uma posição central no setor de maior dinamismo da economia, recolocando as condições para a unidade da tríplice aliança e da sustentação do Estado ditatorial como um todo. Ao mesmo tempo, o II PND também estimulava a difusão do modelo de associação entre Estado, multinacionais e grande capital nacional na forma de joint-ventures entre empresas estrangeiras e nacionais,

principalmente nos setores em que as multinacionais ainda dispunham de capacitações inacessíveis às estatais ou ao grande capital nacional (Souza, 1980).

Em outra linguagem, o objetivo do II PND era endogenizar a realização de parte crescente do mais-valor a ser capitalizado, cujo gasto até então vazava como demanda para os países centrais pela importação de insumos básicos e bens de capital. Era, desta maneira, a imposição de um novo padrão *curto* de reprodução do capital. Esse movimento permitiria a manutenção de uma dinâmica de industrialização em que os espaços centrais de realização estão vinculados ao gasto capitalista e das classes médias, superando os limites do consumo suntuário ao mesmo tempo que mantém a cisão do ciclo do capital e garante a superexploração da força de trabalho como uma *necessidade* no interior da economia brasileira. A internacionalização da economia brasileira mediante o maior esforço exportador, inclusive dos novos setores de bens de capital e de insumos básicos, e a internacionalização produtiva de alguns grupos nacionais (principalmente pela integração na América Latina em projetos de infraestrutura e indústrias de base (Lessa, 1988)) seria a outra via de abertura de novos espaços de realização e de fortalecimento do capital nacional. Caso completo, portanto, esse processo de consolidação do Brasil como uma economia industrial moderna representaria um estágio superior da economia dependente, já que a superexploração da força de trabalho seria uma incontornável para a manutenção das condições de lucratividade e, conseqüentemente, a cisão do ciclo do capital alcançaria novos patamares com uma estrutura industrial crescentemente divorciada das necessidades das massas.

A proposta do II PND era, com base em volumosos blocos de investimento do governo central e das estatais em obras de infraestrutura e em projetos de insumos básicos, gerar o horizonte de demanda para os grandes grupos nacionais terem condições de investir nos setores de bens de capital e insumos básicos e alcançar as capacitações tecnológicas, organizacionais e de escala adequadas. O plano pressupunha, da mesma maneira, o aprimoramento dos instrumentos de financiamento e capitalização dos grupos privados nacionais. Isso se deu principalmente pelo fortalecimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), a partir da centralização de parte dos fundos sociais de poupança compulsória da classe trabalhadora (PIS/PASEP). O BNDE assumiu um papel central no II PND ao orientar o financiamento, as participações e os incentivos para os setores prioritários e ao favorecer a consolidação dos grupos nacionais. Entre os anos de 1974 e 1976, além da montagem do padrão de financiamento e capitalização, buscou-se a ampliação das linhas de crédito, o estímulo à capacitação tecnológica crescente e à engenharia de projetos, o

reforço da política de substituição de importações e o aumento da margem de proteção fiscal e aduaneira (Lessa, 1988).

As estatais assumiram, portanto, uma posição central na consecução do II PND. Entretanto, tal como demonstra Lessa (1988), o seu padrão de financiamento e de gasto eram condicionados pelo padrão de reprodução e pelo conjunto de pactos de classe que balizavam a industrialização brasileira. Elas tinham capacidade de autofinanciamento limitada devido às políticas de preços baixos e de transferência de recursos para o setor privado. O aumento de repasses pelo governo central era obstaculizado pela subordinação da dívida pública à política monetária, em que a taxa de juros era mantida em patamares elevados para sustentar a capacidade de atração de capitais estrangeiros e assim o equilíbrio do balanço de pagamentos, e pelos limites ao aumento da arrecadação frente os subsídios e incentivos aos grandes grupos. Como vimos, os recursos centralizados pelo Tesouro e pelo sistema financeiro estatal eram direcionados ao financiamento do setor privado mediante o BNDE. Sobrava a busca pelo financiamento externo, o que, além de atrasar relativamente a capacidade de implementação dos projetos de investimento, também deslocava a demanda de máquinas e equipamentos para o exterior de acordo com os termos dos diversos empréstimos, diminuindo a demanda projetada para os setores nacionais (Lessa, 1988).

O padrão de gastos das estatais também era determinado pelos pactos de classe que sustentavam o desenvolvimento capitalista no Brasil. A composição do investimento público era de difícil mudança dada a dependência de setores inteiros, especialmente as grandes construtoras, os setores fornecedores de materiais de construção e as multinacionais do setor de bens de consumo final do investimento na infraestrutura urbana, em transportes e no setor de habitação, com seus efeitos encadeadores sobre o consumo. Esse tipo de gasto também era balizado pelos interesses do grande capital comercial e financeiro, que também dependiam da capacidade de mobilização financeira do Estado e seu efeito conjunto sobre a especulação imobiliária nos grandes centros urbanos (Lessa, 1988). Da mesma maneira, o padrão de reprodução do capital no Brasil impediu que fossem levadas até as últimas consequências a proteção necessária aos setores de bens de capital dirigidos pelo grande capital nacional. A entrada de filiais estrangeiras no setor no início da década de 1970 e a incapacidade de garantir as políticas de preferências de compras da produção nacional pela pressão das multinacionais e pelos acordos de financiamento externo das estatais impediram a criação das barreiras à entrada necessárias e a consolidação das margens de lucro adequadas para o setor.

Esse conjunto de características condicionou a articulação entre as estatais e as indústrias de bens de capital, e suas contradições internas se explicitaram ao longo da reversão

cíclica. A partir de 1976, o II PND encontrou barreiras estruturais que crescentemente reduziram a sua capacidade de execução (Lessa, 1988), e as estatais passaram a internalizar em seu funcionamento as contradições próprias à implantação do novo padrão curto de reprodução do capital.

A aceleração inflacionária iniciada em 1974, determinada pela subida dos preços dos itens importados e da taxa de juros, confluiu com o problema de equilíbrio das contas externas. Um déficit crescente em conta corrente foi decorrente do aumento da importação de bens de capital no ciclo de investimentos do milagre, do alto volume de importação de insumos básicos e da elevação do preço das matérias primas importadas. Frente ao peso do serviço da dívida externa e ao volume ainda insuficiente de exportações, se impôs na época a busca por medidas de contenção das importações e de atração de empréstimos externos. A contradição entre o equilíbrio externo, a contenção inflacionária e a manutenção das altas taxas de investimento público se tornou crescente ao longo desses anos.

Assim, a partir de 1976 tanto a busca pelo reequilíbrio externo quanto a política de contenção inflacionária recaíram sobre as estatais, na forma de cortes fiscais e limites aos reajustes de preços. A redução das importações estava vinculada a uma política de desaquecimento do gasto público que implicava no corte e adiamento de projetos do II PND, reforçado pela utilização das estatais como meio de atração de empréstimos externos, que afetava a demanda pelo setor nacional de bens de capital. No fim das contas, as políticas adotadas acabaram por prejudicar mais os grupos que seriam prioritários no II PND. Elas limitaram a capacidade de execução total e síncrona dos projetos, diluindo os investimentos do II PND no tempo e impedindo o salto qualitativo adequado à consolidação destes setores, devido ao baixo grau de utilização da capacidade instalada e à queda relativa dos preços de bens de capital operada pela política de valorização cambial adequada à contenção inflacionária (Lessa, 1988, p. 139). A forte queda na rentabilidade também foi reforçada pelo impacto dos elevados custos financeiros quando da elevação dos juros, voltada à atração de capitais e ao equilíbrio externo. Os grandes grupos nacionais, que devido ao alto grau de endividamento não conseguiram se inserir na esfera da acumulação financeira, foram os mais prejudicados pelo enxugamento da demanda, pela contenção de preços e subida da taxa de juros. Suas perspectivas de crescimento foram duramente afetadas pela incapacidade de manter a rentabilidade no curto prazo, levando a uma insatisfação cada vez mais radical a partir de 1976, principalmente por parte dos grandes grupos nacionais ligados ao setor de bens de capital.

O que esses limites e contradições demonstram é que a tentativa de fortalecimento do grande capital industrial nacional e de montagem de um novo padrão de reprodução não se deu a partir de um rompimento absoluto com o padrão já estabelecido, estando tal processo subordinado aos interesses objetivos dos grupos hegemônicos no interior do bloco no poder. A condução tática ao longo da reversão cíclica não era, assim, uma contradição frente à estratégia delineada no II PND, mas antes demonstrava a quais interesses objetivos estava subordinado o processo de transformação estrutural. O Plano, portanto, esbarrou nas próprias contradições que lhe davam sentido de existência.

O fracasso das estatais de levarem a cabo o bloco previsto de investimentos e o manejo da política econômica frustrou profundamente as expectativas dos empresários que haviam expandido, modernizado e diversificado sua capacidade produtiva com base no horizonte delineado pelo II PND. Daí que ao longo de 1976 e 1977 ganhou força entre o empresariado industrial a crítica à estatização crescente da economia, ao autoritarismo e à ineficiência do Estado. Se operou um descolamento crescente do governo com determinadas frações do grande capital nacional, especialmente aquelas ligadas ao setor de máquinas e equipamentos. Foram justamente aqueles setores que deveriam ter sido privilegiados pelo II PND que deram base ao movimento de rompimento com a ditadura e com o bloco no poder (Lessa, 1988).

Importante enfatizar que, ainda que o projeto de implementação de um novo padrão curto de reprodução do capital baseado na internalização do setor de bens de capital e no fortalecimento do grande capital industrial tenha fracassado, no fim dos anos 1970 os grandes grupos industriais brasileiros haviam passado por transformações importantes. Sua expansão para os insumos básicos e bens de capital permitiu-lhes a ocupação de setores mais modernos, de maiores escalas de produção e de maior conteúdo tecnológico. Ao mesmo tempo, as grandes construtoras que já haviam sido bastante favorecidas pelos projetos de infraestrutura econômica e urbana durante o milagre encontraram no II PND um novo patamar de oportunidades de negócios, ampliando sua escala de acumulação, sua capacitação organizacional e iniciando a diversificação em direção à indústria de transformação. Foi durante o II PND que as grandes construtoras buscaram aproveitar as oportunidades de investimento abertas pelo Estado, especialmente mediante a associação com as estatais e outros grupos nacionais.

É neste período que parte dos grandes grupos familiares brasileiros assumem a forma de corporações multidivisionais modernas, profissionalizando sua estrutura de organização e gestão, ampliando sua capacidade de administração financeira e ampliando sua capacitação

técnica e produtiva. Neste período ganham proeminência empresas que vão se tornar protagonistas da fração nacional do grande capital industrial, como a Gerdau, a Metal Leve, a Klabin e a Queiroz Galvão. Neste contexto, devido às menores barreiras tecnológicas e de escala, os grupos de insumos básicos como os de papel e celulose e siderurgia alcançaram maior consolidação do que os de bens de capital, o que teria, como veremos, um impacto de longo prazo na estrutura industrial brasileira e na organização interna da burguesia nacional.

Assim, a despeito do fracasso do II PND, a burguesia nacional havia se modernizado, o que também levou a mudanças profundas de seus interesses materiais e, portanto, de sua ideologia particular. É neste período que ganha força o *neodesenvolvimentismo*⁶ enquanto a ideologia das frações dissidentes do grande capital industrial brasileiro. O nacional-desenvolvimentismo, que era a ideologia por excelência da grande burguesia industrial nacional até a metade dos anos 1960, havia naufragado porque o prosseguimento da industrialização brasileira significou não a consecução de um projeto de capitalismo autônomo e de um Estado de bem-estar, mas o aprofundamento da dependência a partir do domínio das multinacionais e da exacerbação das desigualdades sociais. O que o neodesenvolvimentismo buscava agora era empreender a completude do processo de industrialização a partir da internalização abrangente do setor de bens de capital e do processo inovativo, ao mesmo tempo que se fortaleceria o grande capital nacional no interior do padrão de reprodução e do bloco no poder. O grandes defensores do grande capital industrial nacional e de sua consolidação nos setores tecnologicamente mais modernos foram os antigos intelectuais desenvolvimentistas como Raul Prebisch e Celso Furtado e os novos teóricos vinculados ao Instituto de Economia da Unicamp como Luiz Gonzaga Belluzzo e João Manoel Cardoso de Mello, além de “mediadores” entre as duas gerações como Maria da Conceição Tavares e José Serra (Marini, 1993).

No plano teórico, o neodesenvolvimentismo operou uma reavaliação crítica do desenvolvimentismo clássico, buscando superar suas lacunas históricas ao se debruçar mais detidamente sobre o problema da desigualdade social, o papel das multinacionais na industrialização, a constituição de um núcleo endógeno de inovação, entre outras questões. No contexto das críticas às consequências sociais do padrão de reprodução da ditadura e ao

⁶ Utilizamos o termo *neodesenvolvimentismo* seguindo a contribuição de Marini para a história do pensamento econômico latino-americano presente em *La crisis teórica* (Marini, 1993). Não entraremos no debate sobre a “paternidade” do conceito, e nos limitamos a elucidar que por *neodesenvolvimentismo* compreendemos a expressão ideológica dos interesses do grande capital industrial nacional do fim dos anos 1970 até o fracasso do Plano Cruzado. Para os demais “desenvolvimentismos” subsequentes, como o liberal-desenvolvimentismo, o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo, utilizaremos termos particulares de acordo com as suas diferenças reais.

caráter autoritário do regime, o neodesenvolvimentismo combinou em sua reavaliação crítica elementos de diversas tradições do pensamento heterodoxo, inclusive as contribuições de autores legatários da tradição marxista como Hilferding e Kalecki (Marini, 1993). Assim, vários dos textos que compõem o neodesenvolvimentismo foram a expressão teórica e metodológica mais radicalizada da tradição desenvolvimentista, tal como fica claro em pensadores como Celso Furtado e Carlos Lessa, cuja obra da época (1988 [1978]) utilizamos extensivamente neste capítulo. Vale notar, entretanto, que a despeito desta radicalização teórica e metodológica os temas das reformas estruturais que haviam permeado o pensamento desenvolvimentista clássico no início dos anos 1960 não estavam mais presentes (Castelo, 2022).

Politicamente, a aglutinação dos temas da desigualdade e do autoritarismo expunha que, além do fortalecimento de determinada fração de classe, o neodesenvolvimentismo buscava um redimensionamento da dominação burguesa frente ao esgotamento do Estado ditatorial, expandindo os métodos de consenso e operando a ampliação do Estado para ser possível a reconstituição da unidade burguesa e o apaziguamento da classe trabalhadora (Marini, 1993). Isso vai de encontro à afirmação de Souza (1980, p. 357) de que a ditadura não possuía os canais adequados para a expressão do conflito burguês, e que a ruptura da unidade no interior do grande capital significou a crise da forma do Estado ditatorial como um todo. O grande capital nacional colocou pressão crescente mediante o reforço e radicalização do movimento de oposição coadunado no MDB e na campanha ante estatizante. Ao mesmo tempo, a reversão do ciclo de crescimento e o fracionamento crescente do bloco burguês permitiu a reanimação do movimento de massas, com base principalmente no alto grau de organização alcançado pelo movimento operário das indústrias de São Paulo e que se expressou nas grandes greves operárias do final da década de 1970. O que se delineava, neste momento histórico, era o princípio da crise orgânica que seria catalisada nos anos seguintes pela crise da dívida externa.

A reconstituição da unidade do grande capitão frente ao ascenso do movimento de massas pressupunha novos canais de expressão da correlação de interesses no interior da grande burguesia, para a constituição de novos tipos de alianças e pactos entre as diferentes frações de classe. O processo de abertura política, entretanto, esbarrava na contradição entre a necessidade de avançar para dar resolução às disputas interburguesas e concretizar um novo padrão de reprodução do capital e o perigo de perder o controle do processo frente à emergência de um movimento de massas fortemente organizado. Daí que se impôs um processo lento de distensão e ampliação das liberdades democráticas. Esse lentidão,

entretanto, em si agravou a crise da ditadura e exacerbou a luta entre as diferentes frações de classes, dificultando a reunificação do grande capital (Souza, 1980).

3.2 Ruptura e reconstituição passiva da unidade do grande capital

A crise da dívida externa é o ápice de um movimento dinamizado ao longo dos anos 1970, cujos primeiros passos foram descritos na seção anterior. Vimos que reforma do sistema financeiro tocada nos primeiros anos da ditadura visava a consolidação do mecanismo da dívida pública, mas também a criação das condições da expansão do crédito ao consumo. Foi a colagem da dívida interna com a dívida externa e do sistema de crédito nacional com os mercados internacionais que permitiu que a expansão do consumo suntuário fosse dinamizada pela ação de operadores financeiros que buscavam empréstimos no exterior a baixas taxas de juros e cobriam operações de intermediação no varejo no Brasil, se aproveitando das maiores taxas de juros no país. Assim, para Davidoff Cruz (1981), as reformas institucionais tocadas pela ditadura no final dos anos 1960 criaram um forte vínculo entre a demanda por crédito em moeda doméstica e seu atendimento via operações balizadas pela entrada de recursos externos. O crédito externo passou a representar uma forma de financiamento alternativo, principalmente para as multinacionais da indústria de transformação que dele se utilizaram para financiar seus projetos de investimento ao longo do milagre. Esse mecanismo permitiu uma expansão das vias de financiamento de longo prazo a menores custos, e assim o processo de endividamento externo da economia brasileira ao longo da década de 1970 foi inicialmente determinado pela convergência da expansão da liquidez nos mercados financeiros internacionais e o ciclo interno de crescimento (Davidoff Cruz, 1981).

O endividamento externo da economia brasileira teve forte impulso a partir de 1974, quando, como vimos, a retração dos ciclos comerciais e da liquidez no mercado mundial levaram a um desequilíbrio do balanço de pagamentos. Frente à desaceleração do investimento privado, a necessidade de captação crescente de recursos externos foi atendida em grande parte pelas estatais, sendo este um movimento que iniciou estatização crescente da dívida externa. Com o peso ampliado do serviço da dívida, o endividamento externo entrou em caráter autocumulativo a partir de 1977 (com a captação de dívida para cobrir o custo da dívida) e atingiu seu ápice em 1980 com a forte elevação da taxa de juros mundial. O peso do endividamento externo passou a pressionar cada vez mais o balanço de pagamentos, se tornando em si um elemento de constrição externa. Com a indisposição de captação externa

por parte dos agentes privados, o efeito cumulativo da dívida e acelerou a estatização da dívida externa, reforçada em 1977 pela resolução 423 do Banco Central que institucionalizou a proteção dos agentes privados contra desvalorizações cambiais, amplamente utilizada pelas empresas endividadas e que funcionou para a socialização dos custos da má desvalorização de 1979 (Davidoff Cruz, 1981). A vulnerabilidade crescente se transformou em crise absoluta em 1982. A moratória do México significou o fim dos fluxos internacionais de empréstimo, e este choque obrigou a viragem forçada da economia brasileira para a obtenção de superávits comerciais capazes de cobrir o pagamento do serviço da dívida.

A necessidade de obtenção de superávits comerciais crescentes rompeu o consenso em torno do crescimento que era parte do modelo desenvolvimentista. Junto com a redução da oferta de crédito de curto prazo resultante do enxugamento da demanda agregada necessária para a redução das importações, a instabilidade e risco crescente na avaliação dos fluxos de riqueza impuseram às empresas o rápido desendividamento e a contenção de seus planos de investimento. Desta maneira, a instabilidade e o fim do consenso em torno do crescimento congelaram as decisões de ampliação da capacidade produtiva e endividamento, conduzindo as grandes empresas para estratégias defensivas. O estímulo à internacionalização comercial e a garantia da preservação patrimonial pela ação do Estado foram importantes para garantir um nível mínimo de atividade e de preservação de seu patrimônio, mas de forma geral as grandes empresas buscaram no início da década de 1980 reduzir seus planos de investimento produtivo, seu grau de endividamento e diversificar suas aplicações para ampliar sua margem de proteção. Nesse sentido, foi central para o rápido desendividamento dos grandes grupos a absorção da dívida externa privada pelo Banco Central, que reduziu a vulnerabilidade externa das grandes empresas e o risco das desvalorizações cambiais. Com as restrições crescentes na oferta de crédito, as grandes empresas rapidamente buscaram reduzir seus custos financeiros e ampliar a autossuficiência de recursos.

Os grandes grupos conseguiram defender seu lucro corrente mediante ajustes altistas de suas margens, o que em si foi um processo que dinamizou a aceleração inflacionária ao longo da década. Isso foi possível porque o fechamento da economia brasileira adequado à obtenção de mega superávits comerciais aumentou o grau de monopólio desses grandes grupos. O esforço exportador protegeu o grau de utilização dos grandes capitais, ainda que a instabilidade e retração do mercado interno, o eixo central de realização da produção industrial, não permitisse um impacto positivo sobre as decisões de investimento. Esse movimento de ajuste foi mais ou menos completo em 1984, mesmo que isso não tivesse

significado a reversão da postura defensiva, já que os fatores de instabilidade econômica se agravaram, como a crise monetária, o congelamento de preços e a ameaça de recessão.

Com o aumento do volume de recursos internos disponíveis, os grandes grupos buscaram ampliar suas aplicações financeiras e sua participação em empresas distantes de seus setores estratégicos. Aproveitaram a diversificação e rentabilidade ampliada resultante do aperfeiçoamento dos instrumentos de aplicações a juros ao longo da crise monetária dos anos 1980. Os grandes grupos conseguiram, assim, tanto a diversificar suas fontes de rendimento, se protegendo contra o risco e incerteza, quanto ampliar as receitas não operacionais em um momento de restrição do crescimento. Essa capacidade de preservação da rentabilidade pelas grandes empresas permitiu sua consolidação setorial a partir da aquisição de empresas menores, que não tinham a flexibilidade organizacional adequada para efetivar seu ajuste interno (Belluzo e Almeida, 2002).

Os grandes grupos nacionais não só direcionaram seus recursos não só para aplicações financeiras, mas conduziram uma reestruturação coerente dos seus setores de atuação (Ruiz, 1994). Apesar do mercado interno continuar sendo seu principal espaço de acumulação, os grandes grupos nacionais buscaram ampliar sua inserção internacional, principalmente por meio da atuação em setores intensivos em recursos naturais, energia e mão de obra barata, se aproveitando dos incentivos criados pelo Estado em meio ao processo de ajuste externo. Este movimento foi especialmente importante para os grandes grupos de insumos básicos, que encontraram no esforço exportador apoiado pelo Estado um meio de consolidar sua posição setorial. Ao aproveitar suas vantagens de escala e de acesso a recursos naturais, grupos de siderurgia e papel e celulose iniciaram um processo de internacionalização comercial que seria extremamente relevante para sua trajetória posterior de acumulação.

Quanto ao mercado interno, os grandes grupos nacionais buscaram, mediante a aquisição de concorrentes, fornecedores e grandes demandantes, reforçar seu poder de mercado nos núcleos industriais estratégicos. As empresas se expandiram para indústrias próximas ao seu núcleo de competências, adquirindo concorrentes, ativos complementares e subsidiários à sua área de expansão. Ainda que de maneira menos importante, algumas também reorganizaram seu investimento para as oportunidades abertas pelo fechamento de mercado e as transformações tecnológicas da época, como os setores de automação, telecomunicações e microeletrônica, aproveitando o espaço protegido pelo Estado a partir das reservas de mercado, das facilidades creditícias, incentivos fiscais e isenções tributárias. Desta maneira, em meio à crise e à indefinição do *sentido* que iria tomar o novo padrão de reprodução, os grandes grupos nacionais procuraram reforçar seu perfil industrial e sua

inserção nos principais segmentos industriais (Ruiz, 1994). Isso demonstra que ainda que não estivessem bem definidos os rumos que a economia brasileira iria tomar, o grande capital nacional não via a crise do início da década de 1980 como o fim do período desenvolvimentista. Ela era vista como uma crise passageira, logo superada pelo prosseguimento da industrialização (Bianchi, 2004; Diniz, 2004). Veremos que a tomada de consciência do esgotamento deste modelo de desenvolvimento pelo grande capital nacional somente viria no final da década de 1980, após o fracasso do Plano Cruzado.

Em termos da dinâmica do processo político, Lessa (1988) e Marini (1980) apontam que o bloco no poder que balizava a ditadura foi crescentemente fracionado a partir de 1974 pelo conflito entre as frações do grande capital vinculadas ao setor de bens de consumo durável e as frações ligadas à indústria de base e de bens de capital. A disputa se dava sobre o sentido do padrão de reprodução que iria suplantar os limites do modelo econômico da ditadura (Marini, 1980). Vimos na seção anterior que o resultado foi a adoção pelas Forças Armadas de uma política de distensão lenta e gradual, representada pelo governo Figueiredo. Esta política agravou o grau de conflito por não conseguir avançar rapidamente as reformas institucionais adequadas à conformação de um novo arranjo burguês por conta do perigo representado pela ascensão do movimento de massas. Assim, a transição para sistemas mais estáveis de dominação frente ao enfraquecimento do Estado ditatorial encontrava seus limites na manutenção do controle do processo e do Estado sob o grande capital:

Em consequência, o processo de industrialização se desenvolve de maneira extremamente complexa, sob as pressões das massas e os esforços da classe dominante de mantê-lo sob seu controle, o que impõe avanços e retrocesso e permite prever que seu limite está dado pela defesa absoluta que fará de seu aparato de Estado, tal como hoje se encontra estruturado em essência. (Marini, 1980)⁷

O deslocamento de parte da grande burguesia para o movimento de oposição no final dos anos 1970, especialmente dos setores que deveriam ser os favorecidos pelo II PND, lhe permitiu hegemonizar a direção das lutas pelas reformas institucionais e democratizantes mediante o comando do partido que aglutinava as forças de oposição (o MDB). Conseguiu assim delimitar a democracia liberal como horizonte político e restringir a força do movimento de massas (Marini, 1988). Assim, a grande burguesia industrial vinculada às indústrias de base e de bens de capital conseguiu hegemonizar a base de massas do PMDB,

⁷ Tradução livre de “En consecuencia, el proceso de institucionalización se desarrolla de manera extremadamente compleja, bajo al embate de las presiones de masas y los esfuerzos de la clase dominante por mantenerlo bajo control, lo que le impone marchas y contramarchas y permite prever que su límite está dado por la defensa a ultranza que hará de su aparato estatal, tal y como en esencia se encuentra hoy estructurado”.

enquanto os setores mais combativos da classe trabalhadora e da pequena burguesia se deslocaram para o PT e para o PDT (Marini, 1992a). Essa consolidação da força política das frações de oposição burguesa foi expressa na vitória de uma chapa diretamente vinculada às indústrias metalmeccânica e eletroeletrônica nas eleições de 1980 para a diretoria da Fiesp (Bianchi, 2004).

A base de massas do PMDB permitiu às frações burguesas que o partido representava ganhar posições na disputa em torno do bloco no poder e do sentido do padrão de reprodução, ao mesmo tempo que restringia a trajetória democratizante das reformas institucionais e a capacidade de intervenção política da classe trabalhadora (Diniz, 1997). Nas palavras de Marini,

Capitalizando os frutos políticos da campanha nacional em prol de eleições presidenciais diretas imediatas, ou Diretas Já, como ficou conhecida, o PMDB os utilizou sempre como meio de negociação no interior do bloco burguês e não hesitou em fazê-la fracassar quando isto pareceu conveniente para o êxito da negociação. Assegurando de antemão sua participação no Colégio Eleitoral que procederá as eleições indiretas, o partido favoreceu a derrota no Colégio da emenda constitucional que deveria instituir o voto direto. Carimbou na mudança de regime o selo da continuidade, e não da ruptura. (Marini, 1992a)⁸

Após a moratória do México e da adoção por Figueiredo do programa ortodoxo de disciplina monetária e fiscal, se evidenciou a contradição crescente entre a política governamental e os interesses dos empresários nacionais dos setores de bens de capital, afetados pela recessão e pelas altas taxas de juros. Isso consolidou os vínculos entre o grande capital nacional e a oposição ao longo de 1983, expresso na exposição pública dos economistas neodesenvolvimentistas que defendiam o rompimento com FMI e a retomada do crescimento. O agravamento da crise e a dissidência crescente com o governo reforçou a alternativa neodesenvolvimentista esposada pela oposição burguesa, de superar a crise sustentando o nível de atividade, rejeitando o pacote de austeridade proposto pelo FMI, e expandindo as exportações via diversificação da produção industrial para setores mais modernos (Bianchi, 2004).

⁸ Tradução livre de “Capitalizando los frutos políticos de la campaña nacional en prol de elecciones presidenciales directas inmediatas, o directas-ya, como quedó conocida, el PMDB los utilizó siempre como medio de negociación al interior del bloque burgués y no dudó en hacerla fracasar, cuando eso pareció conveniente al éxito de la negociación. Asegurando de antemano su participación en el Colegio Electoral que procedería a las elecciones indirectas, el partido favoreció la derrota en el Congreso de la enmienda constitucional que debería instituir el voto directo. Imprimió así al cambio de régimen el sello de la continuidad, antes que de la ruptura”.

Frente ao aquecimento do movimento de massas e aos riscos representados pelo movimento Diretas Já, a continuidade da dominação burguesa e da abertura lenta e gradual foram garantidas pela solução conciliatória representada pela recomposição da unidade burguesa mediante o racha do partido governista (o PDS) e a aliança do novo PFL com o PMDB para a eleição de 1984 (Bianchi, 2004). Os setores antes diretamente representados pela ditadura buscaram delimitar a expansão do PMDB e da oposição burguesa largando de mão da “linha dura” das Forças Armadas e seus representantes políticos e garantindo sua participação no processo de redemocratização. O governo Sarney representou a unificação passiva das diferentes frações do grande capital, ratificada na unidade entre o PFL, que era a expressão partidária dos interesses dos setores favorecidos pelo modelo da ditadura e o MDB, ponta de lança das frações burguesas da oposição (Diniz, 1997). Ainda que representasse uma aliança para barrar o avanço e radicalização do movimento popular em meio à crise da dívida externa, a “recomposição passiva” (isto é, precatória e não ativa em torno de um projeto hegemônico vitorioso) da unidade da grande burguesia não resolveu as contradições de interesses entre as diferentes frações do grande capital, dando continuidade ao impasse da transição ao novo padrão de reprodução.

Apesar da força crescente dos setores vinculados aos bens de capital, a política econômica adotada pelo governo em seu primeiro ano de mandato continuou alinhada às políticas de ajuste fiscal e contenção da demanda agregada (Marini, 1991). A ortodoxia adotada pelo ministério de Francisco Dornelles contrariava a agenda da FIESP e impunha uma pressão crescente sobre o governo Sarney, principalmente por parte do PMDB, dos empresários e da mobilização sindical aguda. A permanência da inflação e a gravidade da estagnação progressivamente corroeram a sustentação de um governo baseado na reunificação passiva da grande burguesia.

O embate entre as diferentes frações dentro do governo e a incapacidade tanto de estabilizar a economia quanto de ratificar um novo projeto de desenvolvimento imobilizaram o governo Sarney e determinaram uma perda crescente de legitimidade em seu primeiro ano. Ao longo de 1985 os partidos de esquerda foram fortalecidos pelo agravamento da disputa entre as frações burguesas, pelo recrudescimento da instabilidade e da mobilização de massas em detrimento da força política do PMDB. O efeito deletério das políticas de ajuste ao longo da primeira metade dos anos 1980, com crescente perda de credibilidade das perspectivas ortodoxas de estabilização junto ao grande capital, e a busca de restabelecer o controle do PMDB sobre o movimento de massas e sobre o processo de transição democrática deram força ao reposicionamento da grande burguesia nacional vinculada aos setores de insumos

básicos e de bens de capital. A substituição de Dornelles por Dílson Funaro, amplamente apoiada pelo empresariado (Diniz, 1997; Bianchi, 2004) foi concatenada com a execução do Plano Cruzado, baseado em perspectivas heterodoxas e que objetivava a estabilização monetária sem prejuízos ao crescimento econômico (Marini, 1991). O plano Cruzado foi fruto do esforço de legitimação do governo Sarney e de fortalecimento da posição da grande burguesia industrial vinculada ao setor de bens de capital na disputa política e na iniciativa de estabelecer um novo padrão de reprodução (Marini, 1992a; Diniz, 1997).

3.3 Plano Cruzado e o ápice da crise orgânica

O Plano Cruzado é resultado do fortalecimento relativo do grande capital industrial nacional no interior do bloco no poder ao longo da década de 1980. Ao alcançar a direção da política econômica de Estado, após anos de embate com as demais frações do empresariado industrial, os representantes do grande capital industrial brasileiro objetivavam equacionar a crise monetária sem infringir maiores danos à capacidade de crescimento da economia. Participaram de sua formulação e execução os principais nomes do neodesenvolvimentismo brasileiro, como João Manoel Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga Belluzzo. Para compreender melhor sua importância, devemos retomar a profundidade da crise inflacionária e do Estado.

De acordo com a argumentação de Batista Jr (1990), a obtenção de saldos comerciais para o reequilíbrio do balanço de pagamentos colocava em vários sentidos uma pressão sobre o orçamento público. A política de contenção da demanda agregada para desacelerar as importações reduziu as receitas tributárias. A maxidesvalorização cambial de 1983 ampliou o déficit governamental ao incidir sobre uma dívida externa altamente estatizada, e seus impactos inflacionários restringiram a receita fiscal real devido à defasagem entre o fato gerador do imposto e seu recolhimento. O déficit público também foi agravado pela expansão dos incentivos, isenções e subsídios aos setor privado, e a compressão de tarifas e preços atingiu diretamente a capacidade de capitalização das estatais. A expansão da dívida interna se tornou, cada vez mais, a principal via de financiamento público.

Por outro lado, as estatais foram responsáveis, junto com o setor público, por absorver o desendividamento privado. Elas não foram capazes de se proteger da inflação e de praticar o desendividamento por estarem impossibilitadas de flexibilizar sua estrutura de ativos (em direção à ativos financeiros), por terem de praticar controles tarifários e por não poderem elevar ou mesmo recuperar suas margens (Belluzzo e Almeida, 2002). O alto grau de

endividamento em moeda estrangeira e a queda brutal de sua rentabilidade ao longo da recessão e da escalada inflacionária levou, por fim, aos graves desequilíbrios patrimoniais das estatais, outro resultado da absorção pública do ajuste privado que acabou fragilizando um dos elementos centrais do padrão de reprodução da ditadura.

Para completar o quadro, o desenvolvimento de ativos quase-monetários no sistema financeiro em resposta à aceleração inflacionária reduziu a demanda por base monetária, estreitando ainda mais as fontes de financiamento do déficit público. A pressão adicional sobre a dívida pública interna e a busca dos agentes privados pela substituição da moeda, frente à incerteza, à ameaça de fuga para a moeda estrangeira e ao risco de default do Estado levou ao encurtamento contínuo dos prazos dos títulos e conduziu a uma dinâmica em que os títulos públicos se transformaram em ativos quase-monetários refinanciados todo dia no *overnight* (Batista Jr, 1990).

A crise do Estado estava, portanto intimamente vinculada à crise monetária, e tal como demonstram Belluzzo e Almeida (2002), foi justamente o desequilíbrio do setor público a condição do ajuste privado ao longo da crise. A instabilidade macroeconômica imposta pela viragem da economia brasileira para a obtenção de mega superávits comerciais também impactou a aceleração inflacionária, inicialmente devido aos efeitos dos choques externos de preços e juros e às maxidesvalorizações cambiais. A instabilidade crescente dos principais preços da economia, como juros e câmbio, a ameaça de ajuste, a alta inflação e a crise do setor público comprometeram a capacidade de indexação da riqueza pelos intermediários financeiros e a capacidade de preservação do valor dos patrimônios privados e sua compatibilização com os fluxos de obrigações. Como resultado, se ampliou o risco sistêmico e a incerteza da acumulação.

A partir de 1984, com a conclusão do ajuste privado e do setor externo, a política monetária se direciona para a contenção da espiral inflacionária, com o Estado procurando manter o padrão monetário a partir da concessão de títulos da dívida pública com altos juros e liquidez. A busca de manter a gestão da riqueza privada dentro dos padrões monetários nacionais implicava em altos custos financeiros e ao estreitamento de prazos da dívida pública, agravando a crise fiscal e de financiamento do setor público. Para evitar a dolarização da economia, o governo se utilizou de títulos públicos com prazos cada vez mais curtos, que serviam de base para a oferta de depósitos de curto prazo para os bancos. Tal encurtamento contínuo conduziu à indexação diária dos títulos às taxas do *open market*, aperfeiçoando a moeda indexada e sancionando a existência de duas moedas, o que garantia a capacidade de preservação da riqueza privada. O conjunto dos recursos financeiros dos agentes privados

passaram a ser direcionados para as aplicações de curtíssimo prazo no *overnight*, fundindo na prática a moeda indexada e a poupança financeira (Mendonça De Barros, 1992). Esse mesmo mecanismo que preservou tal capacidade introduziu a inércia e a generalização da arbitragem inflacionária, e a lógica de preservação de riqueza, em seu limite último, passou a incorporar nos reajustes de preços das empresas a própria taxa de juros dos títulos com indexação diária, impondo uma dinâmica cumulativa que levou à patamares crescentes de inflação no final da década (Belluzzo e Almeida, 2002).

Assim, a política monetária e fiscal do governo ficou completamente submetida à busca pela manutenção da riqueza privada, garantindo o poder de compra dos agentes e um nível mínimo de atividade. A derrocada do Estado desenvolvimentista e de seus instrumentos de política econômica se deu em favor da preservação da riqueza privada, absorvendo os prejuízos e riscos da viragem externa da economia e do processo inflacionário mediante seu prejuízo fiscal e patrimonial crescente (Belluzzo e Almeida, 2002).

Iniciamos este capítulo delimitando a tríplice aliança sobre a qual se baseava a dinâmica de acumulação no Brasil após o golpe militar de 1964. Vejamos agora o lugar em que se encontrava cada um de seus integrantes em meados da década de 1980.

Vimos no capítulo anterior que as multinacionais passavam nesta época por um profundo processo de reestruturação de suas estratégias globais de acumulação, direcionando parte significativa de seus recursos para a consolidação de seu controle sobre uma série de ativos comerciais e tecnológicos mediante um amplo movimento de aquisições no interior dos países centrais. Além disso, a profunda crise do mercado interno fez com que as filiais suspendessem quaisquer perspectivas de novos investimentos, redirecionando os recursos acumulados para as matrizes.

Quanto ao Estado, a sua capacidade de organização e seus instrumentos foram duramente enfraquecidos ao longo dos anos 1980, em grande medida para salvaguardar o patrimônio e a rentabilidade dos grandes grupos nacionais e estrangeiros. Ainda que isso tenha permitido o ajuste externo, o ajuste privado e a manutenção de um nível mínimo de atividade e emprego, a crise do setor público, a fragilização das estatais e a hiperinflação resultantes amputaram do modelo desenvolvimentista a atuação plena do principal agente responsável pela coordenação e planejamento e pelos investimentos em infraestrutura e insumos básicos. A crise pôs um fim na operacionalidade autônoma dos instrumentos de política fiscal e monetária, limitou a capacidade de direcionamento dos fluxos financeiros, distorceu o conjunto de incentivos, subsídios e isenções e demais garantias estatais em favor da acumulação dos grupos privados (Campos, 2009). A crise absoluta do Estado

desenvolvimentista e a necessidade crescente de sua reforma, resultado da própria salvaguarda dos grandes grupos industriais, se concretizou como outra barreira ao modelo de industrialização até então levado a cabo.

O horizonte de possibilidades se restringiu para o capital nacional em meio à paralisia das multinacionais e à derrocada do Estado desenvolvimentista. O tripé havia se tornado manco. E o fim da instabilidade, a volta do crescimento e a estabilização monetária eram outra barreira imediata à capacidade de se retomar qualquer tipo de modelo desenvolvimentista de acumulação.

Entretanto, foi o fracasso do Plano Cruzado, incapaz de tocar a reforma do sistema financeiro adequada à estabilização monetária, que representou a ruptura do grande capital industrial nacional com o padrão de desenvolvimento desenvolvimentista (Diniz, 2007). Conforme afirmam Belluzzo e Almeida (2002) e Marini (1992a), a estabilização monetária não foi alcançada pela incapacidade do Estado periférico de enfrentar a reforma do sistema financeiro, atuando na regulação da oferta de crédito e impondo um fim ao mecanismo da moeda indexada. A proposta da fração burguesa com maior força política, o empresariado industrial de São Paulo, foi obstaculizada pela fração financeira que barrou reforma fiscal, tributária e bancária (Marini, 1992b).

O grande capital nacional não foi capaz de levar a cabo esse enfrentamento pelos próprios vínculos que havia constituído em sua reprodução, dada a importância dos ganhos financeiros para a manutenção de sua rentabilidade e para a salvaguarda de seu patrimônio representado pelo mecanismo da moeda indexada (Belluzzo e Almeida, 2002). Além disso, havia o perigo representado pelo fracionamento absoluto no interior do grande capital em um momento de forte mobilização e organização da classe trabalhadora (Marini, 1992b). Seus interesses materiais e as relações de classe implícitas em sua própria reprodução impossibilitaram o enfrentamento com o setor financeiro e a busca pela estabilização até as últimas consequências. A “falta de vontade política” para a ruptura com o capital financeiro era expressão dos limites da ação política em meio aos interesses concretos do grande capital nacional.

A incapacidade do grande capital nacional vinculado aos setores mais avançados da industrialização de efetivar a estabilização e a defesa de seu projeto de desenvolvimento, mesmo quando em condições políticas de se utilizar do aparato de Estado para fazê-lo, foi a última etapa para a falência absoluta do desenvolvimentismo (Marini, 1992b). Este já estava em crise profunda pela mudança das estratégias das multinacionais e pela derrocada do Estado desenvolvimentista (determinada em parte, como vimos, pela própria sobrevivência do grande

capital). O fim do Plano Cruzado conduziu não só à ruptura do empresariado com o governo Sarney por conta da aceleração inflacionária e da recessão, mas concretizou o abandono do desenvolvimentismo pelas frações do grande capital que antes o defendiam (Bianchi, 2004). Assim,

A falência do Plano Cruzado foi, para os ‘economistas críticos’, ‘uma derrota de alcance estratégico’ (...). Representou, também a dissociação dos empresários dessa corrente político-intelectual. Não eram apenas esses intelectuais que fracassavam era o próprio projeto neodesenvolvimentista que mostrava seu esgotamento. A partir de então, o empresariado se voltará para aquela que parecia ser a única alternativa capitalista disponível para a crise do capitalismo brasileiro: o projeto neoliberal. (Bianchi, 2004, p. 200)

Ainda que o Plano Cruzado tenha alcançado estimular a demanda e retomar o crescimento em 1986, garantindo a vitória do PMDB nas eleições para a assembleia constituinte e a hegemonia burguesa sobre o processo constituinte, em 1987 o governo já se encontrava em perda de legitimidade absoluta (Marini, 1991; Marini, 1992a). A profunda crise econômica e política que se seguiu foi o ponto alto da crise orgânica do padrão longo de reprodução do capital.

3.4 Grande capital nacional e a constituição ativa do novo bloco no poder

O neoliberalismo enquanto uma alternativa de desenvolvimento foi fortalecido politicamente ao longo dos anos 1980, mas o empresariado industrial nacional só adere a este projeto no final da década (Diniz, 1997). A partir do fracasso do Plano Cruzado se produziu uma convergência entre as frações comercial, industrial, agrária e financeira do grande capital em torno da importância da abertura comercial e financeira, da desregulamentação dos mercados e da reforma do Estado para a superação da instabilidade e da crise (Bianchi, 2004). Tomou-se consciência pelo grande capital industrial de que a estabilização monetária e a retomada do crescimento dependiam da volta dos fluxos externos, portanto da abertura comercial e financeira, e da utilização da âncora cambial, conduzindo à renúncia da política monetária, cambial e fiscal como instrumentos autônomos do Estado (Belluzzo e Almeida 2002). A agenda neoliberal, portanto, passou a ser vista como pré-condição à volta do crescimento sustentado (Diniz, 1997).

O grande capital nacional passou a ter participação ativa na construção da alternativa neoliberal. Conforme aponta Bianchi (2004), foi resultado desse movimento a associação crescente com os economistas ortodoxos e a radicalização das pautas neoliberais. O grande

capital nacional não só rompeu com o neodesenvolvimentismo como assumiu a via neoliberal de transformação do aparato de Estado. A consciência da necessidade reforma do Estado derivada da crise dos instrumentos do Estado desenvolvimentista, do colapso das contas públicas, da rigidez e ineficiência da máquina administrativa e da crise de legitimidade burguesa convergiu com o discurso neoliberal de culpabilização do Estado pela crise e instabilidade (Diniz, 1997). Assim, no final dos anos 1980 se direcionou a construção do consenso entre as diferentes frações da grande burguesia em torno dos pilares do modelo neoliberal, como a privatização das estatais, as reformas da previdência, administrativa, tributária e trabalhista, a desregulamentação estatal, a liberalização comercial e financeira e a estabilização monetária (Bianchi, 2004).

Entretanto, a falência do Plano Cruzado e a adoção do programa neoliberal pelas diferentes frações do grande capital não foi capaz de consolidar de imediato um projeto hegemônico de desenvolvimento. A crise de hegemonia e a fragmentação do bloco no poder se mantiveram após o fim do Plano Cruzado, com disputas em torno das diferentes frações do grande capital em torno do ritmo e sentido das reformas neoliberais. Não havia ainda a configuração de um novo bloco no poder, e a essa ausência de consenso no interior da grande burguesia se expressou na pulverização das candidaturas burguesas nas eleições de 1989 (Bianchi, 2004; Diniz, 1997).

Na disputa sobre o sentido e ritmo das reformas neoliberais os grupos dos setores da mecânica, elétrica e metalurgia se contrapunham às empresas estrangeiras e ao grande capital ligado aos setores intensivos em recursos naturais vinculados ao mercado externo (como as empresas de papel e celulose). Estes se vincularam ao neoliberalismo ortodoxo, ou seja, à busca pela abertura comercial e financeira rápida e abrangente, pela reforma radical e apequenamento do Estado e pela estabilização monetária a qualquer custo. As primeiras, que aglutinavam empresas de máquinas e equipamentos e parte dos grandes grupos nacionais (Bianchi, 2004, p. 252), defendiam uma abertura do mercado interno gradual e controlada, com garantia do investimento em infraestrutura, de uma política de crédito ativa e de uma política de redistribuição de renda, além da reforma tributária. Mais importante que tudo, se pretendia, a partir da manutenção de uma política industrial ativa, posicionar melhor o capital industrial no processo de abertura e garantir um papel dirigente por parte dos capitais nacionais. De acordo com Bianchi (2004, p. 245), esse programa *liberal-desenvolvimentista* defendia a abertura controlada e a manutenção de um papel ativo para o Estado *dentro* do programa geral de desregulamentação do mercado de trabalho, de privatização, abertura e estabilização. Assim, essas frações do grande capital não esposavam um projeto alternativo de

desenvolvimento (Diniz, 1997), mas disputavam a trajetória de implementação e sua posição relativa no interior da transição estrutural do padrão longo de reprodução do capital.

A solução deste conflito se deu somente na eleição presidencial de 1989. Ainda que Collor não fosse um candidato “puro-sangue” da grande burguesia, ela o apoiou no segundo turno tanto pela afinidade com o programa neoliberal como pela necessidade de derrotar Lula frente ao risco representado vitória de um candidato do Partido dos Trabalhadores em um momento central para a construção de um novo padrão de reprodução. A eleição de Collor e seu governo representaram a vitória da alternativa de implantação mais ortodoxa das reformas neoliberais, consolidando uma nova correlação de forças e o pleno estabelecimento de um novo bloco no poder.

As frações do grande capital que defendiam o neoliberalismo ortodoxo saíram vitoriosas por contarem com uma maior coesão interna em torno de um projeto bem estabelecido e por defenderem a estabilização monetária imediata. Os longos anos de instabilidade econômica e a crise aguda do final dos anos 1980 consolidaram no empresariado um consenso pelo retorno ao “ambiente normal de negócios” e pela centralidade da pauta da estabilização monetária, mesmo que a altos custos (Bianchi, 2004; Diniz, 1997). É esse consenso em torno da estabilização e do retorno do equilíbrio macroeconômico, capitalizado pelo neoliberalismo ortodoxo, que vai respaldar o conjunto de reformas neoliberais na década de 1990 (Diniz, 2007). As frações vinculadas aos setores de bens de capital estavam enfraquecidas e desarticuladas tanto pela derrota política derivada do fracasso do Plano Cruzado quanto por esposarem uma posição defensiva, de resguardo de sua posição relativa na implantação do projeto neoliberal. Além disso, o risco representado pela vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores e da ascensão do movimento de massas reforçou a posição conservadora de preferência pelo projeto mais bem estabelecido, escorando a reunificação do grande capital sob hegemonia do projeto neoliberal ortodoxo e garantindo a estabilidade política e o rumo das transformações.

Os grandes capitais nacionais do setor financeiro e as multinacionais assumiram uma posição hegemônica no interior do novo bloco no poder e conseguiram impor seu projeto de desenvolvimento a partir da adoção rápida de uma agenda de reformas neoliberais. Para Marini (1991), a vitória de Collor foi o último passo da transição democrática por soldar a unidade do bloco no poder em torno da hegemonia do projeto neoliberal, garantindo a implantação de um novo padrão longo de reprodução do capital. Mesmo com a rápida perda de apoio ao governo Collor e de sua derrocada final, catalisadas pelo fracasso de suas políticas e pela ausência de vínculos orgânicos com a burguesia (Marini, 1992a), se manteve o

consenso burguês pela estabilização monetária e contenção salarial, pela desregulamentação do mercado de trabalho, pela abertura financeira e comercial e pela reforma do Estado. A coesão burguesa e a hegemonia neoliberal, expressas na prioridade programática da estabilização monetária, foram consolidadas na vitória de Fernando Henrique Cardoso (FHC) nas eleições de 1994 (Bianchi, 2004), que em seu governo prosseguiu com as transformações estruturais.

A incorporação do grande capital industrial dentro do bloco neoliberal não se deu sem conflitos entre as diferentes frações do grande capital e mesmo no interior do capital nacional, mas a adoção ao programa de abertura comercial e financeira foi feita. As disputas em geral se deram mais sobre o ritmo e ordem da liberalização, sobre a possibilidade de proteção a alguns setores, da manutenção do estímulo estatal para a modernização produtiva e de uma política industrial ativa. Essas transformações no padrão de reprodução do capital forçaram o grande capital industrial nacional a assumir novas estratégias de acumulação, novas formas de associação com as multinacionais e com o Estado:

As diferenças entre os dois períodos (1980-1989 e 1990-1992) podem ser ressaltadas quando se comparam os anos recessivos. No período 1981-1983, os grupos optaram por ajustar suas estruturas produtivas ajustando o nível de produção, reduzindo os custos financeiros e ampliando as exportações. A recessão era vista como um movimento transitório e às pressões concorrenciais das inovações tecnológicas e de novos produtores (notadamente estrangeiros) não eram ameaças as estratégias e estruturas industriais construídas na década de setenta. (...) No início da década de noventa, a percepção do ambiente econômico foi outra. A recessão obrigou os grupos a um novo ajustamento a um baixo nível de produção, porém, acompanhado de uma redefinição das áreas de expansão. (Ruiz, 1994, p. 131)

Portanto, e mesmo com a falência de setores importantes devido à concorrência das multinacionais e dos produtos importados, evidente na destruição do setor de bens de capital, o grande capital industrial não esposou um projeto alternativo ao neoliberalismo. Em verdade, muito de suas estratégias de sobrevivência frente à abertura dependeram do aprofundamento das reformas neoliberais, em especial a desregulamentação do mercado de trabalho e as privatizações (Ruiz, 1994; Bianchi, 2004, p. 269).

4. GRANDE CAPITAL NACIONAL E TRANSIÇÃO

La complejidad social, el grado relativo de organización de las clases y fracciones de clase, la permeabilidad del Estado a los intereses corporativos, la estrecha vinculación del país a la economía internacional hacen que las transiciones en Brasil sean largas y frecuentemente traumáticas.

Ruy Mauro Marini, *El experimento neoliberal en Brasil*

A construção política do novo bloco no poder neoliberal foi anterior e um dos pressupostos ao processo de reestruturação da economia brasileira em direção ao novo padrão longo de reprodução do capital. A coesão burguesa era necessária para que o Estado brasileiro pudesse operar as reformas estruturais que possibilitariam superar a crise do desenvolvimentismo e introduzir o novo sentido de desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

No momento posterior à eleição de Collor, entretanto, ainda haviam resistências em torno do sentido e do ritmo do processo de abertura comercial e financeira no Brasil. Para os setores do grande capital nacional intensivos em capital e tecnologia, a abertura comercial deveria ser gradual, para que os “desvios” do modelo desenvolvimentista pudessem ser superados com segurança. Neste sentido, a gradualidade era vista como necessária para que a indústria pudesse se modernizar e reestruturar a tempo, com o auxílio ativo de políticas industriais para seu fortalecimento e frente ao novo patamar de concorrência internacional, possibilitando uma inserção competitiva nas cadeias globais de valor (Bianchi, 2004). A abertura financeira só deveria ser feita em um momento posterior, para evitar a sobreapreciação cambial e perdas maiores com a reestruturação industrial, inclusive o deslocamento de setores com vantagens comparativas (Moreira e Correia, 1996, p. 46). É neste momento que a grande indústria nacional começa a enfatizar o problema do “custo Brasil” (que sintetizava o alto peso da carga tributária e dos encargos trabalhistas, a infraestrutura deficiente e o custo de logística e insumos), que minaria a capacidade competitiva da indústria nacional e o qual também deveria ser reduzido para uma inserção virtuosa das empresas nacionais na estrutura produtiva global (Camarinha, 2021). Essa perspectiva de transição gradual ao padrão de desenvolvimento neoliberal com vistas a resguardar e atualizar parte relevante dos setores tecnologicamente mais avançados da indústria brasileiras, liberal-desenvolvimentista, foi esposada justamente pelos setores do grande capital nacional mais ameaçados pela abertura abrupta da economia brasileira, que encontraram no IEDI o principalmente meio de expressão de suas posições (Bianchi, 2004).

Vimos, entretanto, que após o fracasso do Plano Cruzado e a construção consenso burguês em torno da adesão ao neoliberalismo e da estabilização a qualquer custo, e especialmente após a vitória de Collor explicitar a hegemonia das frações mais internacionalizadas da grande burguesia brasileira, tais setores não possuíam mais capacidade de fazer frente ao neoliberalismo ortodoxo. As multinacionais defendiam a abertura rápida para poderem readequar suas filiais ao novo tipo de organização da produção global, modernizando sua estrutura produtiva e organizativa. Para os setores do grande capital industrial nacional de maiores vantagens comparativas e maior inserção externa, a abertura comercial e financeira permitiria o acesso a insumos e máquinas mais baratos, facilitando sua modernização produtiva, além de permitir o acesso a recursos mais baratos no mercado financeiro global. Daí que a abertura era tida por tais setores como o fator dinamizador da reestruturação da economia brasileira, um fim em si que levaria à convergência da economia brasileira com os padrões de eficiência do mercado mundial. Além do mais, para as frações hegemônicas do novo bloco no poder, a abertura rápida da conta corrente e da conta capital era vista, junto com a reforma do Estado, como pressuposta à meta prioritária da estabilização.

4.1 A transição do padrão longo de reprodução do capital

Em meio à profunda crise por que passava a economia brasileira após o fracasso de consecutivos planos de estabilização, o governo Collor iniciou o processo de reestruturação da economia brasileira a partir da abertura comercial e financeira do país e da reforma do Estado com a primeira etapa dos processos de privatização. Entre 1990 e 1993, as barreiras não-tarifárias foram rapidamente eliminadas e as tarifárias rapidamente reduzidas. No mesmo período, a abertura da conta capital foi acelerada com vistas a aproveitar a melhoria do ciclo internacional de liquidez. Sua consequência imediata foi a expansão do investimento estrangeiro em portfólio e a imposição da tendência à apreciação cambial, que seria um fator relevante por tornar mais intensa a pressão concorrencial derivada da abertura comercial (Moreira e Correia, 1996).

Neste período de profunda crise e de abertura comercial acelerada, o grande capital nacional, tal como o conjunto da indústria brasileira, buscou superar a alta ineficiência herdada dos vários anos de forte instabilidade e enfrentar a nova concorrência representada pelas importações mediante o corte de pessoal e de unidades produtivas, a focalização e especialização nas atividades com maiores vantagens comparativas e a modernização de suas

práticas gerenciais (Castro, 2001). Assim, o impulso inicial das empresas não foi de buscar a modernização de processos e produtos a partir da importação de máquinas e equipamentos, coisa que só se processaria após a volta do crescimento do mercado interno, mas de reduzir o seu grau de verticalização e diversificação. Buscavam enfrentar as pressões de custo e melhorar sua eficiência a partir do aumento do componente importado e da modernização gerencial, em direção aos padrões de organização adotados nas economias centrais (Castro, 2003). No conjunto, o desaparecimento de amplos estratos do pequeno e médio capital industrial e a modernização voltada aos cortes de unidades produtivas e de pessoal levou a um forte aumento do desemprego no início dos anos 1990, com impactos profundos no movimento sindical (Diniz, 2004). Para a estrutura industrial, se perderam elos importantes das cadeias produtivas nacionais, especialmente nos setores intensivos em tecnologia e em capital como os bens de capital e intermediários elaborados (Carneiro, 2003).

Neste período, os setores mais afetados pela concorrência acirrada e o prosseguimento da instabilidade interna foram as indústrias tradicionais, como os setores têxteis, de calçados e confecções, por conta da forte concorrência com as manufaturas asiáticas de menores custos de produção. Como veremos, a abertura levou ao desaparecimento quase completos das pequenas e médias empresas do setor, e o grande capital nacional só conseguiu sobreviver mediante um forte movimento de centralização, de aumento do conteúdo importado e de direcionamento para estratégias de reforço do seu poder de mercado, como a aquisição de ativos comerciais. Da mesma maneira, setores intensivos em capital e tecnologia como os grupos nacionais de bens de capital e insumos intermediários foram quase completamente varridos pela estagnação do investimento industrial e pela concorrência com as importações advindas dos países centrais. Eram setores de menor escala e tecnologicamente defasados frente à produção global por conta da crise do modelo desenvolvimentista ao longo da década anterior. Durante os anos 1990, o setor de bens de capital foi o que viu a maior expansão de seu coeficiente importado, com as necessidades de modernização produtiva da indústria brasileira sendo quase totalmente satisfeitas pela importação de máquinas e equipamentos dos países centrais. Na prática, neste setor só sobreviveram as plantas das filiais das multinacionais de menor conteúdo tecnológico, como as de bens de capital voltados ao agronegócio e à construção civil, e algumas empresas nacionais que se associaram ao capital estrangeiro.

Os grupos do grande capital industrial nacional menos afetados pela abertura foram justamente aqueles com maiores vantagens comparativas, ou seja, os intensivos em escala e recursos naturais como as grandes empresas de papel e celulose, siderurgia e processamento

mineral (Coutinho, 1997). Sua melhor inserção externa lhes permitiu contornar relativamente a profunda crise do mercado interno mediante o maior esforço exportador, e eles aproveitaram o movimento geral de racionalização produtiva e modernização gerencial para ampliar sua eficiência e poder de mercado.

Além da abertura comercial e financeira, a primeira etapa das privatizações também representou um dos pontos centrais da transição do padrão longo de reprodução de capital no Brasil, transformando o sentido de atuação do Estado e auxiliando a reestruturação da indústria brasileira. Essa reorientação era necessária porque, como vimos, a crise do desenvolvimentismo envolveu também a falência do Estado desenvolvimentista, de sua institucionalidade, instrumentos e capacidade de “gerir” o padrão de reprodução. Como o descontrole fiscal do Estado foi tratado como o principal responsável pela instabilidade monetária da economia brasileira, sua reforma era entendida como um dos pressupostos da estabilização (Pinheiro, 1999), e as privatizações cumpriam um momento importante do saneamento fiscal do Estado e controle da dívida pública. Além disso, a alienação ao setor privado de setores importantes da atividade produtiva brasileira era vista como necessária para o fim das distorções de preços relativos características ao protecionismo desenvolvimentista, para o estímulo à concorrência e ao investimento privado e para dinamizar os ganhos de eficiência da economia brasileira, reduzindo o “custo Brasil”. A reforma do Estado e as privatizações eram defendidas de forma coesa pelo conjunto do grande capital industrial brasileiro, em especial pelo grande capital industrial brasileiro que as via como oportunidade de consolidar e fortalecer sua posição em meio ao novo estágio de desenvolvimento.

A primeira fase da privatização (1990-1994) se concentrou na indústria de transformação, especialmente na alienação dos ativos das estatais da siderurgia e da petroquímica. Tal como apontado em capítulo anterior, neste período o grosso dos fluxos internacionais de IDE das multinacionais se direcionaram para os mercados asiáticos em expansão e para aquisição dos espólios do fim do mundo socialista e da abertura do terceiro mundo. Devido ao baixo grau de endividamento dos grandes grupos nacionais após uma década de estratégias defensivas de acumulação e o volume significativo de títulos acumulados contra o setor público (as “moedas da privatização”), os grandes grupos nacionais contavam com capacidade financeira suficiente para participar dos leilões de privatização (Rocha e Silveira, 2015). Ao mesmo tempo, os fundos de previdência do setor público também foram elementos centrais para a mobilização do volume de recursos adequado à formação de consórcios predominantemente nacionais. Assim, os grandes grupos nacionais da

metalurgia, papel e celulose e as grandes construtoras foram os principais beneficiários desta primeira etapa das privatizações, e conseguiram se capitalizar a partir da aquisição de ativos sub-precificados e consolidar sua posição em setores com fortes vantagens de escala.

O adoecimento profundo do Estado desenvolvimentista, como vimos, foi resultado da crise geral do desenvolvimentismo e foi agravado pela busca de salvaguardar a rentabilidade e o patrimônio das grandes empresas nacionais. A hegemonia neoliberal alcançada após o Plano Cruzado transformou esse Estado desenvolvimentista moribundo no grande inimigo a ser sacrificado em nome da volta da estabilidade e do crescimento. Após condenado à morte e desmembrado, seus restos foram direcionados aos grandes grupos nacionais, aqueles cuja salvaguarda patrimonial havia agravado sua crise final, de maneira a capacitá-los a sobreviver nesta nova fase de desenvolvimento. Desta maneira, as privatizações significaram a continuidade do processo patrocinado pelo Estado de defesa do ganho patrimonial do grande capital industrial nacional (Rocha, 2013).

A abertura comercial e financeira e as privatizações inauguraram o período de reestruturação da indústria em direção ao novo padrão longo de reprodução do capital e levaram a mudanças profundas no interior do grande capital industrial brasileiro. Se operou o enfraquecimento e desaparecimento de estratos relevantes do grande capital nacional, especialmente dos setores tecnologicamente mais avançados que haviam sido prioritários no II PND, como os bens de capital e os de intermediários elaborados (Boito Jr., 1999, p. 15). Por outro lado, houve a consolidação, especialmente por meio das privatizações, dos grupos de insumos básicos tais de siderurgia e de papel e celulose, muitos dos quais também eram legatários do II PND. Como o primeiro grupo era justamente o que mais tensionava com o neoliberalismo ortodoxo o sentido da adesão ao padrão de desenvolvimento neoliberal, seu virtual desaparecimento no interior do grande capital industrial reforçou a hegemonia e o bloco no poder existentes. No conjunto, este foi um período de enfraquecimento político do grande capital industrial nacional, com retração de seu grau de organização e perda de importância de suas entidades representativas como a FIESP.

O fracasso dos planos de combate à inflação do governo Collor, a grave recessão e a falta de vínculo orgânico do presidente com os setores hegemônicos do novo bloco no poder minaram rapidamente sua base de sustentação política e levaram ao seu impeachment em 1992. Mas a instabilidade política não afetou a coesão bloco no poder e nem o rumo das transformações da economia brasileira: tal como aponta Bianchi (2004, p. 264), a vitória da ala neoliberal ortodoxa nas eleições da FIESP de 1992 representou a reafirmação da posição hegemônica dos grandes grupos nacionais mais vinculados ao mercado externo (como papel e

celulose) e das multinacionais dentro da indústria brasileira. Tanto foi assim que o curto governo Itamar Franco prosseguiu inabalável com o programa de abertura, privatizações, desregulamentação do mercado de trabalho e supressão dos direitos trabalhistas. Mais importante ainda, o governo Itamar Franco foi responsável por lançar o plano de estabilização monetária que seria responsável não só por pôr fim aos anos de instabilidade, mas por solidificar o novo padrão de reprodução do capital e a hegemonia neoliberal.

4.2 O Plano Real e a consolidação do neoliberalismo

O Plano Real girava em torno da utilização da âncora cambial para impor o controle dos preços internos a partir da força coercitiva da concorrência externa. Assim, a estabilização cimentou a abertura comercial e financeira como pilares da volta do crescimento no Brasil. Tal como aponta Carneiro (2002), a estabilização pressupunha a capacidade de financiar a ampliação das importações pela atração de recursos externos e pelo acúmulo de reservas, o que foi viabilizado pela abertura financeira e pela fase de alta do ciclo de liquidez internacional, além da manutenção de altas taxas de juros internas. Pressupunha também o saneamento das contas públicas, para que a estabilização não implodisse o equilíbrio financeiro do Estado com a explosão da dívida pública e da desorganização dos seus fluxos de receitas e despesas. Esse saneamento foi alcançado pela redução das dívidas interna e externa, a primeira pelo Plano Collor e a segunda pelo Plano Brady, pelo acúmulo de reservas e pelo forte corte de gastos públicos (Carneiro, 2002). Assim, a própria estabilização era a afirmação de longo prazo do padrão de desenvolvimento neoliberal no Brasil, consolidando o quadro geral determinante da nova fase da reestruturação produtiva e de estruturação do padrão longo de reprodução do grande capital industrial no Brasil. Veremos mais a frente que ao longo da década de 1990 as tentativas de superar as contradições do modelo de crescimento decorrente sempre se dariam no sentido de aprofundar a implementação do neoliberalismo no Brasil.

A consequência imediata da estabilização dos preços foi o forte aumento do poder de compra dos salários e da oferta de crédito, que, a despeito das altas taxas de juros praticadas, levaram a uma forte expansão do mercado doméstico. Após anos de estagnação e crise, a acumulação industrial se acelerou, especialmente dos setores de bens de consumo durável e bens-salário. O crescimento do consumo foi intenso a ponto de acomodar o aumento da produção doméstica e a expansão, muito mais rápida, das importações (Castro, 2001). A estabilização decorrente da implementação bem-sucedida do Plano Real foi, desta maneira, o alcance da meta prioritária que balizava o consenso no interior do bloco no poder forjado no

final dos anos 1980, e essa conquista ratificou a hegemonia do neoliberalismo ortodoxo no interior do bloco no poder, ampliando a força política em favor de reformas estruturais.

A retomada do crescimento do mercado interno em um contexto de abertura e valorização cambial impôs tanto a necessidade de fazer frente às importações que concorrem com a produção doméstica quanto a possibilidade de modernização pelo barateamento das máquinas e equipamentos tecnologicamente mais avançados. As empresas industriais puderam entrar em uma nova fase de sua reestruturação, apostando na modernização produtiva e diversificação de sua linha de produtos a partir da absorção de novos processos e produtos do exterior. Assim, os grandes grupos industriais puderam retomar o investimento modernizante para ampliar sua produtividade e sua capacidade de sobrevivência em meio à concorrência (Bonelli e Gonçalves, 1998; Miranda, 2001), assumindo estratégias mais ofensivas de reestruturação (Bonelli, 1998).

Para Bielschowsky, Squeff e Vasconcelos (2015), a maior importância relativa do investimento modernizante frente ao investimento em aumento da capacidade produtiva e em novas fábricas e instalações se justificou por seu menor custo (vinculado à abertura e apreciação cambial) e menor risco frente à intensificação da concorrência asiática e ao histórico de instabilidade do crescimento no Brasil. Essa menor propensão ao investimento em aumento da capacidade produtiva, de maior impacto na geração de emprego e nos encadeamentos produtivos, também apareceria como resultado da alienação dos ativos estatais e da fragilização da sua capacidade do Estado de sustentar uma demanda de longo prazo, o que alterou o patamar de propensão ao risco e de rentabilidade da economia brasileira. Para os autores citados, seria próprio ao padrão de reprodução neoliberal assim uma “rigidez estrutural” na ampliação da capacidade produtiva, que impediria que períodos de crescimento dinamizassem ganhos de longo prazo em termos de emprego e encadeamentos industriais.

Vimos no segundo capítulo que a retomada do crescimento foi o fator que estimulou a retomada dos fluxos de IDE das multinacionais para o Brasil, que visavam a aquisição dos setores com maiores desvantagens de escala e menos recursos para se modernizar. Se antes setores industriais importantes haviam sucumbido à pressão das importações, é neste momento que se opera a desnacionalização mais profunda de parte relevante da estrutura industrial brasileira, especialmente dos setores de bens de consumo não durável.

As estratégias de reestruturação do grande capital nacional variaram de acordo com os diferentes setores. Os setores mais tradicionais do grande capital nacional intensivos em mão de obra, como o setor têxtil e vestuário, somente conseguiram sobreviver à forte concorrência asiática a partir de um intenso processo de centralização, de aumento do conteúdo importado e

do reforço de sua posição de mercado a partir do investimento em marca e em ativos comerciais, se aproveitando de sua posição historicamente consolidada no mercado interno. Para as grandes empresas de alimentos o impacto da desnacionalização foi intenso, mas o grande capital nacional conseguiu manter o controle dos setores menos tecnológicos como de processamento de soja e de carne a partir de um amplo movimento de aquisição por parte das empresas nacionais com maior poder financeiro (Siffert Filho e Silva, 1999; Miranda, 2001). Essas empresas buscaram enfrentar a concorrência ampliada via maior verticalização de suas cadeias de produção e pela diversificação de sua produção para itens de maior valor agregado no mercado interno e no mercado externo, como as carnes industrializadas (Bonelli, 1998).

Nos setores intensivos em recursos naturais e em escala, como os insumos básicos, as empresas se direcionaram para a especialização e verticalização nas cadeias com maiores vantagens comparativas, aproveitando o acesso às matérias-primas e permitindo um maior controle de custos. Tal como descreve Miranda (2001), isso se tornou evidente na siderurgia e no setor de papel e celulose. Os grupos siderúrgicos tenderam a se especializar em produtos de menor complexidade tecnológica, onde as vantagens concorrenciais repousavam nas maiores escalas de produção. O mesmo movimento se observou na química básica, com a busca de competitividade se baseando na especialização nos segmentos de insumos básicos e resinas. Os grupos de papel e celulose, por outro lado, buscaram aproveitar suas vantagens de acesso aos recursos naturais para diversificar sua linha de produtos em direção a segmentos de maior valor agregado e para ampliar seu esforço exportador (Bonelli, 1998; Miranda, 2001). De maneira geral, esses grupos consolidaram seu poder de mercado pela centralização dos ativos competitivos, apoiados pelas privatizações, por um amplo movimento de aquisições das empresas menores fragilizadas, pela sua maior capacidade exportadora e pelo melhor acesso às fontes externas de financiamento.

No caso dos bens de capital e materiais de transporte, remanesceram os grupos nacionais que adquiriram vantagens de mercado ao longo dos anos 1970 e 1980 por conta da demanda das antigas estatais e que buscaram se especializar em alguns nichos como o suprimento à agroindústria ou na produção de máquinas e equipamentos elétricos. No caso dos transportes e autopeças, a especialização em determinados nichos e a associação com os principais centros automotivos, a modernização tecnológica e a instituição de *joint-ventures* com empresas estrangeiras permitiram manter algum grau de competitividade (Rocha, 2015). Assim, tanto os bens de capital quando os materiais de transporte, onde se encontravam os grupos de menor escala de acumulação dentro do grande capital nacional, basearam sua reestruturação principalmente a partir de um forte aumento do conteúdo importado, da

especialização em nichos de mercado e da associação tecnológica e produtiva com o capital estrangeiro.

Por fim, as grandes construtoras souberam contornar a queda estrutural do investimento público em infraestrutura a partir de estratégias de aquisição de diversos ativos na siderurgia e na química básica que estavam sendo ofertados ao longo da privatização. Elas foram uma das grandes beneficiárias do processo de privatização, expandindo sua inserção na indústria de transformação e os seus laços com o grande capital industrial nacional.

Em síntese, o grande capital industrial se consolidou na indústria têxtil, vestuário e calçados, na siderurgia, papel e celulose, química básica, na construção civil e em alguns ramos de bens de capital e de materiais de transporte (Castro, 1999). De maneira geral, o grande capital industrial brasileiro aproveitou as oportunidades oferecidas pela abertura em termos de acesso a máquinas e equipamentos mais baratos para se reposicionar rumo a uma maior eficiência e modernização gerencial. Suas vantagens comparativas de escala e recursos permitiram uma melhoria do coeficiente exportador e pequeno aumento do coeficiente de importação (Miranda, 2001; Silva, 2003), mantendo sob seu comando parte relevante dos encadeamentos produtivos nacionais.

O grande capital nacional se adaptou ao padrão de desenvolvimento neoliberal não só ao promover a desverticalização de suas atividades, se modernizando a partir da inserção importadora nas cadeias globais de valor, mas também ao transformar sua estrutura de propriedade e controle. No final dos anos 1980 os grandes grupos nacionais ainda tinham a forma de grandes corporações multidivisionais de propriedade familiar. Na década seguinte, a necessidade de aproveitar a janela de oportunidades das privatizações e de aquisição das empresas menores fragilizadas pela abertura os forçaram a participar da formação de consórcios com os demais grupos nacionais, com o capital estrangeiro e com os fundos de pensão (Bonelli, 1998). Assim, parte de sua capacidade de adaptação e consolidação dentro do novo padrão de desenvolvimento envolveu a incorporação de outras frações do capital industrial e bancário dentro de sua estrutura de controle, ainda que as famílias de maneira geral mantivessem sua posição dominante a partir de holdings e empresas de participações (Siffert Filho e Silva, 1999). Essa maior abertura acionária seria um primeiro momento do processo de modernização da estrutura de propriedade e controle, que, como veremos, ganhará novas determinações ao longo dos anos 2000.

Outra mudança relevante diz respeito à estrutura de financiamento do grande capital. Em verdade, ainda que o autofinanciamento permanecesse como o principal meio de *funding* dos grandes grupos nacionais ao longo de todo o período analisado (Moreira e Puga, 2000),

no final dos anos 1990 se operaram transformações importantes que iam de encontro à tendência apontada por Lapavitsas (2013) de uma menor dependência do sistema bancário e uma maior participação da dívida direta denominada em moeda estrangeira dentro dos estoques da dívida. A partir da abertura financeira, com a diminuição da capacidade de autofinanciamento por conta da compressão das margens ao longo da abertura comercial e frente ao menor custo de endividamento externo, os grandes grupos industriais ampliaram seu nível de alavancagem após quase uma década de estratégias defensivas e desendividamento (Pereira, 2000). No início houve o direcionamento para captações externas de curto prazo que substituíam o alto custo do crédito do sistema bancário doméstico. No pós-estabilização, com a queda do risco de utilização do capital de terceiros e da volatilidade da taxa de juros nominal, não só se reforçou a tendência ao maior endividamento externo quanto o ciclo de investimentos da retomada do crescimento direcionou para captações de longo prazo. Tanto as altas taxas de juros interna quanto a consequente apreciação cambial reforçaram esse movimento, que ficou evidente na expansão da emissão de títulos de dívida diretos nos mercados internacionais (Pereira, 2000). Portanto, a financeirização dos passivos foi central para a sobrevivência e modernização dos grandes grupos nacionais, ainda que tenha levado ao aumento de sua vulnerabilidade externa.

Nesta nova etapa da reestruturação produtiva se prosseguiu, desta maneira, a perda de encadeamentos interindustriais, especialmente nos setores mais intensivos em capital e tecnologia, fortemente atingidos pela ampliação das importações como os de bens de capital e intermediários, e naqueles que passaram pelo processo de desnacionalização como os bens de consumo duráveis (Moreira e Correia, 1996; Carneiro, 2002). A abertura comercial e financeira e a sobrevalorização cambial atingiram menos os setores intensivos em escala e recursos naturais, onde são relevantes os grandes grupos nacionais (papel e celulose, agroindústria, siderurgia e processamento mineral), mantendo neste maior adensamento produtivo e diversificação. Ainda assim, as grandes empresas nacionais destes setores também operaram um processo de especialização produtiva e desverticalização, aproveitando suas melhores condições de inserção nas redes de fornecedores globais e de financiamento. Contribuíram, assim, para o movimento geral da economia brasileira de especialização regressiva, ou seja, de perda de encadeamentos industriais, aumento do conteúdo importado, fechamento de unidades produtivas e maior importância relativa dos setores que o Brasil tem vantagens comparativas consolidadas, intensivos em recursos naturais e em escala e com menor grau de transformação industrial (Coutinho, 1997; Silva, 2003).

Neste contexto, a economia brasileira passou a se inserir no mercado mundial como importadora de produtos de maior conteúdo tecnológico, como máquinas e intermediários elaborados, e como exportadora de mercadorias de baixo valor agregado, intensivas em escala e em recursos naturais. A exceção, como vimos no segundo capítulo, é a relação do Brasil com outros países periféricos, em que sua qualidade de plataforma regional de exportação permite que com estes suas exportações de maior conteúdo tecnológico tenham maior relevância. A inserção comercial do grande capital nacional se baseou, por outro lado, na concentração de suas exportações intensivas em escala e recursos naturais para os países centrais e para o Leste Asiático, enquanto suas importações de máquinas e equipamentos vêm dos países centrais e as de partes e componentes vêm do Leste Asiático. Do ponto de vista comercial, a América Latina não se constituiu como um espaço significativo para as importações nem para as exportações dos grandes grupos nacionais em meio à reestruturação (Silva, 2003), sendo mais importante enquanto espaço de realização para as multinacionais. Pelas determinações qualitativas desta inserção, o perfil de exportações é determinado por variáveis exógenas ao Brasil, como a demanda e o preço internacional das commodities, enquanto as importações, vinculadas ao consumo e produção correntes, passam a corresponder aos ciclos de crescimento do mercado interno.

O sucesso do Plano Real reafirmou a hegemonia neoliberal e o apoio do conjunto do grande capital industrial nacional à continuidade da implementação deste padrão de desenvolvimento, que se explicitaram no apoio maciço desta fração de classe à reeleição de FHC (Diniz, 2004; Oliveira, 2021). Nos primeiros anos do governo FHC as críticas da grande indústria nacional à forma assumida pela abertura comercial foram amenizadas pela possibilidade de acesso a máquinas e equipamentos mais baratos em meio à retomada do crescimento interno. Assim, no fim dos anos 1990 o neoliberalismo avançou por caminhos de mais difícil acesso pela profundidade das reformas institucionais a serem operadas e, conseqüentemente, pela diversidade de interesses a serem enfrentados ao mesmo tempo (Saes, 2001). Ainda que o ritmo de reformas tenha sido mais lento por esses motivos, é aqui que as privatizações entram em sua segunda etapa, focalizada em setores de infraestrutura, serviços públicos e indústria extrativa (Rocha, 2013).

A reforma fiscal do Estado, neste contexto, foi defendida como a garantia da estabilidade monetária de longo prazo, impedindo que os excessos do Estado brasileiro voltassem a ameaçar a acumulação de capital (Lopreato, 2014). A justificativa de eliminação do déficit fiscal de longo prazo foi o que pautou a mudança do papel do Estado, mediante a reestruturação patrimonial (as privatizações), a redução geral de suas despesas (correntes e

discrecionárias) e a transferência de suas responsabilidades para demais esferas do setor público e para o setor privado. O Estado burguês de novo tipo, adequado ao padrão de desenvolvimento neoliberal, foi consolidado no fim da década após a crise asiática de 1998 e a aceitação das diretrizes impostas pelo novo acordo com o FMI. A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, o sentido de sua atuação foi pautado primordialmente pela “garantia da estabilidade” a partir de regras rígidas e do controle rigoroso do endividamento público. A capacidade de impor esse ajuste fiscal de longo prazo também foi alcançado pelo maior controle sobre os estados e municípios e pela centralização federal da política fiscal, servindo de meio para impor o padrão de conduta neoliberal ao conjunto do setor público (Lopreato, 2014). A transfiguração do Estado desenvolvimentista no Estado neoliberal, em acordo com o novo bloco no poder consolidado, significou não só a redução do investimento público, mas a perda de sua capacidade de coordenação e indução do investimento privado, já penalizada pelo arrefecimento dos encadeamentos produtivos nacionais ao longo da reestruturação produtiva.

O fim dos anos 1990 significou a consolidação da estrutura produtiva, das relações de classe e do Estado brasileiro ao padrão de desenvolvimento neoliberal, ainda que existissem fronteiras em que o avanço neoliberal ainda era possível. Mesmo que neste mesmo período o padrão curto de reprodução tenha encontrado uma série de contradições que afetou a continuidade da acumulação de capital, a reestruturação dos grandes grupos industriais e a consolidação do neoliberalismo significaram que mesmo na superação das dificuldades, a resposta no mais das vezes era a continuidade das reformas, como o avanço das reformas tributária, da previdência, a maior supressão de direitos trabalhistas e novas privatizações (Bianchi, 2004).

4.3 A crise do neoliberalismo ortodoxo

Qual a estrutura do bloco no poder consolidado no pós-Plano Real? Seguindo a descrição de Boito Jr. (1999), a despeito de não existirem frações da grande burguesia opostas ao neoliberalismo, sua implementação as afetou desigualmente, de acordo com sua posição relativa no interior do bloco no poder. Para Boito Jr., as medidas de interesse geral seriam aquelas referentes à desregulamentação do mercado de trabalho, redução salarial e dos gastos sociais. Já as privatizações seriam de interesse somente do grande capital nacional e estrangeiro. Por fim, a abertura comercial abrupta e a desregulamentação financeira contemplariam somente o grande capital bancário e o capital estrangeiro. Portanto, o grande

capital bancário e o capital estrangeiro eram as frações hegemônicas do bloco no poder consolidado no período, as mais favorecidas pelo conjunto de reformas e pela política econômica do governo, como as altas taxas de juros. O grande capital industrial nacional ocuparia, neste sentido, uma posição subordinada, por ser afetado negativamente pelas altas taxas de juros e pela abertura comercial abrupta. Vimos que esse conflito limitado, *interno ao bloco no poder neoliberal*, em torno do ritmo da abertura comercial e das altas taxas de juros foi sublimado temporalmente no pós-estabilização pelo alcance da meta prioritária do consenso e pela retomada do crescimento, que permitiu a acomodação dos interesses da grande burguesia.

A reestruturação da economia brasileira determinou, como vimos, um crescimento estrutural do patamar de importações, não acompanhado em ritmo e grau pelo maior esforço exportador. Esse desnível determinou um déficit crescente da balança comercial a partir de 1994 (Carneiro, 2002), que exigia, no contexto do câmbio valorizado, a capacidade da economia brasileira de atrair capitais, o que foi feito pela manutenção de altas taxas de juros domésticas e pelo incentivo ao endividamento externo pelos grandes grupos nacionais e ao IED pelas multinacionais (especialmente pelas privatizações e pela desnacionalização relativa do parque produtivo doméstico). A tensão sobre o balanço de pagamentos decorrente da reestruturação e da política cambial do Real deixou a economia brasileira vulnerável aos ciclos de liquidez internacional, particularmente instáveis na globalização financeira. Como a inserção exportadora da economia brasileira não era capaz de mudança no curto prazo, o grosso do ajuste às restrições do balanço de pagamentos em momentos de fuga de capitais e diminuição das reversas internacionais se dava pelo enxugamento das importações, ou seja, pela desaceleração do mercado interno. Neste sentido, a manutenção de altas taxas de juros serviam tanto para manter o influxo de capitais adequados ao financiamento do balanço de pagamentos, mantendo o patamar da taxa de câmbio e de reservas internacionais, quanto para conter o consumo e investimentos domésticos e “segurar” as importações. Ao mesmo tempo, o alto patamar das taxas de juros domésticos levou à expansão da dívida pública ao longo do final dos anos 1990, o que exigiu altos superávits primários alcançados mediante o corte de gastos e pelo aumento da tributação, ou seja, pelo enxugamento da demanda doméstica (Carneiro, 2002, p. 398). Frente ao vai-e-vem da liquidez internacional no fim dos anos 1990, expresso nas consecutivas crises asiáticas, mexicana etc., isso colou uma trajetória de crescimento baixo e instável, subordinado à estabilização monetária e ao ciclo internacional de liquidez (Coutinho, 1997; Castro, 1999).

Assim, o ciclo de crescimento do pós-estabilização arrefeceu entre finais de 1996 e início de 1997, e junto à desaceleração começaram a aparecer conflitos no interior do bloco no poder, especialmente por parte do grande capital industrial. Os elementos que mais afetavam as frações que não eram hegemônicas no bloco no poder, como a alta taxa de juros e o câmbio valorizado, foram explicitados pela instabilidade do crescimento em meio à constrição do balanço de pagamentos. As críticas à rapidez demasiada da abertura comercial e financeira se tornaram neste período cada vez mais fortes. Vimos que no pós-estabilização o patamar de juros e câmbio eram vistos como elementos transitórios, necessários à modernização da indústria que permitiria diminuir os preços internos e ampliar o esforço exportador, aliviando as pressões sobre o balanço de pagamentos e sobre a taxa de juros interna. A partir do momento que se esgotou o ciclo de crescimento do pós-estabilização e ficou cada vez mais evidente o caráter estrutural das altas taxas de juros e do câmbio sobrevalorizado, a grande burguesia nacional passou a direcionar cada vez mais suas críticas à gestão da política macroeconômica do governo, procurando acomodar seus interesses de classe dentro da estratégia neoliberal (Oliveira, 2021).

Nestes anos se desenvolveu paulatinamente a tensão entre o neoliberalismo ortodoxo, exercido pela política de governo, e um moderado, que buscava flexibilizar a abertura comercial e as taxas de juros para abarcar os interesses do grande capital industrial nacional. É neste período, e especialmente após a eleição de Horácio Lafer Piva para a diretoria da FIESP em 1998, que a grande burguesia industrial avança em seu grau de organização e atuação política, pressionando tanto no sentido contrário às políticas do neoliberalismo ortodoxo que mais lhe afetavam quanto em favor das reformas estruturais neoliberais. Em resposta, o governo FHC buscou compensar o impacto da política econômica sobre o grande capital industrial nacional expandindo as linhas de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) voltadas à exportação e, principalmente, introduzindo de uma nova série de reformas neoliberais.

Desta maneira, o governo buscou apaziguar essas tensões apostando no avanço de novas reformas neoliberais, especialmente aquelas que abarcassem os interesses mais amplos das diversas frações no bloco no poder, como as privatizações, a desregulamentação do mercado de trabalho e a reforma administrativa. Assim, a segunda etapa de reformas efetivada no segundo mandato de FHC se operou não só dentro do consenso alcançado pela estabilização, mas pela tentativa de superar as dissonâncias iniciais a partir do interesse comum dentro da grande burguesia. É desta maneira que as crises de 1997 e 1998 foram o estímulo para o avanço de novas reformas, impostas como necessidade frente às dificuldades

do padrão de reprodução e frente às demandas das frações menos privilegiadas dentro do bloco no poder.

A radicalização das reformas no segundo governo FHC se deu especialmente sob pressão da grande burguesia industrial, que apoiou ativamente a reforma administrativa e a nova rodada de privatizações, a despeito de sua crítica crescente a elementos da política neoliberal. A aceleração das reformas (trabalhista, previdenciária) e as novas privatizações foram a via defendida pelo grande capital industrial de compensar pela redução do “custo Brasil” os impactos da abertura e dos altos juros, indicando a solidez da adesão dessa fração de classe ao projeto neoliberal. Entretanto, tal como indica Saes (2001), o ritmo de implementação dessa nova etapa de reformas foi mais lento que o projetado pelo governo, devido ao maior custo financeiro e à complexidade institucional, além do maior grau de resistência pelo sindicalismo público. A lentidão na sua implementação em um contexto de instabilidade do crescimento foi um fator a mais para a crítica crescente por parte da grande burguesia industrial nacional, que via no avanço das privatizações e na redução do “custo Brasil” como um meio de compensação frente aos efeitos mais nocivos das contradições do padrão de reprodução.

Essas novas reformas não foram capazes de superar a incapacidade de manutenção do crescimento econômico de longo prazo. Ainda que a melhora do ambiente internacional a partir de 1999 e a flexibilização da política monetária e cambial a partir da demissão de Gustavo Franco e da assunção de Armínio Fraga ao Ministério da Fazenda, que adotou o câmbio flutuante e permitiu um maior espaço para o crescimento, as crises externas consecutivas, a manutenção do patamar elevado do câmbio e das taxas de juros, o crescimento instável e a lentidão das reformas estruturais, tudo isso ampliou a sensibilidade do grande capital industrial aos elementos do padrão de reprodução que confrontavam diretamente seus interesses materiais. Ao longo do segundo mandato de FHC se explicitou o atrito crescente desta fração da grande burguesia em relação ao governo, o que apareceu na polêmica pública de seus representantes no aparato de Estado, que em geral ocupavam os ministérios de segundo escalão como o do Desenvolvimento, contra o neoliberalismo ortodoxo do ministério da Fazenda e do Banco Central (Bianchi, 2004; Oliveira, 2021). A grande indústria nacional reclamava, de maneira cada vez mais contundente, a flexibilização da política monetária e cambial, a volta do crescimento sustentado e de uma política industrial ativa. Para tanto, e especialmente a partir da eleição de Horácio Lafer-Piva em 1998, ela buscou avançar em seu grau de organização e de atuação pública, se aproximando da ala “desenvolvimentista” do PSDB e de figuras como Bresser-Pereira, José Serra e Tarso Jereissati.

Do ponto de vista da grande burguesia industrial nacional, determinações importantes se somavam às tensões impostas pela dificuldade da retomada do crescimento. Ainda que os juros altos afetassem seus custos pelo lado do capital giro, a grande burguesia industrial conseguia compensar relativamente e melhorar sua rentabilidade a partir da expansão do endividamento externo, aproveitando as condições melhores de financiamento. Ao mesmo tempo, era menos afetada pela sobrevalorização cambial por conta de seu direcionamento para setores de maiores vantagens comparativas e pelo aumento do conteúdo importado, além de ter sido favorecida pela política de incentivo à expansão de suas exportações. Suas dificuldades particulares se encontravam no terreno do estágio do processo de consolidação em meio ao novo padrão de reprodução do capital e nas necessidades particulares neste momento.

Em primeiro lugar, vimos que ao longo dos anos 1990 houve uma elevação paulatina do endividamento direto externo das grandes empresas brasileiras (Pereira, 2000), aproveitando o menor custo frente às altas taxas de juros internas para financiar parte do investimento modernizante do pós-estabilização. Assim, quando as pressões crescentes sobre o balanço de pagamentos obrigam a desvalorização cambial de 1999, os grandes grupos industriais brasileiros são fortemente impactados tanto pelo encarecimento dos insumos e componentes importados em um momento de crescimento instável quanto ao elevar o estoque e serviço do passivo externo (Rocha, 2020). Daí que a constrição do balanço de pagamentos, por mais que fosse parte do contexto de abertura comercial e financeira que favoreceu o processo de reestruturação dos grandes grupos, passou a ser um obstáculo à sua acumulação, especialmente a partir das crises cambiais determinadas pelas contradições do padrão de reprodução e da instabilidade do crescimento interno.

Mais importante ainda, pesavam sobre o grande capital industrial brasileiro dificuldades imanentes da forma que se deu o processo de privatização. A possibilidade de utilização das “moedas de privatização” incentivaram a entrada de instituições financeiras que buscavam realizar rapidamente seus ganhos de capital por meio da venda subsequente dos ativos adquiridos para os grupos industriais brasileiros (Rocha e Silveira, 2015). O resultado foi um forte cruzamento acionário e descentralização dos ativos setoriais entre os grupos industriais nacionais remanescentes, expresso num conjunto fragmentado de empresas de pequena escala e altamente endividadas (Rocha, 2020). Assim, a despeito da privatização ter permitido ganhos patrimoniais significativos e a transferência para o grande capital industrial de recursos e ativos produtivos essenciais para a manutenção da posição concorrencial das empresas brasileiras, a continuidade da reestruturação exigia a renegociação de posições entre

os grupos para a concentração de suas estratégias, o que passava por um amplo processo de fusões e aquisições e descruzamento acionário. Esse momento posterior ao processo de privatizações, de prosseguimento da reconcentração setorial, exigia uma alta capacidade de mobilização de recursos financeiros. A associação com o capital estrangeiro não era possível neste caso devido ao seu maior interesse nos setores intensivos em capital e tecnologia, como energia e telecomunicações. Frente aos limites do autofinanciamento das grandes empresas e do mercado acionário local, era, portanto, indispensável a atuação do Estado no sentido da mobilização dos mecanismos de centralização de capital para o apoio à consolidação concorrencial do grande capital nacional (Rocha, 2013, p. 72).

O conjunto de determinações descrito impôs a necessidade de fortalecimento financeiro das grandes empresas industriais nacionais e da reorganização de seus ativos, de acordo com o melhor posicionamento dentro do padrão de desenvolvimento neoliberal. Essas necessidades impunham uma ação firme do Estado, no sentido da mobilização e canalização adequada dos recursos requeridos à consolidação da posição concorrencial do grande capital nacional. Em síntese,

a situação do setor privado no início dos anos 2000 era em geral de sobreendividamento – principalmente no caso dos grupos econômicos envolvidos na privatização. O choque cambial de 1999 provocou uma elevação nos passivos e gerou imensas dificuldades em se levar adiante o processo de concentração e reestruturação setorial iniciado a partir das privatizações. O cenário, portanto, era de relativa fragilização do setor privado nacional. A privatização envolveu a mobilização de uma parte significativa dos grandes grupos econômicos nacionais, com estratégias que pressupunham a aquisição rápida de um conjunto vasto de ativos. Como a maior parte dos setores industriais privatizados eram intensivos em escala e recursos naturais com baixa intensidade tecnológica, esses setores garantiam algumas vantagens competitivas seguras para apoiar a expansão dos grupos econômicos, em um momento em que os setores mais intensivos em tecnologia se encontravam mais expostos à concorrência internacional. A lógica adotada na privatização teve como resultado um conjunto fragmentado de empresas, em muitos casos com pequenas escalas produtivas e desatualizadas em relação ao benchmarking competitivo internacional. A necessidade de se levar adiante algum processo de reestruturação e modernização dos setores privatizados exigiu a ampliação das fontes de financiamento e a reorganização da estrutura societária dos consórcios – e posteriormente, das holdings – surgidos durante os leilões. Nesse caso, a aproximação a um padrão competitivo dependia, sobretudo, da reorganização das relações intrassetoriais e a promoção de algum grau de concentração nos setores mais internacionalizados e intensivos em escala. Assim, no começo dos anos 2000, as grandes empresas haviam adquirido um grande volume de dívidas em divisas estrangeiras e o prosseguimento das estratégias de reestruturação setoriais dependia da mobilização de outras fontes de capital – particularmente sob a forma de capital acionário dado o alto endividamento do setor produtivo. (Rocha e Novais, 2020).

Esse é o contexto objetivo sobre o qual se constrói, a partir de meados da década de 1990, sob diferentes vernizes, uma renovação do *liberal-desenvolvimentismo*. Compreendendo que o padrão de desenvolvimento neoliberal já estava consolidado, a pauta da gradualidade da abertura comercial e financeira foram abandonadas em favor da defesa da conglomeração dos grandes grupos industriais brasileiros. O apoio do Estado à essa conglomeração era vista como essencial para que estes pudessem sobreviver à força da concorrência internacional e expandissem sua capacidade inovativa, garantindo uma trajetória positiva de desenvolvimento para o Brasil. Ainda que a justificativa varie entre a necessidade de reforço concorrencial (Moreira, 1999; Moreira, 2000), a expansão da capacidade inovativa (Miranda e Tavares, 1999), e a possibilidade de afirmação das “leis de desenvolvimento capitalistas” (Braga, 1996), o comum era a defesa, explícita ou não, do fortalecimento e consolidação do grande capital nacional como um caminho para o desenvolvimento.

A partir desta necessidade objetiva de avanço da centralização do grande capital nacional que se defende a volta da ação do Estado. Para Moreira (2000), por exemplo, a atuação do Estado na oferta de recursos de longo prazo via o BNDES era essencial para reforçar a oligopolização e reestruturação dos setores dominados pelo grande capital nacional, mantendo no Brasil parte das decisões de investimento e inovação e reduzindo as distorções do comércio internacional resultante do domínio das multinacionais. O Estado reapareceu como um instrumento central para a sobrevivência do grande capital industrial brasileiro em meio ao novo padrão de desenvolvimento, especialmente ao catalisar sua centralização e reestruturação. Assim, enquanto o liberal-desenvolvimentismo do início dos anos 1990 dizia respeito aos interesses do grande capital industrial nacional em meio à disputa das vias de adesão ao padrão de desenvolvimento neoliberal (Bianchi, 2004), especialmente dos setores de máquinas e equipamentos e intermediários elaborados, o liberal-desenvolvimentismo do fim da década visava muito mais o fortalecimento dos grupos que haviam alcançado a reestruturação dentro de um padrão de desenvolvimento já consolidado, como os dos setores de insumos básicos. Claro que havia pautas e discursos comuns, como as críticas ao grau de abertura comercial, ao patamar da taxa de juros e do câmbio, além da defesa de retomada da política industrial e da ação do investimento público na infraestrutura. Mas o conteúdo era distinto, qualitativamente novo por dizer respeito ao fortalecimento do grande capital industrial nacional *dentro* da operação de um padrão longo de reprodução já estabelecido.

Com a manutenção da política econômica ortodoxa e a forte instabilidade do crescimento, no fim do mandato o grande capital industrial estava em choque aberto como governo. As contradições do padrão de reprodução corroeram o consenso burguês alcançado

pela estabilização monetária, e o grande capital industrial brasileiro passou a exigir que o Estado atuasse em favor da retomada do desenvolvimento e da inserção externa competitiva, a partir do fortalecimento do capital e da indústria nacionais (Diniz, 2004). Era reivindicada a retomada da política industrial, tratada desde o governo Collor como uma pauta ultrapassada, especialmente mediante o estímulo às exportações, à capacitação tecnológica e ao estímulo à inovação, reforçando a competitividade da indústria nacional.

Por parte da classe trabalhadora, a diminuição do emprego industrial resultante da reestruturação produtiva, o aumento da informalidade e as dificuldades reais de retomada do crescimento minaram as conquistas advindas da estabilização e dinamizaram um movimento de queda de popularidade crescente da ortodoxia neoliberal. Ao longo de toda a década de 1990 o sindicalismo brasileiro sofreu duramente com a implementação do padrão de desenvolvimento neoliberal e entrou em posição defensiva (Boito Jr., 2018). Isso levou a uma mudança profunda nas suas estratégias de luta, com o rebaixamento significativo de suas pautas e a adoção de uma postura conciliadora com certas frações do grande capital. Assim, o operariado industrial remanescente viu no fortalecimento da fração industrial da grande burguesia um meio para a retomada do crescimento e do emprego. Isso levou à aproximação entre a FIESP e a CUT em torno da crítica à política macroeconômica “financista” e da luta pela retomada do crescimento, o que se expressou numa série de manifestações conjuntas no final dos anos 1990, em geral sob direção da primeira. Portanto, a FIESP se utilizou da postura crescentemente conciliadora da CUT para ampliar sua capacidade de tensão no interior do bloco no poder existente.

Ao mesmo tempo, e intimamente relacionado ao processo descrito no parágrafo anterior, o Partido dos Trabalhadores completava uma mudança de percurso histórica de suas vias históricas de luta. Especialmente a partir de 1992, houve uma transformação geral de sua tática em direção a uma moderação crescente e à proposição de reformas graduais sem romper com o sentido das reformas neoliberais, buscando avançar uma “agenda social” capaz de enfrentar os efeitos mais deletérios do padrão de reprodução (Boito Jr., 1998; Bianchi, 2004). A mudança da orientação estratégica do sindicalismo e do movimento popular que eram base do Partido dos Trabalhadores foi um dos elementos centrais não só da vitória eleitoral de Lula em 2002, mas da construção de uma frente política que, em nome da retomada do crescimento e emprego, atuaria em favor do fortalecimento do grande capital industrial no padrão de reprodução e no bloco no poder existentes. Seguindo a síntese de Boito Jr. (2018):

Um setor da grande burguesia interna, que também havia apoiado o programa neoliberal, ainda que de modo seletivo, foi acumulando

contradições com esse mesmo programa. Foi nesse quadro – marcado, de um lado, por dificuldades crescentes para o movimento sindical e popular e, de outro lado, pelo fato de um setor da burguesia começar a rever suas posições diante de algumas das chamadas reformas orientadas para o mercado – que se criaram as condições para a construção de uma frente política que abarcasse setores das classes dominantes e das classes dominadas. Essa frente, organizada fundamentalmente pelo PT, chegou ao poder governamental em 2003 com a posse do primeiro governo Lula. (Boito Jr., 2018, p. 104).

O neoliberalismo ortodoxo também perdeu base de sustentação mesmo dentro das frações hegemônicas no interior do bloco no poder, por conta dos riscos que as crises externas consecutivas e a ortodoxia extremada da política monetária colocavam à abertura financeira e à expansão da dívida pública. A flexibilização do modelo pelo abandono do câmbio fixo e adoção do regime de metas de inflação em 1999 foram as vias encontradas para superar de maneira mais imediata os obstáculos à acumulação dessas frações e reestabelecer a confiança do capital financeiro internacional. Neste contexto, a adoção do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, superávit fiscal e metas de inflação) significou uma flexibilização do neoliberalismo de maneira a acomodar e ratificar as frações hegemônicas do bloco no poder (Boito Jr., 2005), balizando uma matriz macroeconômica que seria preservada pelo governo Lula.

Nas eleições presidenciais de 2002, o grau de insatisfação popular e do grande capital com o neoliberalismo ortodoxo “deslocou” as pautas e os candidatos para um viés crítico ao padrão de reprodução curto que perdurava desde a estabilização e para a defesa da retomada do crescimento, o que se explicitou na escolha de José Serra como o candidato da situação. Frente à falta de apoio ativo e coeso da grande burguesia ao candidato do PSDB e a moderação crescente do candidato do PT, se criou o ambiente político adequado à vitória de Lula, que conseguiu canalizar para si o descontentamento crescente com o neoliberalismo ortodoxo. Lula alcançou as condições de governabilidade após reafirmar ao longo de toda sua campanha seu compromisso com as reformas operadas ao longo dos anos 1990, com os pilares macroeconômicos legados por FHC e ao se aproximar dos partidos de centro, direcionando seu governo para a incorporação gradual, dentro do neoliberalismo, de uma política social capaz de enfrentar seus efeitos mais nocivos e de retomar o crescimento sustentado. A coalização com partidos de “centro”, a vice candidatura de José Alencar e a famosa “carta aos brasileiros” foram expressões clássicas deste movimento (Diniz e Boschi, 2007).

5. A VOLTA DO GRANDE CAPITAL NACIONAL

Quando observados do ponto de vista da evolução dos grupos econômicos brasileiros, pode-se então perceber a continuidade da política econômica brasileira ao longo das últimas décadas – apesar das idas e vindas – em fortalecer o capital local, sobretudo o grande capital.

Marco Antonio Rocha, *Grupos econômicos e capital financeiro*

A eleição de Lula em 2002 foi a convergência dos interesses particulares descritos, significando o esgotamento do neoliberalismo ortodoxo. De fato, em termos programáticos, a vitória de Lula era constituinte de uma tendência global de afirmação de políticas sociais para o enfrentamento dos efeitos mais nocivos do neoliberalismo, como a desigualdade e a pobreza emergente (Castelo, 2013). Buscava-se dar maior estabilidade e longevidade ao padrão de desenvolvimento neoliberal incorporando-se a volta do crescimento sustentado e políticas sociais de compensação. Nas palavras de Castelo,

O social-liberalismo surgiu nos centros imperialistas em resposta a crise conjuntural vivenciada pelo capitalismo em meados dos anos 1990, com as crises financeiras nos países dependentes (México, Tigres Asiáticos, Rússia, Brasil, Argentina) e o tímido fortalecimento das forças políticas de contestação da ordem, como os ativistas do Fórum Social Mundial e o Exército Zapatista. As classes dominantes globais pretenderam dotar o neoliberalismo de uma agenda social, buscando dar uma face humana ao desenvolvimento e à “globalização” para reduzir as tensões sociais e políticas. Falou-se em uma terceira via entre o mercado e o socialismo (Anthony Giddens), uma globalização com face humana (Joseph Stiglitz), desenvolvimento humano com liberdade (Amartya Sen), o pós-Consenso de Washington (John Williamson) e uma “nova” questão social (Pierre Rosanvallon). Em linhas gerais, o social-liberalismo reconhece que o mercado, apesar de suas falhas pontuais e episódicas, ainda é a melhor forma já inventada na história da organização social para a produção da riqueza. Suas falhas, principalmente no tocante à má distribuição de renda e à destruição ambiental, tendem a se agravar em momentos de crise, o que requer uma regulação estatal seletiva. O Estado social-liberal é, portanto, convocado a ter uma atuação ativa nas expressões mais explosivas da “questão social”, tais como a pobreza, a degradação ambiental, doenças contagiosas, violência etc., programa mínimo que ficou consagrado internacionalmente nas Metas do Milênio. Este ajuste complementar pode ser chamado de social-liberalismo, que muda certos aspectos do neoliberalismo para preservar a sua essência, a saber, a retomada dos lucros dos grandes monopólios capitalistas via o novo imperialismo, a financeirização da economia, a reestruturação produtiva e precarização do mundo do trabalho, o aumento das taxas de exploração da força de trabalho, a reconfiguração das intervenções do Estado ampliado na economia e na “questão social”, o apassivamento e cooptação da classe trabalhadora e, em determinados casos, a decapitação das suas lideranças mais combativas. (Castelo, 2022, pp. 254-255)

Nos primeiros dois anos de seu mandato, entretanto, a operação da política macroeconômica foi tão ou ainda mais restritiva que aquela praticada pelo governo predecessor. Se mantiveram as metas bastante restritivas de inflação e as altas taxas de juros, e se operou um forte superávit fiscal sob o mesmo discurso do governo anterior de defesa absoluta da estabilidade (Lopreato, 2014). Ainda que essas políticas tenham permitido o controle inflacionário e a redução da dívida líquida do setor público, o fato é que o ano de 2003 continuou marcado pelo baixo crescimento e vulnerabilidade externa, o que foi objeto de críticas tanto de parte da base do PT quanto do empresariado industrial (Barbosa, 2013; Carvalho, 2018).

De fato, esse caráter conservador inicial do governo Lula não era uma negação do social-liberalismo tal como espjado ao longo da campanha, mas o seu pressuposto de existência. Ao esposar uma política macroeconômica conservadora, o governo Lula ratificava o compromisso com a gestão e reformas neoliberais, portanto com o bloco no poder existente, garantindo as condições de sua governabilidade. Ao mesmo tempo, enfatizava o caráter gradual da implementação do novo conjunto de diretrizes de governo, *interno* ao padrão de reprodução longo operante desde os anos 1990. Essa condução conservadora inicial é um ponto que evidencia o social-liberalismo não como uma negação do neoliberalismo, mas como um movimento que permite encontrar uma forma mais funcional à existência deste padrão de desenvolvimento e, assim, à sua reprodução ampliada. O compromisso com o padrão de reprodução neoliberal e com o bloco no poder existente é a base da continuidade, sob o governo Lula, das reformas neoliberais, o que se explicita na reforma tributária de 2003 e da previdência de 2004 (Boito Jr., 2003).

Enquanto padrão de desenvolvimento, o neoliberalismo é um *processo* que opera sua afirmação histórica por diferentes vias, estando condicionado pelas diferentes conjunturas e correlações de forças, nunca estando esgotado em suas possibilidades de expansão mesmo que plenamente estruturado em seu funcionamento. Comporta, assim, diferentes fases históricas de implementação. Assim, sob o ponto de vista do bloco no poder, o governo Lula permitiu reproduzir a hegemonia neoliberal ao flexibilizar o padrão de reprodução, acomodando diferentes interesses de classe e mitigando os efeitos sociais mais deletérios (ampliando o apoio burguês e popular ao modelo), e ao avançar um novo conjunto de reformas antes obstaculizadas pela crise de governabilidade do governo FHC. Uma das condições de existência do governo Lula, assim, foi sua capacidade de apaziguar as demandas dos movimentos sociais e sindicais e minar a resistência parlamentar ao neoliberalismo, abrindo

espaço para um novo período de reformas mediante o controle do movimento de massas (Boito Jr., 2003; Boito Jr., 2005).

5.1 O padrão de reprodução social-liberal

O ponto de partida para a mudança do padrão curto de reprodução do capital foi o quadro excepcionalmente favorável dos fluxos financeiros e comerciais a partir de 2003. O crescimento econômico chinês e sua alta demanda por commodities agrícolas e minerais pôs uma forte pressão sobre os preços mundiais destes produtos, exacerbada pela financeirização de suas cotações e pelo alto peso dos componentes especulativos (Biancarelli, 2012). No mesmo período houve uma maré de alta da liquidez internacional, que se expressou na retomada do fluxo de capitais para o Brasil a partir de 2003. Essas possibilidades extraordinárias foram melhor aproveitadas por conta de um regime macroeconômico mais flexível, instituído desde 1999, pelas desvalorizações cambiais de 2001 e 2002 e pelo aprofundamento da abertura financeira ao longo do governo Lula (Prates, 2006).

Este quadro de crescimento dos fluxos comerciais e financeiros internacionais beneficiou muito o novo tipo de inserção externa do Brasil, especialmente os setores da extrativa mineral, agropecuária e siderurgia. Em conjunto com os maiores incentivos à exportação adotados pelo governo Lula, como a expansão das linhas de financiamento do BNDES e outros benefícios fiscais (Laplane e Sarti, 2006), o crescimento da economia mundial puxou o setor exportador brasileiro e determinou uma recuperação do PIB nos dois primeiros anos do governo (Biancarelli, 2014).

A partir de 2005, entretanto, o crescimento da economia brasileira deixa de ser determinado pelas exportações e passa a ser puxado pela expansão do mercado interno. Essa expansão foi possível porque a entrada massiva de capitais para o Brasil permitiu o manejo do câmbio apreciado a menores taxas de juros internas, ampliando o espaço para a política fiscal e monetária no país. Ao mesmo tempo, a expansão das importações vinculada à aceleração do crescimento não ameaçou a estabilidade do balanço de pagamentos porque foi mais que compensada pela entrada líquida de capitais e pela expansão das exportações, permitindo inclusive o acúmulo significativo de reservas. Assim, o contexto internacional favorável permitiu acomodar a meta de controle inflacionário com medidas de estímulo à demanda interna, acelerando o crescimento do PIB.

Ao contrário dos governos FHC, o governo Lula buscou aproveitar o ciclo favorável da liquidez internacional para ampliar as reservas internacionais e reestruturar a dívida

externa, reduzindo seu estoque e custo. Tal como aponta Biancarelli (2012), o manejo da política externa e a atração da economia brasileira permitiram que o passivo externo fosse crescentemente denominado em reais, o que impõe que em momentos de fuga de capitais e desvalorização cambial tende-se a reduzir o estoque dos passivos, mitigando o impacto na vulnerabilidade externa e na conta financeira. Esse movimento permitiu uma redução significativa e duradoura da vulnerabilidade externa, e livrou o país do problema do estrangulamento externo ao longo de todo o período seguinte. Desta maneira, o manejo das reservas internacionais e da dívida externa consolidou uma maior estabilidade ao novo padrão de reprodução baseado no consumo e na abertura comercial.

Três foram os componentes centrais para a expansão do consumo. Em ordem de importância (Calixtre e Fagnani, 2018): i. o crescimento do mercado formal de trabalho e de sua remuneração média; ii. a expansão dos benefícios sociais e das políticas de transferência de renda; iii. a expansão do crédito por novas medidas regulatórias e inovações financeiras (Biancarelli, 2014).

Sobre o primeiro ponto, após uma década de aumento da informalidade e instabilidade do crescimento, no governo Lula o mercado formal de trabalho viu um crescimento significativo. Tal como descreve Baltar (2014), a necessidade de realização do superávit fiscal e, conseqüentemente, de fortalecer a arrecadação pública levaram à busca pela racionalização e endurecimento do sistema de tributação, ampliando a formalização dos negócios. A formalização foi especialmente relevante para os bens e serviços que não sofrem com a concorrência externa, determinada pelo crescimento e diversificação dos grandes grupos nacionais em áreas crescentemente privatizadas. Nas palavras de Baltar, Souen e Campos,

Um crescimento firme e continuado da demanda por produtos com atendimento que não sofre a concorrência da produção de outros países ampliou a estruturação empresarial dessas atividades, e isso ainda ocorreu em meio a uma fiscalização mais rigorosa das atividades econômicas pela Receita Federal, com o Estado procurando obter expressivos superávits primários. Ademais, a Justiça do Trabalho ampliou seus quadros, facilitou o acesso dos trabalhadores e firmou jurisprudência sobre a responsabilidade trabalhista dos contratantes de serviços de terceiros. Tais mudanças, mais a simplificação e desoneração de encargos trabalhistas para negócios pequenos, juntamente com a persecução mais rigorosa de fraudes trabalhistas pelo Ministério Público do Trabalho e pelo Ministério do Trabalho e do Emprego, ajudaram a aumentar a proporção de contratos de trabalho formalizados em conformidade com as leis trabalhistas. (Baltar, Souen e Campos, 2018, p. 173)

O aumento proporcional dos postos formais também foi canalizado pelas exigências das políticas de acesso ao crédito, de compras governamentais e pelo crescimento das grandes

empresas. Por outro lado, a política de valorização do salário-mínimo em um contexto de formalização crescente fortaleceu os ganhos de poder de compra da população que antes estava ocupada no setor informal. Assim, a volta do crescimento do PIB em um contexto de formalização crescente e de valorização salarial favoreceram o aumento do poder de compra da força de trabalho. Favoreceram também a redução da desigualdade da renda do trabalho que dinamizou o crescimento do consumo pela maior elasticidade-renda do consumo da parcela mais pobre da população trabalhadora (Carvalho, 2018). Assim, o governo Lula inaugurou um ciclo positivo entre crescimento do consumo, expansão dos empregos formais e redução da desigualdade, que permitiu a melhoria material objetiva para os estratos mais pauperizados da população que foram excluídos da maior parte dos ganhos dos períodos anteriores de crescimento, inclusive do período desenvolvimentista (Dedecca, 2014; Calixtre e Fagnani, 2018).

Um segundo ponto central para o crescimento do consumo, especialmente das parcelas mais pauperizadas da classe trabalhadora, foram as políticas de transferência de renda. Dentro das amarras impostas ao Estado no neoliberalismo, a partir de FHC foram privilegiadas as políticas de transferência de renda focalizadas nos mais pobres, por seu baixo custo relativo e por estarem subordinadas à ampliação da oferta privada de serviços como saúde e educação (Gentil e Hoffmann, 2017; Calixtre e Fagnani, 2018). O governo Lula operou uma expansão significativa das transferências de renda da seguridade social (como a previdência, o seguro-desemprego e o benefício de prestação continuada) e dos programas de combate à extrema pobreza (como o Bolsa Família e o Brasil Sem Miséria). Ao mesmo tempo, por estarem em sua maioria indexados ao salário-mínimo, a política de valorização operante do período também apoiou a expansão do consumo popular pelo lado dos benefícios sociais, reforçando o movimento de redução da desigualdade no interior da classe trabalhadora.

Por fim, o consumo popular também foi dinamizado pela expansão do crédito, que ampliou o acesso aos bens de consumo durável e inaugurou um longo período de endividamento da classe trabalhadora. Aqui, uma série de mudanças regulatórias e inovações financeiras permitiram a incorporação de estratos da classe trabalhadora que historicamente ficaram alheios ao sistema de crédito. O melhor exemplo aqui é o crédito consignado, que reduziu significativamente o risco de empréstimo dos bancos. A queda da SELIC em meio ao controle inflacionário foi outro dos determinantes centrais para a possibilidade de expansão da oferta e da demanda por crédito, tal como a ampliação do emprego formal. Por fim, vale enfatizar também a importância atuação dos bancos públicos no âmbito do crédito direcionado, especialmente o habitacional.

De maneira geral, o poder de compra dos salários foi apoiado neste período pela apreciação cambial e pelo controle inflacionário resultante do manejo conservador da política econômica, que favoreceu em particular as famílias mais pobres (Deddeca, 2014). Assim, num contexto de abertura comercial, altas taxas de juros e apreciação cambial, o crescimento do consumo das massas estava intimamente relacionado ao crescimento da absorção externa da economia brasileira. Por conta da expansão das importações, o resultado comercial foi decrescente ao longo período, e crescentemente deficitário para o setor manufatureiro. Daí que a produção industrial brasileira no período não acompanhou no mesmo ritmo a aceleração do PIB.

Assim, o investimento industrial no Brasil, apesar de ter se elevado principalmente no período entre 2006 e 2008 (Loural, 2016), não foi capaz de atingir os mesmos patamares de crescimento do consumo e permaneceu em patamares historicamente muito baixos quando comparado aos ciclos de crescimento do período desenvolvimentista. Por outro lado, a apreciação cambial favoreceu o viés modernizante do investimento por baratear a modernização de máquinas e equipamentos industriais. A expansão estrutural do coeficiente importado da economia brasileira e as dificuldades de aumento da capacidade produtiva no Brasil limitaram a expansão do emprego industrial, reduzindo o impacto multiplicador do crescimento da demanda agregada na economia brasileira (Baltar, 2014, p. 436). Portanto, o mesmo regime macroeconômico que permitiu e favoreceu o crescimento do consumo popular em meio à baixa inflação não só não permitiu quanto reforçou a tendência ao desadensamento das cadeias produtivas no Brasil.

A melhoria do cenário internacional e a retomada do crescimento com base no consumo permitiram que o governo Lula operasse um redirecionamento da atuação do Estado sem romper com o neoliberalismo. Neste contexto de volta do crescimento e de redução dos juros houve uma melhora significativa da situação das finanças públicas, tanto pela expansão da arrecadação fiscal quanto pela redução do pagamento dos juros da dívida pública (Carvalho, 2018). Essa melhoria também foi possível pela elevação relativa das receitas a partir da reforma tributária de 2003 e da estabilização do peso das aposentadorias públicas a partir da reforma da previdência de 2004. Se manteve assim a realização de superávits primários significativos e a redução da dívida líquida do setor público. Em primeiro lugar, foi possível ampliar a extensão e o volume dos gastos sociais. Ainda mais importante, a partir da dinamização do mercado interno e do alívio sobre o setor público, se ampliou o espaço para a volta do Estado como articulador dos projetos de investimentos e indutor do crescimento *dentro* dos moldes da condução e das reformas neoliberais. O primeiro passo neste sentido foi

dado pela operação Tapa Buracos, em 2006, mas o movimento ganharia corpo com a promulgação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 (Carvalho, 2018). Assim, a retomada do crescimento do mercado interno flexibilizou as amarras impostas ao Estado e permitiu a acomodação de uma política fiscal ativa sem interferir nos interesses das frações hegemônicas ao se manter dentro dos limites de controle da dívida pública, das políticas de superávits fiscais e das metas de inflação.

Esse esforço consciente para a acomodação dos interesses se expressou quando da queda de Antônio Palocci e a assunção de Guido Mantega ao ministério da Fazenda, em março de 2006 (Carvalho, 2018). O que se observa a partir daí é uma expansão da atuação do Estado dentro das reformas estruturais consolidadas e dentro do tripé macroeconômico, ampliando o investimento das estatais, a presença do Estado na articulação e financiamento do investimento privado e o uso de incentivos fiscais e financeiros ao grande capital (Lopreato, 2014), com vistas à aceleração do crescimento. Há neste período um aumento significativo do investimento em infraestrutura, que seria consumado em 2007 com a proposição do PAC, sobre o qual trataremos melhor depois.

Em síntese, depois de um início bastante conservador, seguido pela retomada do crescimento a partir das exportações, a economia brasileira se dinamizou entre 2006 e 2008 puxada pelo consumo das massas e pelo investimento público. A gradualidade do processo se justificou, como vimos, por ser uma mudança de rota dentro dos marcos das políticas possíveis e propostas dentro do neoliberalismo. Se mantiveram as reformas estruturais dos anos 1990, os pilares da gestão da política econômica e se avançaram novas reformas como a tributária e da previdência. Mesmo as novas políticas eram operadas dentro dos marcos da reestruturação produtiva, do equilíbrio fiscal e da mercantilização da oferta dos serviços públicos (Calixtre e Fagnani, 2018). Deste modo, a força do governo Lula foi dada pela habilidade em aproveitar o ciclo internacional favorável para acomodar os interesses de diferentes classes dentro dos marcos do padrão de reprodução neoliberal, operando gradualmente uma série de mudanças de acordo com seu direcionamento social-liberal. Ao mesmo tempo, a partir de um manejo eficiente da política econômica, o governo Lula soube reduzir estruturalmente a vulnerabilidade externa, livrando o Brasil de grande parte dos obstáculos do governo FHC e balizando um melhor funcionamento do padrão longo de reprodução do capital. Ao alcançar a volta do crescimento, a incorporação dos interesses de classes antes marginalizadas, a estabilização e flexibilização *dentro* das tendências de longo prazo postas pelo padrão de desenvolvimento neoliberal, o social-liberalismo do governo Lula reforçou o consenso em torno do bloco no poder e do padrão de reprodução longo neoliberal.

Mas o social-liberalismo não é o único elemento que determina a novidade histórica do governo Lula.

5.2 O liberal-desenvolvimentismo

O impulso ao crescimento da demanda e da liquidez internacional favoreceram especialmente o grande capital industrial brasileiro mais voltado ao setor externo, como o dos setores da siderurgia, de papel e celulose e da química básica. Assim, a política pró-exportação de incentivos cambiais e creditícios adotada a partir de 2003 foi um primeiro passo no sentido ao favorecimento do capital industrial brasileiro dentro dos limites estritos da hegemonia do capital financeiro e num contexto macroeconômico vulnerável (Boito Jr., 2005). Nos primeiros dois anos do governo Lula a expansão das exportações foi o fator que puxou o crescimento e a acumulação dos grandes grupos num sentido que convergia com os interesses do capital financeiro pelo alívio consequente às contas externas. Mas o salto qualitativo do governo Lula em favor ao grande capital industrial nacional não se limitou ao estímulo de seu esforço exportador. Na verdade, ainda que dentro dos limites da manutenção da política macroeconômica conservadora e sem enfrentar os interesses das frações hegemônicas no bloco no poder, o governo Lula inaugurou um novo período para o fortalecimento do grande capital industrial nacional, alçando o liberal-desenvolvimentismo como política de Estado.

Em primeiro lugar, o *boom* das commodities e a retomada do crescimento do mercado interno asseguraram um período longo de alta rentabilidade e crescimento patrimonial para os grupos que haviam se direcionado para os setores de maiores vantagens comparativas, justamente aqueles ocupados pelo grande capital industrial nacional (Rocha, 2020). Sua alta rentabilidade em um contexto de elevada liquidez internacional possibilitou a valorização dos ativos desses grupos (Hiratuka e Rocha, 2015), ampliando sua capacidade de autofinanciamento e de endividamento e multiplicando os recursos disponíveis para suas estratégias de expansão.

A retomada paulatina do investimento público, possível pela melhora do quadro fiscal do Estado, foi outro mecanismo importante que dinamizou a consolidação dos grandes grupos nacionais. O aumento do protagonismo das estatais, especialmente da Petrobras e Eletrobras, permitiu o financiamento e operacionalização de importantes projetos de investimento que foram executados pelos grandes grupos nacionais. Neste caso, os investimentos públicos na geração de energia, a política de privatização relativa representada pela expansão das

concessões e a expansão da indústria para-petroleira em torno da Petrobras favoreceram em particular as grandes construtoras como a Odebrecht, a Camargo Correa e a Queiroz Galvão, que passaram cada vez mais a se inserir nos espaços abertos pela ação do Estado, como na execução das obras de infraestrutura e demais setores sob demanda das estatais (Rocha, 2020).

O governo Lula também promoveu a expansão dos canais de interlocução do governo com a grande burguesia industrial, satisfazendo em parte as demandas desta fração de classe de incorporação nas esferas decisórias do setor público (Diniz e Boschi, 2007). A criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) são marcos deste melhor posicionamento da grande burguesia industrial no interior do aparato de Estado, que permitiu canalizar melhor suas demandas em termos de retomada das políticas industriais e do fortalecimento da capacidade de coordenação do setor público (Cano e Silva, 2010). Essa construção de canais de influência da grande burguesia industrial no processo decisório correspondeu, na FIESP, à eleição de Paulo Skaf, cuja vitória representou a busca firme do empresariado paulista pela inserção nos espaços antes reservados à burguesia financeira (Diniz e Boschi, 2007). Paulo Skaf, vale notar, recebeu pleno apoio do governo Lula em sua eleição (Boito Jr., 2018). O fortalecimento da capacidade organizativa e de influência da grande burguesia industrial brasileira partiu, desta maneira, tanto da disputa por meio de suas entidades representativas quanto da política ativa de incorporação do governo Lula. Foram estruturados, dentro do Estado neoliberal, os mecanismos institucionais para a acomodação do empresariado industrial e estímulo à política industrial.

Vimos que no final dos anos 1990 os grandes grupos nacionais conseguiram manter uma posição relevante no interior da indústria brasileira a partir do aproveitamento das oportunidades oferecidas pela abertura comercial, pelo aumento do conteúdo importado e pela aquisição de máquinas e equipamentos, pela abertura financeira (aumento da rentabilidade a partir do menor pagamento de juros) e pela privatização (capitalização e apropriação de ativos relevantes). Vimos também que o acirramento das contradições do padrão de reprodução do pós-estabilização começou a convergir com as necessidades de consolidação, ao minar a estabilidade do crescimento e ao submeter a rentabilidade das grandes empresas aos impactos das crises externas. Havia a necessidade objetiva de prosseguir com a reestruturação dos grandes grupos nacionais mediante a centralização do controle dos ativos dos setores privatizados e a concentração e verticalização de suas estratégias, o que exigia um forte movimento de fusões e aquisições e descruzamento acionário. A esse conjunto de

determinações se agregava também o avanço de novas formas de desmantelamento do Estado como as concessões públicas, que representavam oportunidades relevantes de acumulação e que também exigiam um volume considerável de recursos. O papel que o governo Lula assumiu, desde o primeiro mandato, foi o de mobilizar o conjunto de mecanismos de centralização de capital para apoiar a consolidação dos grandes grupos nacionais (Rocha, 2013).

O Estado brasileiro mobilizou esses mecanismos de centralização de capital a partir do fortalecimento dos investidores institucionais que estavam sob seu controle, tal como ocorreu com os fundos de pensão e o BNDESPar. No caso dos fundos de pensão das empresas públicas, seu crescimento esteve ligado à degradação da previdência pública a partir do final dos anos 1980 e a mudança de visão do movimento sindical, especialmente a partir do início dos anos 1990, dos fundos de previdência complementar como um complemento necessário e como um meio de influência sindical sobre o controle das empresas. Assim, em especial a CUT passou a disputar o controle desses fundos e a incentivar seu crescimento (Jardim, 2011). A partir da privatização, eles participaram da reestruturação dos grandes grupos nacionais e assumiram posição central na sua estrutura de propriedade, acumulando fortes ganhos patrimoniais decorrentes da privatização, o que inclusive possibilitou seu crescimento (Rocha, 2013, p. 96). O imenso volume de recursos de fundos como o Previ, Pretos e Funcef, controlados por sindicalistas ligados à CUT e, assim, ao Partido dos Trabalhadores, foi um dos instrumentos mobilizados ao longo do governo Lula em apoio à reestruturação dos grandes grupos brasileiros.

Outro dos instrumentos mobilizados foi o BNDESPar, que foi fortalecido com o ímpeto do governo Lula de ampliar o repasse de maiores recursos para o BNDES e de operar uma mudança significativa da orientação do banco já nos primeiros anos do mandato. Fortemente criticado por sua atuação em apoio ao processo privatista na década de 1990, o BNDES passou por um intenso processo de capacitação institucional e fortalecimento financeiro, de maneira direcionar seus desembolsos em direção à consolidação dos grandes grupos nacionais. A canalização dos recursos do BNDES via o BNDESPar foi central para a concentração do capital acionário dos grupos dos insumos básicos, como a Gerdau e a Klabin. Por fim, as estatais também foram mobilizadas para a associação com o grande capital nacional, e aqui o direcionamento da Petrobras para o setor de química básica foi central para a reorganização e centralização dos ativos nacionais em torno da Braskem.

As instituições públicas não-privatizadas e as massas de capital-dinheiro controladas pelo governo foram direcionadas para se associarem ao grande capital industrial nacional no

mercado acionário. O fortalecimento setorial dos grandes grupos nacionais envolveu, assim, tanto o fomento ao mercado de capitais no Brasil quanto a recomposição relativa da participação do Estado na propriedade dos setores privatizados. A centralização e concentração dos grandes grupos nacionais se operou com base na capitalização dessas empresas no mercado acionário brasileiro, a partir do investimento do BNDESPar e dos fundos de previdência do setor público. Desta maneira, o fortalecimento dos grandes grupos nacionais se deu conjuntamente à proeminência dos fundos de investimento nacionais no mercado de capitais, ou seja, mediante o protagonismo do *financial capital* controlado pelo governo.

O mercado de capitais brasileiro permaneceu caracterizado pela proeminência do controle estatal e familiar sobre o conjunto de acionistas votantes. De acordo com Rocha (2013), esse aumento do volume negociado foi canalizado para o mesmo mercado (a BMF Bovespa) de maneira a reduzir os custos de transação e dar maior liquidez aos títulos, concentrando os recursos da privatização. A expansão da BMF Bovespa representou, assim, o crescimento dos fundos mobilizados em apoio ao grande capital nacional, ao mesmo tempo que se operou uma série de mudanças legislativas que dificultaram a capacidade de intervenção dos sócios menores no controle dos grandes grupos. Essas mudanças iam, desta maneira, de encontro aos interesses do núcleo ainda familiar dos grandes grupos e limitava os fundos mobilizados pelo Estado o papel de apoio financeiro (Rocha, 2013). Assim,

a existência de alguns setores privatizados em que a presença estatal se reconstruiu de forma significativa e ao longo da cadeia (...) oferece indícios de que a privatização, ao contrário de ter sido simplesmente um processo de exclusão do Estado, produziu a reorganização das formas de participação estatal na economia, associadas, geralmente, também à redução da capacidade de controle do Estado sobre os setores anteriormente comandados por este. Um segundo aspecto importante (...) é a atuação histórica do Estado na criação de oportunidades de investimento e, portanto, sua influência na conformação das áreas de atuação dos grandes grupos econômicos brasileiros. (Rocha e Silveira, 2015, p. 52)

Portanto, o que se operou não foi somente uma mudança nas vias de financiamento dos grandes grupos nacionais. A trajetória de associação acionária entre os grupos, fundos de pensão e instituições públicas e o processo de descruzamento acionário e fusões e aquisições fortaleceu a organização das grandes empresas como torno grupos empresariais controlados por *holdings* familiares e com participações em empresas de capital aberto que centralizam os ativos setoriais, compartilhando a propriedade com fundos públicos e estatais. Esse novo tipo de organização da estrutura de propriedade e controle do grande capital nacional, necessário pelo processo de concentração e centralização, foi outro aspecto que o acomodou dentro do

padrão de desenvolvimento neoliberal e da financeirização, ainda que de acordo com sua trajetória histórica particular. Ampliaram-se, assim os vínculos dos fundos públicos e do Estado com o grande capital nacional e a associação entre fundos de previdência, instituições públicas e grandes grupos nacionais passou a ser o modelo associativo comum ao padrão de reprodução do capital no Brasil.

Neste sentido, fica claro que a financeirização dos grandes grupos industriais brasileiros, com as mediações da operação particular da nossa formação econômica-social, também foi resultado de uma resposta ativa da grande indústria à necessidade de sobrevivência frente às novas determinações da concorrência. Vimos como na década anterior a “financeirização do passivo”, pela expansão das emissões diretas no mercado internacional, foi um meio de reduzir o custo do endividamento e aproveitar as oportunidades da abertura financeira. Vimos também como a proeminência dos grandes fundos de investimento, expressando a emergência nacional do *financial capital*, e o desenvolvimento do mercado de capitais brasileiro eram uma necessidade à continuidade da consolidação dos grandes grupos industriais brasileiros. Agora, é evidente como a assunção de formas de propriedade e controle típicas da financeirização também faz parte das novas estratégias de acumulação dos grandes grupos.

A financeirização dos grandes grupos industriais brasileiros não diz respeito, portanto, exclusivamente ao caráter crescentemente financeiro de seus ativos, e esse não é nem um aspecto tão importante. Aqui devemos enfatizar que a partir da estabilização houve uma concentração dos recursos financeiros dos grandes grupos industriais em títulos da dívida pública, que cumpriram o papel de garantir o ganho patrimonial das empresas em contextos de baixo crescimento (Loural, 2016). Mas os ativos e receitas financeiras não tiveram ao longo do período uma proporção relevante para os grandes grupos industriais, indicando a preponderância das receitas operacionais para se explicar sua performance nestes anos. Sua importância é relativamente maior nos momentos de instabilidade e crise, o que significa que, tal como nos anos 1980, as empresas mantiveram uma estratégia defensiva de direcionar seus recursos em aplicações financeiras em busca de preservar sua rentabilidade e liquidez, dando o caráter de uma financeirização “defensiva” dos ativos. Assim, ao contrário do senso comum, a financeirização da indústria brasileira diz menos respeito ao caráter crescentemente patrimonial de seus ganhos, mas muito mais às novas estratégias de organização e associação do grande capital. É assim que se compreende como a consolidação setorial das empresas se dá conjuntamente com a aproximação com as formas organizativas “tipicamente financeiras”

do capital. Se reforçou o caráter *particular* de seus interesses ao mesmo tempo que os aproximou dos interesses gerais das frações financeiras do grande capital.

Um dos eixos do governo Lula foi o fortalecimento da grande burguesia industrial brasileira *dentro* do padrão de reprodução neoliberal, isto é, de acordo com o arranjo do bloco no poder, da estrutura produtiva existente e do Estado neoliberal. Esse eixo respondia às necessidades objetivas da grande industrial nacional postas no momento pós-privatização, especificamente em termos da reestruturação acionária, centralização dos ativos e fortalecimento decisório. Para fazer frente a essas necessidades, o Estado aproveitou o ambiente internacional e macroeconômico extremamente favorável para mobilizar uma série de mecanismos de centralização do capital-dinheiro. O governo Lula conseguiu assim consolidar e fortalecer o grande capital industrial brasileiro sem enfrentar os interesses das classes hegemônicas, e, como resultado desta consolidação, os grandes grupos nacionais alcançaram novos patamares de financeirização.

O grande capital industrial brasileiro, portanto, manteve seu papel subordinado no interior do bloco no poder existente. O conjunto das políticas operadas estavam subordinadas aos interesses das frações hegemônicas, e especialmente a condução da política macroeconômica respeitava sua centralidade política, com a manutenção dos juros elevados, da liberalização dos spreads bancários e dos altos superávits fiscais (Erber, 2011). Esses elementos, em conjunto com a trajetória ainda insuficiente de crescimento, ainda iam no sentido contrário aos interesses da grande burguesia brasileira, e representaram pontos de atrito permanente entre as frações no bloco no poder. Esse conflito aparecia publicamente, tal como no governo anterior, na contraposição entre o Ministério da Fazenda e o Ministério do Desenvolvimento, e se explicitou em momentos relevantes como a demissão de Carlos Lessa da presidência do BNDES ainda em 2005 (Boito Jr., 2007; Hirt, 2017).

O liberal-desenvolvimentismo do governo Lula foi capaz tanto de reforçar a hegemonia neoliberal, ao dinamizar um período de crescimento que favoreceu materialmente diversas classes e ampliou o consenso em torno do padrão de reprodução, quanto de melhorar a posição da grande burguesia industrial brasileira dentro do bloco no poder existente, avançando uma série de políticas que consolidavam sua posição no capitalismo brasileiro e sua capacidade de influência sobre o processo político. A melhor expressão deste movimento, gradual por excelência, foi a assunção de Guido Mantega ao ministério da Fazenda, uma das antigas fortalezas do neoliberalismo ortodoxo. Neste sentido, ainda que as frações hegemônicas tenham mantido seu lugar privilegiado pela manutenção das reformas e da matriz econômica mais geral e seus interesses não tivessem sido enfrentados, a grande

burguesia industrial brasileira foi melhor acomodada *dentro* do padrão de reprodução existente (Boito Jr., 2005).

Já havíamos adiantado no capítulo anterior que parte das transformações internas da ideologia desenvolvimentista no neoliberalismo era o abandono da meta da diversificação da matriz industrial em prol da internalização de nichos tecnológicos dinâmicos a partir do apoio estatal à conglomeração dos grandes grupos nacionais, o que asseguraria uma inserção positiva no mercado mundial (Garzon, 2017). Fica claro agora que o liberal-desenvolvimentismo do governo Lula não tinha o mesmo conteúdo do liberal-desenvolvimentismo do início da década de 1990 e nem muito menos do neodesenvolvimentismo dos anos 1980. Ainda assim, era *desenvolvimentismo* por responder, ainda que não em todas suas demandas, aos interesses da burguesia industrial brasileira. Na nossa concepção, o desenvolvimentismo não é definido por uma lista pré-estabelecida de elementos referentes a uma determinada forma de ação do Estado, de um determinado sentido de transformação estrutural ou de privilégio a determinado setor produtivo, mas como a ideologia própria à grande burguesia industrial brasileira, como o conteúdo programático que representa os interesses objetivos desta classe e a mobiliza politicamente. O liberal-desenvolvimentismo estava tão distante do nacional-desenvolvimentismo dos anos 1950 do século passado quanto o estava a própria burguesia industrial brasileira. Se ele não tinha os mesmos efeitos em termos de transformação estrutural, era porque essa burguesia agora estava inserida em um outro padrão de desenvolvimento, em uma outra configuração de bloco no poder, em uma outra configuração do Estado.

Da mesma maneira, nos parece que é justamente o liberal-desenvolvimentismo do governo Lula um de seus traços essenciais, que o particulariza dentro do quadro geral de emergência do social-liberalismo e distingue o Brasil frente aos demais países da América Latina. De fato, a despeito de todo processo de reestruturação produtiva, o país alcançou manter um grau relevante de diversificação industrial nos anos 2000, ao contrário da grande maioria dos demais países latino-americanos. Isso ocorreu tanto por sua manutenção enquanto base regional de operação das filiais das multinacionais, descrita no segundo capítulo, quanto pela força do grande capital industrial nacional e sua capacidade de consolidação ao longo dos anos 2000. Esses são elementos centrais para compreender a estruturação particular das classes no país e o sentido particular de seu desenvolvimento em comparação aos países vizinhos, o que se tornará nítido no item posterior quando da discussão do subimperialismo brasileiro no século XXI.

Vale notar que em meio à consolidação dos grandes grupos nacionais dentro do padrão de reprodução social-liberal as próprias pautas abarcadas pelo desenvolvimentismo tiveram uma mudança significativa em termos de sua importância relativa. Tal como ressalta Pinto (2021), ao longo dos anos 2000 o grande capital industrial nacional foi retirando importância da política industrial em favor da política macroeconômica como centro de suas pautas reivindicativas, o que se torna explícito, por exemplo, nos discursos do IEDI (Pinto, 2021, p. 87). Em nosso entender, isso é determinado fundamentalmente pelas novas estratégias do grande capital industrial brasileiro, para quem as políticas setoriais perderam relevância frente as políticas macroeconômicas que o posicionem competitivamente frente à força concorrencial imanente do exterior. Essa reorientação é a grande razão de ser da corrente novo-desenvolvimentista do liberal-desenvolvimentismo brasileiro, formada por economistas como João Sicsú, José Oreiro e Luiz Carlos Bresser-Pereira, que enfatizam que o papel do Estado é o de manejar adequadamente os preços macroeconômicos para permitir uma melhor competitividade externa da indústria nacional (Carneiro, 2015). Os novos-desenvolvimentistas, posicionados em centros como a Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, tinham historicamente relações bastante próximas com o empresariado paulista e a “ala desenvolvimentista” do PSDB, tal como se expressa melhor na figura de Bresser-Pereira, e conseguiram sintetizar em suas publicações ao longo dos anos 2000 grande parte dos interesses da grande burguesia industrial brasileira em sua nova etapa de consolidação (Pinto, 2021).

Vale notar, por fim, que uma das grandes expressões ideológicas da distinção objetiva entre social-liberalismo e liberal-desenvolvimentismo se expôs na contraposição entre a corrente desenvolvimentista descrita no parágrafo anterior e os “social-desenvolvimentistas”, herdeiros teóricos do neodesenvolvimentismo dos anos 1980 e concentrados no Instituto de Economia da Unicamp. A particularidade desta corrente diz respeito à tentativa de conciliar o esforço social-liberal de dinamização do mercado interno a partir do consumo de massas e das políticas de redistribuição de renda com o fortalecimento do parque industrial nacional. A expansão do consumo popular, aqui, seria o grande fator de empuxe do investimento industrial, que, balizado por uma ação consistente do Estado em termos de manejo macroeconômico, de criação de infraestrutura e de um sistema nacional de inovação adequado seria capaz de reconstruir os encadeamentos produtivos perdidos a partir dos anos 1990 e mesmo avançar para setores tecnologicamente mais complexos. Neste caso, os vínculos maiores desta corrente se dão com a base social da estratégia democrático-popular, e a própria ênfase de que o desenvolvimento das forças produtivas é subordinado à redução das

desigualdades expressava mais a perspectiva política do Partido dos Trabalhadores do que o empresariado industrial brasileiro.

Em síntese, ainda que a manutenção da política macroeconômica conservadora tenha sido objeto de críticas permanentes pela grande burguesia industrial, especialmente o câmbio sobrevalorizado e a alta taxa de juros (Pinto, 2021), o governo Lula foi capaz de avançar no processo de fortalecimento do grande capital industrial nacional, se utilizando ativamente do setor público para satisfazer as necessidades da consolidação do grande capital industrial naquela etapa particular do neoliberalismo no Brasil. Foi isso que fez que a grande burguesia industrial não apoiasse ativamente as primeiras tentativas de desestabilização do governo operadas em 2006 a partir do “Mensalão”, onde Paulo Skaf, presidente da FIESP, apareceu como uma das figuras centrais para a descontinuidade do processo. Ainda que o governo Lula falhasse consistentemente em atender suas demandas de redução dos juros, do custo Brasil e de desvalorização cambial, a alternativa mais conservadora representada pela oposição tampouco representava um horizonte mais favorável, e poderia também ameaçar os avanços conquistados até aquele momento. Desta maneira, na eleição de 2006 as entidades empresariais mantiveram uma posição distanciada. As frações hegemônicas, por outro lado, viram uma estabilização do padrão de reprodução e de sua dominação política, além dos lucros extraordinários da manutenção da política econômica conservadora combinada com a volta do crescimento econômico. Essas frações burguesas apoiaram ativamente a reeleição de Lula em 2006 (Diniz e Boschi, 2007). Seria somente no pós-eleição que veríamos a guinada derradeira do governo em direção ao fortalecimento do grande capital industrial, onde sua consolidação convergiu cada vez mais com a política ativa do Estado.

A retomada do crescimento em meio à manutenção da estabilidade monetária, a expansão do mercado formal de trabalho e das políticas de redistribuição de renda, a conquista histórica de um padrão de reprodução que tinha no centro de seu funcionamento a capacidade de melhorar a condição material dos estratos mais pauperizados da classe trabalhadora, tudo isso concorreu para a manutenção do apoio popular a Lula. O sindicalismo foi fortemente beneficiado pela retomada do crescimento, e pôde assumir posturas mais ofensivas em termos de suas demandas salariais. Mais importante ainda, o social-liberalismo soldou o apoio da “massa marginal” urbana e rural ao governo Lula, ou seja, dos trabalhadores situados fora dos vínculos “normais” da relação de assalariamento como os informais, autônomos e subempregados. Essa fração da classe trabalhadora, diretamente beneficiada pelas políticas de transferência de renda e de expansão do consumo, atuaria como fiel da balança em favor do PT nas eleições presidenciais de 2006, 2010 e 2014 (Boito Jr.,

2018). Ela foi, desta maneira, uma das grandes responsáveis pela continuidade da frente política organizada em torno da retomada do crescimento e do fortalecimento do grande capital industrial brasileiro.

5.3 A crise de 2008

A crise de 2008 interrompeu o ciclo de crescimento da economia brasileira iniciado em 2004. Seu resultado mais imediato foi uma reversão dos fluxos de crédito e de comércio internacional, impondo uma forte baixa no preço internacional das commodities e um amplo movimento de fuga de capitais que condicionou uma forte desvalorização cambial naquele ano (Biancarelli, 2012). A queda das exportações impactou diretamente a produção interna. A restrição do crédito externo limitou o *funding* do sistema financeiro nacional e levou à contração da oferta interna de crédito, que, junto à perda do poder de compra derivada da desvalorização cambial e aceleração inflacionária, levaram a uma queda no consumo. Além disso, a queda nos preços internacionais e no volume exportado das commodities impactou fortemente o mercado acionário brasileiro, implicando numa intensa desvalorização de ativos, retração da liquidez, aumento da incerteza e congelamento dos planos de investimentos (Araújo e Gentil, 2011). Assim, o PIB sofreu um duro impacto no ano 2008 e 2009 pela performance negativa dos diversos itens de sua composição.

Por outro lado, a crise afetou especialmente os grandes grupos industriais brasileiros após um período de forte rentabilidade entre 2006 e 2008. A reversão do mercado interno e externo frustraram suas expectativas e levaram ao congelamento dos planos de investimentos. A sua rentabilidade foi fortemente atingida não só pela queda das receitas, mas pelo aumento das despesas financeiras, resultante do impacto da desvalorização cambial sobre o serviço dos passivos em dólar. A fragilização financeira do grande capital industrial nacional foi agravada pelas pesadas perdas por parte de algumas empresas que buscaram apostar no mercado de câmbio futuro para compensar a tendência de longo prazo de valorização cambial. Assim, algumas empresas do núcleo duro do grande capital industrial nacional que haviam passado por um intenso processo de consolidação nos anos anteriores estavam sob risco.

Vimos que nos anos anteriores o governo Lula havia alcançado uma redução estrutural da vulnerabilidade externa ao ampliar significativamente o volume de reservas internacionais e ao transformar o país em credor em moeda estrangeira. Essa posição permitiu que a crise não impactasse a solvência do país, mesmo em um contexto de fuga de capitais e de deterioração da balança comercial. Esse quadro permitiu inclusive a melhora da condição

financeira do setor público ao reduzir a dívida líquida do setor público (Barbosa, 2013). Além disso, os fluxos de capitais já em meados de 2009 voltam a se direcionar para os países periféricos devido à forte expansão da liquidez nos países centrais, aliviando as pressões de financiamento sobre o balanço de pagamentos, permitindo a rápida recomposição das reservas internacionais e da apreciação cambial (Biancarelli, 2012). Assim, os efeitos sobre o câmbio e inflação foram controlados, a despeito da queda das exportações e da pressão sobre a conta capital. As finanças públicas, por outro lado, se encontravam em posição bastante sólida devido ao baixo patamar da dívida líquida do setor público. Havia, desta maneira, um espaço mais amplo de atuação para a política fiscal e monetária, dentro dos marcos do tripé macroeconômico inaugurado no fim dos anos 2000 (Orair e Gobetti, 2010).

A resposta do governo Lula à crise foi qualitativamente nova. A gestão do governo Lula foi eficiente ao aproveitar o ciclo internacional favorável para reduzir a vulnerabilidade externa e melhorar a posição fiscal do Estado, abrindo espaço para a virada em direção a uma política contracíclica de combate à crise de 2008. Frente à deterioração da balança comercial, parte das reversas internacionais foram direcionadas para o financiamento das exportações. O governo Lula buscou retomar o crescimento do consumo a partir da manutenção da política de valorização do salário-mínimo, do aumento dos benefícios sociais e dos programas de transferência de renda e a partir da desoneração tributária sobre os bens de consumo duráveis, como os automóveis e a linha branca. Procurou compensar o enxugamento da liquidez pelos bancos privados mediante a ampliação da oferta de crédito pelos bancos públicos. Por fim, também operou um ciclo de redução gradual da SELIC a partir do início de 2009, quando se desacelerou o movimento de fuga de capitais e seu impacto sobre a desvalorização cambial foi mitigado (Baltar, 2014; Carvalho, 2018).

O que nos importa mais aqui são os mecanismos mobilizados para incentivar a retomada do investimento privado. Neste caso, os instrumentos de dinamização do investimento público que haviam sido paulatinamente mobilizados a partir de 2006 foram potencializados no pós-crise, e permitiram um novo patamar de ação do Estado. O governo Lula inclusive se utilizou da crise para flexibilizar algumas das restrições mais importantes do regime macroeconômico existente, tal como se expressou na redução da meta de superávit primário em 2009 e a retirada de seu cálculo dos gastos relativos ao PAC, da Petrobras e da Eletrobras (Araújo e Gentil, 2011; Barbosa, 2013). Mesmo assim, foi ainda *dentro* do tripé macroeconômico, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da estrutura neoliberal do Estado, do sistema tributário, da gestão orçamentária e do ordenamento federativo existente, que o governo Lula se aproveitou das “brechas” abertas por sua gestão econômica eficiente para

expandir o investimento das estatais, para ampliar a capacidade de articulação e coordenação do investimento privado e para mobilizar uma série de instrumentos fiscais e creditícios em favor de sua sustentação (Orair e Gobetti, 2010; Lopreato, 2014). Esses instrumentos, junto com a retomada do consumo, foram os responsáveis pela recuperação rápida da economia brasileira, que já em meados de 2009 retoma o crescimento acelerado. Para nós, mais importante ainda é que esses instrumentos também reforçaram a política petista de fortalecimento dos grandes grupos nacionais a partir do setor público. Assim, a crise de 2008 foi uma oportunidade histórica onde a resposta anticíclica do governo brasileiro aproximou ainda mais a gestão de política econômica dos objetivos liberal-desenvolvimentistas, representando um novo momento na trajetória do grande capital industrial brasileiro.

Vamos agora recapitular quais foram os principais instrumentos mobilizados e sua relação com a consolidação do grande capital industrial nacional.

O Programa de Aceleração do Crescimento

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado no início de 2007, mas encontrou uma série de dificuldades de execução nos primeiros meses de sua implantação por conta da baixa capacidade de formulação e lentidão na execução pelo Estado, que só foram superadas no pós-crise a partir da maior articulação e centralização na execução dos processos (Deporte, 2011). Sua ação efetiva, portanto, fez parte do conjunto de medidas anticíclicas mobilizado pelo governo Lula. O programa estava voltado à redução do custo de logística e energia no Brasil, atuando sobre os gargalos existentes a partir de um bloco de investimentos públicos em infraestrutura, especialmente por meio das estatais, e do estímulo ao investimento privado (Barbosa, 2013; Carvalho, 2018).

No PAC, o governo federal cumpria primordialmente o papel de proponente e coordenador de uma série de investimentos que visavam: a melhoria e expansão de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e rodovias, na área de logística; a expansão dos setores de geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e renováveis, na área de energia; a expansão dos programas de saneamento, habitação e de transporte urbano, na área de infraestrutura social e urbana. Ao governo federal cabia a proposição, articulação e controle da execução dos projetos, o que exigiu um movimento importante de modernização da gestão, a partir da criação de órgãos específicos e da centralização da cadeia de comando (Deporte, 2011).

A execução e o financiamento do programa eram responsabilidade de diversas formas de articulação entre o setor público e privado (Deporte, 2011). Assim, as fontes de recursos do programa não provinham somente do orçamento fiscal da união, mas do setor privado apoiado por instituições públicas como o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal (especialmente no caso do Programa Minha Casa Minha Vida). Pelo lado da execução, ou ela era de responsabilidade exclusiva do setor privado, como no caso dos programas de habitação, ou da associação do setor privado com as estatais, especialmente a Petrobras e a Eletrobras. Este era o caso das áreas que exigiam maiores volumes de investimentos, de maiores risco e maiores prazos de maturação, como no caso na geração de energia e na produção e exploração de petróleo e gás. Assim, tal como no período desenvolvimentista, as estatais foram chamadas a apoiar o investimento privado naquelas áreas que ele não poderia adentrar por si só.

O investimento privado era incentivado por medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento, a partir da expansão da oferta de crédito pela Caixa Econômica Federal (especialmente para o saneamento e habitação popular) e de financiamento pelo BNDES (direcionado mais para a área de infraestrutura), com redução da Taxa de Juros de Longo Prazo e dos spreads praticados. Havia também medidas de favorecimento ao interesse privado expressas na mudança dos marcos regulatórios dos setores, como o energético e de logística, além do próprio sistema de defesa da concorrência. Por fim, o PAC também englobava um pacote de desonerações e de simplificação tributária que reduziram significativamente a carga tributária dos setores estratégicos.

Ainda que o governo Lula tenha conquistado uma maior flexibilidade ao PAC ao conseguir que fosse retirado da meta de superávit primário, o PAC continha em si uma série de medidas que buscavam balizar sua consistência fiscal a partir da racionalização e controle do gasto público. O PAC englobava políticas de controle da expansão da despesa com pessoal, a implementação do regime de previdência complementar do serviço público federal, a racionalização da gestão da previdência social, a modernização da gestão das estatais e a liquidação das estatais Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e da Companhia de Navegação do São Francisco (FRANAVE). Assim, mesmo sendo pautado pela ênfase no investimento privado, o PAC buscou balizar sua posição dentro dos princípios da responsabilidade fiscal e da estabilidade monetária. Ainda que seu reforço tenha sido uma importante medida anticíclica por elevar os investimentos das estatais e a formação bruta de capital fixo da economia, o programa se pautava pelo privilégio ao setor privado, buscando dar-lhe condições de conduzir o crescimento de longo prazo, e pelo respeito à forma de atuação do Estado e da gestão de política econômica neoliberal. Foi assim estruturado como um tipo de

intervencionismo “realmente existente” dentro do neoliberalismo, possível pela maior flexibilidade externa e fiscal outorgadas pelo social-liberalismo.

Em síntese, a lógica do PAC era: o governo federal definia os programas a serem executados, organizava suas fontes de financiamento, conduzia quando necessário a inserção das estatais, fornecia os incentivos creditícios e tributários adequados e controlava sua execução; o setor privado, por sua vez, executava os programas, seja sozinho, seja com o apoio das estatais quando era incapaz de fazê-lo. O PAC buscou compensar os efeitos da crise e avançar na modernização da infraestrutura econômica nacional, que era em si uma demanda antiga do setor privado, pela criação de amplos espaços de acumulação para o investimento privado. E por “investimento privado”, é evidente que estamos nos referindo daquele proveniente dos grandes grupos industriais brasileiros. Assim, mesmo que o PAC não tenha representado um rompimento com o neoliberalismo, ele foi um momento central para a consolidação dos grandes grupos nacionais ao recuperar a capacidade do Estado de agir como fiador da acumulação de capital (Santos, Yaakoub, Coutinho, March, 2010).

A Petrobras

A Petrobras e a Eletrobras sobreviveram aos anos 1990 como as maiores estatais ainda existentes no setor público brasileiro. No caso da Eletrobras, ainda que suas subsidiárias tivessem papel central na execução dos projetos do PAC (como no caso da subsidiária Eletronorte na construção da Usina de Belo Monte), ela historicamente teve maiores dificuldades de comandar parcelas maiores do investimento público devido ao complexo contexto regulatório em que está inserida, resultante de um setor em que o Estado perdeu radicalmente sua capacidade de coordenação e comando em meio à privatização e à desnacionalização que ocorreram nos anos 1990 (Orair e Gobetti, 2010). Já a Petrobras, como veremos, conseguiu não só manter uma posição hegemônica em seu setor quanto vínculos produtivos significativos com a indústria para-petroleira, garantindo uma posição privilegiada no interior do aparato de Estado.

Ainda assim, a Petrobras não passou incólume aos anos 1990. A Lei do Petróleo de 1997 foi a expressão maior da mudança de orientação da política para o setor de petróleo e gás (P&G), de estímulo a um novo ciclo de crescimento com base na atração do investimento privado, especialmente de empresas estrangeiras. Assim, foi quebrado o monopólio da estatal e realizada a abertura das áreas de exploração, produção, transporte, refino, importação e exportação de petróleo. A partir do modelo de concessão, buscou-se reduzir os custos de

entrada para o capital privado e ampliar sua capacidade de apropriação de valor (Machado e Rocha, 2020). Ainda que a estatal mantivesse a propriedade das áreas que já estavam em operação, ela se viu obrigada a participar dos leilões da Agência Nacional do Petróleo (ANP) para a concessão de novas áreas de exploração e produção.

A própria Petrobras passou por mudanças importantes na sua estratégia de negócios, buscando modernizar sua gestão e se especializar nos setores mais rentáveis. Assim, sob a necessidade de melhorar a eficiência da empresa, houve um forte movimento de externalização de parte de suas atividades e aumento do conteúdo importado de suas compras (Pinto, 2020). Foram postos à venda refinarias, postos de distribuição, gasodutos, oleodutos. A partir de 1999 a Petrobras operou a passagem de uma corporação multidivisional verticalizada e altamente integrada para um modelo de empresa baseado em unidades de negócios com maior autonomia e independência entre si, que abria a possibilidade de avançar privatizações no futuro (Ribeiro e Novaes, 2014). Ampliou-se a participação de investidores estrangeiros na sua estrutura de capital em detrimento da capacidade de controle pelo Estado a partir da maior pulverização de seu capital social. Seu direcionamento estratégico dizia cada vez menos respeito ao estímulo à indústria nacional e ao reforço da infraestrutura energética em direção à autonomia energética nacional, mas cada vez mais para a performance financeira e para a maximização de seus lucros. Essas mudanças, em conjunto com o impacto da abertura comercial e da valorização cambial, agravaram a crise do setor naval brasileiro, que sentiu fortemente o fim do desenvolvimentismo. Assim, a rarefação dos elos com os fornecedores locais que orbitavam a estatal levou a uma crise profunda de um setor que até os anos 1980 havia sido responsável por parcela significativa da produção e emprego industriais no Brasil (Barat, Campos Neto e Paula, 2014). O resultado foi uma onda de falências e de desnacionalização na indústria naval ao fim dos anos 1990.

A despeito de todas essas mudanças, a Petrobras manteve a hegemonia na produção, desenvolvimento e exploração de petróleo, por conta da alta capacitação tecnológica da empresa sobre a exploração e produção *offshore* (Mortari, Ribeiro e Loural, 2021). A penetração privada e estrangeira no setor de P&G foram limitadas, e privilegiou formas de associação com a estatal que permitiam acessar seus recursos tecnológicos e produtivos e sua posição consolidada no mercado nacional. Isso garantiu um papel privilegiado para a Petrobras no interior de um Estado neoliberal, quando da retomada de seu uso enquanto instrumento de incentivo à indústria nacional. Ao mesmo tempo, ainda existiam uma série de interfaces com a indústria nacional, especialmente os setores de insumos básicos e a indústria

metalmecânica, legatários do período desenvolvimentista⁹. Assim, a estatal conseguiu manter um grau de planejamento e de empuxe sobre a indústria nacional que eram raros no interior do aparato neoliberal (Schutte, 2018).

A mudança na orientação da Petrobras em direção ao instrumento de política industrial ativa se dá já no primeiro ano do governo Lula, que buscava aproveitar a alta mundial dos preços e do consumo do petróleo e seus derivados (Machado e Rocha, 2020). Essa viragem se deu principalmente em torno de uma série de programas de compras locais que visavam resgatar a indústria naval nacional da longa crise que atravessava desde a década de 1980, tornando o setor competitivo a partir do desenvolvimento da indústria para-petroleira (Almeida, Lima-de-Oliveira, Schneider, 2014). Essa guinada havia sido ensaiada já no governo FHC, com o Programa de Renovação e Ampliação da Frota de Apoio Marítimo (PROREFAM), lançado em 2000 e que visava estimular a construção local de navios e plataformas, diminuindo o pagamento de aluguéis e fretes e buscando aliviar a conta serviços do balanço de pagamentos (Campos Neto, 2014).

O governo Lula ampliou o número de programas para revitalizar o setor e assim não só expandir a geração de empregos, mas consolidar um conjunto de empresas nacionais com escala e tecnologia adequadas à concorrência no mercado mundial. Dentre os programas mais importantes estão: o Programa de Modernização e Expansão da Frota (PROMEF), programa de renovação de frota da Transpetro (a subsidiária da Petrobras para o transporte de petróleo e derivados) lançado em 2004 e renovado (PROMEF II) em 2008 e o Programa Empresa Brasileira de Navegação (EBN - Petrobras), que visava a expansão da frota de cabotagem para o transporte de óleo e combustível para a Petrobras, além de fomentar a emergência de armadores privados nacionais (Pires, Gomide e Amaral, 2014). Parte da implementação destes programas foi articulada dentro do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), instituído em 2003 e que funcionava como um fórum de discussão entre o governo, a Petrobras e o setor naval nacional para a coordenação dos projetos e a formulação das políticas de apoio à indústria para-petroleira.

Além disso, o estímulo à indústria para-petroleira nacional também se deu pelas exigências de conteúdo local nas novas rodadas de licitação da ANP, que operavam como obrigações mínimas de compras locais. A política de conteúdo local havia sido implementada

⁹“A intensa atuação do capital industrial nacional no setor petrolífero e energético certamente é reflexo da necessidade que as grandes corporações têm de manter algum nível de governança sobre a gestão de um insumo básico e essencial para o funcionamento de sua atividade econômica, mas também é o sintoma de uma estrutura produtiva que se industrializou tardiamente, obrigando o Estado a organizar de maneira mais sólida esse setor estratégico” (Nozaki, 2019, p. 38).

já no governo FHC e estava associada ao fim do monopólio estatal. Antes, a política de compras da Petrobras incorporava em si a participação das empresas brasileiras no suprimento de máquinas e insumos. A política de conteúdo local respondia, assim, à necessidade de garantir a participação mínima de setores do capital nacional nos marcos da Lei do Petróleo, ou seja, em um contexto de desestatização (Guimarães, 2012). No governo Lula a política de conteúdo local foi fortalecida a partir de 2003, com aumento paulatino dos percentuais mínimos de conteúdo local e da extensão dos setores abarcados e com a adoção de métodos de fiscalização cada vez mais acurados (Machado e Rocha, 2020). Esse movimento forçou a expansão significativa dos investimentos no Brasil das multinacionais que haviam penetrado no setor no fim dos anos 1990, favorecendo as encomendas nacionais e a produção doméstica do setor (Cerqueira, 2016).

O anúncio da descoberta do pré-sal em 2007 descortinou um novo horizonte de possibilidades e representou um impulso gigantesco no uso da Petrobras como ferramenta para a política industrial (Almeida, Lima-de-Oliveira, Schneider, 2014), convergindo com a orientação crescentemente liberal-desenvolvimentista do governo. Compreendendo que havia dado a sorte grande e encontrado uma mina de ouro negro, o governo Lula avançou um conjunto de mudanças institucionais e regulatórias que visavam reforçar a capacidade de gestão estatal dos recursos e de apropriação pública dos ganhos da exploração e produção nas áreas do pré-sal. Potencializou, assim, a capacidade do governo de direcionar o uso da Petrobras como estímulo à indústria nacional, em que o PAC aparecia como o outro instrumento de apoio, por abarcar o conjunto de programas em infraestrutura e na cadeia para-petroléira que balizariam o investimento privado no setor.

O novo marco regulatório do pré-sal, promulgado em 2010, estabeleceu o modelo de partilha, que garantiu ao governo a propriedade sobre o petróleo produzido, outorgou à Petrobras o papel de operadora única do desenvolvimento e exploração dos novos poços e lhe garantiu um mínimo de 30% na participação dos consórcios formados para arrematar os leilões das novas áreas. Desta maneira, o governo Lula reforçou a posição monopolista da Petrobras, garantindo e potencializando o papel central de sua política de compras. Mesmo assim, nas novas rodadas de leilões houve uma forte expansão do grau e o escopo das exigências de conteúdo local, que passaram a abarcar todas as fases da cadeia para-petrolífera (Machado e Rocha, 2020).

O Pré-sal, entretanto, exigia um salto na capacidade tecnológica, logística e financeira da empresa (Schutte, 2016), o que pressupunha um volume significativo de investimento em P&D, na modernização da gestão, nos equipamentos de exploração, produção, transporte etc.

Na expressão de Schutte (2016), o governo Lula colocou a Petrobras em “marcha forçada”, ou seja, buscou acelerar seu plano de investimentos para tentar canalizar o mar de oportunidades do pré-sal como meio de combate à crise e, principalmente, como meio de fortalecimento da grande industrial nacional. Para capacitar a Petrobras a cumprir sua nova tarefa histórica, a estatal passou por um intenso processo de capitalização em 2010 com base nos recursos da União. Esse movimento garantiu também uma elevação da participação do governo no capital total da empresa, assegurando seu controle. Em 2009 a estatal já havia sido retirada, junto com a Eletrobras, das metas de superávit primário, o que garantia uma maior flexibilidade para o esforço para o qual a empresa estava se preparando. Desta maneira, ao fim do governo Lula se operava um intenso processo de capacitação financeira da Petrobras, necessário ao salto que era pressuposto para o aproveitamento pleno das oportunidades oferecidas pelo pré-sal.

Vale a pena aqui ressaltar um ponto importante: a força que a Petrobras ganhou no governo Lula foi historicamente condicionada pela posição singular que a estatal resguardou dentro do aparato de Estado. Sobrevivente da onda de privatizações dos anos 1990 em grande parte por conta da força do movimento popular, a Petrobras preservou uma posição hegemônica em um setor central para a economia brasileira e mundial devido ao seu alto grau de capacitação produtiva, financeira e tecnológica construída ao longo do período desenvolvimentista. Pela própria natureza do negócio, a estatal era dotada de uma capacidade de planejamento, de manejo de recursos e de coordenação de projetos que eram raríssimos no Estado neoliberal que havia sido parido nos anos anteriores, em qualquer uma de suas esferas de atuação. Desta maneira, a estatal era um caminho incontornável devido aos limites institucionais e macroeconômicos do Estado brasileiro e devido a sua capacidade de consolidar a posição de empresas nacionais no setor naval, especialmente após a descoberta do pré-sal. Em muitos sentidos, o seu papel privilegiado na estratégia adotada a partir do segundo governo Lula também se deu como o aproveitamento de uma oportunidade que preservava o Estado neoliberal e o modelo macroeconômico vigente, não violando os interesses do bloco no poder hegemônico e do padrão de reprodução vigente. Entretanto, a centralização das políticas na estatal levou a uma “marcha forçada” que, como veremos no próximo capítulo, afundou a estatal numa série de contradições e minou grande parte do esforço liberal-desenvolvimentista.

Como um todo, a orientação de fortalecimento da Petrobras e da indústria para-petroleira ao longo do governo Lula, a partir da expansão dos programas de compras locais e da política de conteúdo local, foi responsável pelo forte crescimento do emprego e do valor

adicionado no setor de P&G entre 2003 e 2010 (Mortari, Ribeiro e Loural, 2021). A Petrobras e o PAC revitalizaram o setor naval, incentivado pela força do mercado *offshore*. Os estaleiros foram reativados, a indústria de navepeças passou por um intenso processo de expansão, com a consolidação de uma rede de fornecedores nacionais de insumos e componentes. Ampliou-se a produção nacional de plataformas, de navios, embarcações, sondas e demais equipamentos voltados à exploração e produção no *offshore*. No fim do segundo governo Lula, a Petrobras era responsável por parcela significativa do total de investimentos da economia brasileira, centralizando os investimentos públicos e seu papel de investimento autônomo dentro das políticas anticíclicas no pós-crise (Loural, 2016). O investimento da Petrobras passou a representar sozinha cerca de 10% da formação bruta de capital fixo do total da economia brasileira e 50% do investimento público federal, com alta correlação com o percentual total devido aos arranjos industriais resultantes da política de compras e de conteúdo local (Orair e Gobetti, 2010; Cerqueira, 2016).

Os efeitos encadeadores deste volume monumental de investimentos puxou o setor da metalmecânica, que apesar de ser formado por uma fração de menor importância do grande capital, é predominantemente nacional e alta capacidade de integração com a indústria parapetroléira (Barat, Campos Neto e Paula, 2014). Mas de maneira geral, os grandes beneficiários destes arranjos foram os grandes grupos industriais nacionais, em especial as grandes construtoras como a Camargo Corrêa e a Queiroz Galvão, que crescentemente se inseriram na indústria para-petroléira a partir dos novos espaços de acumulação abertos pela Petrobras. Elas foram sócias de diversos consórcios, participaram na construção de novos estaleiros, especialmente em associação com o capital internacional, assumiram o papel de armadoras, se direcionaram para a operação dos navios e sondas (Schutte, 2018, p. 47). Tal como afirma Nozaki (2019), muitas das grandes empresas industriais brasileiras

mantém também algum tipo de relação direta com a Petrobras: atuando como compradoras de óleo, gás ou derivados, como fornecedoras contratadas de insumos, máquinas e equipamentos ou como sócias em projetos, participações acionárias e fundos de pensão. (...) [o] núcleo dinâmico do capital industrial nacional no Brasil, ele certamente guarda conexão com a indústria de petróleo e energia, tanto de forma direta pelo papel de seus planos de negócios e de seus pacotes de investimentos, quanto de modo indireto pelas suas políticas de compras e para fornecedores capazes de ativar outros setores fundamentais tais como indústria naval, metalmecânica, construção civil, engenharia pesada, petroquímica, entre outras. (Nozaki, 2019, p. 38).

Neste caso, vale notar que um dos símbolos do esforço e da articulação aqui descritos é a Sete Brasil, empresa que foi criada para a gestão de uma série de ativos vinculados ao pré-

sal, na qual participavam a Petrobras, alguns fundos de previdência de empresas públicas, o Bradesco, o Santander e o BTG Pactual. A responsabilidade primeira da Sete Brasil foi encomendar a aos estaleiros nacionais, em que participavam algumas das grandes construtoras nacionais, a produção de sondas para exploração do pré-sal, equipamentos tecnologicamente muito avançados e de altíssimo valor agregado. O investimento em sondas e em plataformas de produção feito pela Sete Brasil envolvia a contratação de empresas para a operação dos novos equipamentos, onde apareciam grupos como a Odebrecht, a Camargo Corrêa e a Queiroz Galvão (Campos Neto, 2014).

O BNDES

Nos anos 1990, o BNDES cumpriu um papel decisivo nas privatizações tanto ao financiar o arremate quanto ao muitas vezes participar das sociedades que arremataram os antigos ativos estatais nos leilões. Ele apoiou, como vimos, grande parte da preservação da propriedade nacional destes ativos e sua centralização nas mãos dos grandes grupos industriais brasileiros, especialmente dos setores de insumos básicos, construção civil e agroindústria. Acompanhando as novas necessidades postas pela continuidade da reestruturação produtiva, vimos no item anterior como o BNDES balizou a continuidade da consolidação do grande capital nacional ao se converter, junto com as estatais e os fundos de pensão dos trabalhadores de empresas públicas, como um de seus principais sócios. A partir da gestão de Carlos Lessa, em 2003, o banco retomou seu papel como “banco de desenvolvimento”, o que foi ratificado pela assunção de Luciano Coutinho à presidência em 2007. O banco ampliou suas linhas e prazos de financiamento, reduziu seus *spreads*, implementou programas de revitalização (Hirt, 2017). Coube ao BNDES não só ampliar sua função de financiamento de longo prazo, compensando em grande medida o alto patamar das taxas de juros prevalecentes no neoliberalismo, mas completar o processo de conglomeração e adaptação dos grandes grupos nacionais às novas condições do padrão de desenvolvimento neoliberal.

Todos os pontos deste processo, que já havíamos discutido no item anterior, foram reforçados após a crise de 2008. Isso se deu pela necessidade de avançar a centralização de capital após uma série de impactos relevantes da crise no interior do grande capital nacional. De maneira geral, a desvalorização cambial provocada pela fuga de capitais no pós-crise levou a uma forte expansão das despesas financeiras dos grandes grupos industriais que tinham financiado parte do ciclo recente de investimentos modernizantes mediante o aumento

do passivo em moeda estrangeira (Loural, 2016). Vimos como a abertura financeira e as altas taxas de juros locais fazem com que parte dos grandes grupos industriais brasileiros busquem melhorar sua rentabilidade a partir da expansão das emissões diretas nos mercados internacionais, aproveitando as melhores condições de oferta e menores taxas de juros (Pereira, 2000). Ainda que isso tenha permitido uma redução das despesas com o passivo, o quadro se reverteu com a retração internacional da liquidez e desvalorização cambial, multiplicando as despesas financeiras e levando à sua fragilização financeira (Almeida e Novais, 2012).

Esse movimento foi agravado porque ao longo dos anos 2000 muitos dos grandes grupos com maior inserção externa, como a Aracruz e a Sadia, buscaram compensar a tendência de longo prazo de apreciação cambial mediante apostas na valorização contínua do real no mercado de câmbio futuro. Para estas empresas, os ganhos significativos no mercado de derivativos cambiais chegaram em alguns anos a serem maiores que os ganhos operacionais. Elas buscaram reforçar suas posições especulativas mediante uma forte ampliação de sua alavancagem, ampliando sua exposição e vulnerabilidade às variações cambiais. Com a desvalorização cambial houve uma explosão das despesas financeiras que conduziram a Sadia e a Aracruz à falência (Silva Filho, 2013).

Para fazer frente à essa fragilização do grande capital industrial nacional, o BNDES viabilizou um intenso processo de fusões e aquisições a partir da expansão de suas linhas de financiamento e principalmente a partir da capitalização das empresas com base no BNDESPar (Garcia, 2011). O banco permitiu a capitalização adequada para a compra da Sadia pela Perdição, que levou à formação da BR Foods, e possibilitou a formação da Fíbria a partir da aquisição da Aracruz pela Votorantim. Além desses dois casos, o banco também teve papel importantíssimo da centralização de capital em torno de empresas como a JBS e o Itaú (Tautz, Siston, Pinto, Badin, 2010). Ao mesmo tempo, o conjunto de oportunidades abertas pelo PAC e pela Petrobras exigiam que o grande capital nacional tivesse acesso a um volume adequado de recursos em um contexto de retração da liquidez internacional (Hirt, 2016). Em síntese,

Na fase inicial da mais recente crise financeira internacional, a partir de 2008, as imbricações e opções político-econômicas se tornaram mais claras e o governo fez uso de todas as ferramentas disponíveis para sustentar um padrão de acumulação capitalista determinado. Crédito e investimentos públicos vieram em socorro dos setores de celulose, mineração e siderurgia básica, indústria de carnes e derivados, gás e petróleo e setores de infraestrutura. Para consolidar “empresas-líderes” justamente nesses setores, fusões e aquisições foram viabilizadas pelo BNDESPAR – que teve seu ativo turbinado no período, passando de R\$ 25 bilhões em 2007 para R\$

125,8 bilhões em 2011. Em 2012, do total da carteira acionária do BNDESPAR, 84% estavam concentrados em apenas 10 companhias e 89% em somente cinco setores: petróleo, mineração, energia, frigoríficos e celulose. Com relação aos desembolsos financeiros, o BNDES expandiu ainda mais o direcionamento de crédito para empresas de grande porte. (Garzon, 2017, p. 143)

O governo Lula impôs uma forte expansão dos financiamentos de longo prazo e das participações do BNDES, especialmente após 2008, que foram acompanhados por uma mudança na origem dos recursos do banco (Ghibaudi e Laltuf, 2017). Assim, além dos recursos do FAT e do Pis-Pasep, as transferências diretas do Tesouro Nacional passaram a ser cada vez mais importantes para que o banco pudesse dar conta do financiamento dos grandes projetos de infraestrutura e da expansão da cadeia para-petroleira. O BNDES foi a principal fonte de financiamento das estatais e da administração pública, expandindo sua capacidade de investimento frente aos limites impostos pela institucionalidade neoliberal. O BNDES também expandiu o financiamento das sociedades formadas pela associação entre os fundos de pensão, as estatais e os grandes grupos nacionais para a execução dos projetos de maior porte.

Os grandes beneficiários da totalidade do processo foram os grandes grupos nacionais, que encontraram no BNDES um apoio para sua conglomeração (Ghibaudi e Hirt, 2017). Eles foram capitalizados pelo volume crescente de recursos do BNDESPar. Obtiveram amplos volumes a condições bastante favoráveis. A partir de 2008, portanto, o BNDES potencializou seu esforço de consolidar as empresas nacionais líderes no padrão de reprodução do capital vigente, como os frigoríficos, as empresas de papel e celulose, petróleo e gás, mineração e metalurgia básica (Garzon, 2017). Desta maneira, ele ratificou as estratégias dos grandes grupos nacionais e sua especialização em setores intensivos em escala e recursos naturais. Contribuiu, desta maneira, à continuidade da especialização regressiva da economia brasileira, ao mesmo tempo que ajudava a conformação de alguns das maiores empresas do mundo, como no setor de papel e celulose e nos frigoríficos (Garcia, 2011). Em síntese, o BNDES durante o segundo governo Lula foi uma

fonte de recursos para a acumulação de grandes grupos que centralizam o capital e o concentram em setores de commodities industriais e investimentos associados. Nesta continuidade e ampliação de seu papel de financista da acumulação privada com recursos públicos, o BNDES buscou gerar e apoiar a consolidação nacional e expansão internacional de conglomerados considerados de origem nacional. Com esse objetivo, e para além da narrativa governamental que, sob os governos dirigidos por coalizões lideradas pelo Partido dos Trabalhadores, questionava o período neoliberal, o Banco paradoxalmente parece ter reforçado com empréstimos e participações acionárias os mesmos grupos econômicos que saíram

fortalecidos do processo de privatizações e abertura externa do Brasil na década de 1990. Muitos desses grupos, por sinal, estão entre os que tinham se beneficiado de forte apoio estatal na ditadura militar. Por outra parte, e independentemente do discurso institucional do Banco e dos Programas de Política Industrial, que enfatizavam a inovação tecnológica e a sustentabilidade ambiental e social, os conglomerados favorecidos no período 2003-2014 se concentravam e se concentram em atividades intensivas em recursos naturais. O incentivo à conglomeração indicaria, portanto, uma continuidade em termos de padrão de atividades econômicas e setores empresariais favorecidos. A mudança teria acontecido na intensidade e dimensão do apoio, medidas pelo volume de recursos para empréstimos e participações acionárias. (...) O BNDES reforçou de maneira expressiva, no período 2003-2014, seu lugar central como financista da acumulação de capital no Brasil, embora isso não tenha nunca representado uma oposição aos grandes grupos industriais, antes pelo contrário aconteceu em seu apoio e em estreita associação com eles. (Ghibaudi e Laltuf, 2017, p. 54-55)

O estreitamento dos laços entre o banco e os grandes grupos nacionais, especialmente pela inserção na estrutura de propriedade destes últimos via BNDESPar, antes de permitir uma maior capacidade de gestão pública sobre as empresas privadas, foi muito mais um mecanismo que ampliou a inserção dos grupos dentro do aparato de Estado (Garzon, 2017). A expansão do BNDESPar e das linhas de financiamento do banco ampliaram os canais de interlocução e influência dos grandes grupos industriais dentro do que era um dos principais instrumentos de política industrial no Brasil. Isso se deu de forma concomitante à influência política crescente da FIESP e da CNI no interior das agências públicas, outorgando às suas decisões privadas o caráter de política de Estado quando incorporadas pela ABDI e pelo MDIC (Garzon, 2017, p. 142). Assim, ao retomar seu papel de “banco do desenvolvimento”, o BNDES também permitiu uma ampliação dos canais de expressão dos interesses do grande capital industrial brasileiro (Garcia, 2011).

Sob o discurso de que a internacionalização dos grandes grupos nacionais favoreceria sua competitividade no mercado mundial, a partir de 2007 o BNDES passou a ampliar suas linhas de financiamento voltadas à exportação e a cada vez mais financiar projetos de investimento no exterior (Garcia, 2011). Para a internacionalização comercial, particularmente relevantes são os serviços de engenharia civil executados pelas grandes construtoras em grandes projetos de infraestrutura na América do Sul e na África portuguesa (Ghibaudi e Hirt, 2017). No caso do financiamento do IDE das empresas brasileiras, os principais beneficiários são os frigoríficos e grupos de insumos básicos passaram a adquirir um número cada vez maior de empresas na América Latina e nos países centrais (especialmente nos setores que as empresas brasileiras possuem vantagens comparativas, como a agroindústria). Tal como apontam Ghibaudi e Hirt (2017), enquanto apoiador dos

grandes grupos industriais inclusive em sua fase de internacionalização, o BNDES reforçou o padrão de especialização baseado em setores intensivos em escala e recursos naturais.

Portanto, o BNDES apareceu como o instrumento que apoiou cada passo do fortalecimento do grande capital industrial brasileiro desde os anos 1990, fortalecendo, desta maneira, a reestruturação produtiva baseada em setores intensivos em recursos naturais e em escala. Como consequência do processo, o BNDES também apareceu como peça central da internacionalização dos grandes grupos industriais brasileiros, sobre a qual falaremos melhor no próximo item.

5.4 A volta do grande capital nacional

Devido ao conjunto de medidas de estímulo ao consumo e ao investimento, a economia brasileira recuperou sua trajetória de crescimento já no segundo semestre de 2009. A economia mundial também favoreceu a retomada rápida, já que a manutenção do crescimento chinês determinou uma retomada do preço das commodities e a política monetária expansionista dos países centrais catalisou uma forte recuperação da liquidez internacional. Assim, o Brasil voltou a acumular reservas internacionais e a receber fortes influxos de capitais, que permitiram a retomada do movimento de apreciação cambial e, assim, a desaceleração da inflação interna (Araújo e Gentil, 2011). A rápida melhoria do nível de atividade e a valorização cambial permitiram a recuperação da rentabilidade das grandes empresas brasileiras, ao ampliar sua receita e reduzir suas despesas financeiras. Elas aproveitaram a recuperação para processar uma limpeza de seus passivos, reduzindo seu endividamento de curto prazo e melhorando seu quadro financeiro (Almeida e Novais, 2012). A recuperação do crescimento acelerou a arrecadação fiscal, garantindo uma posição financeira sólida para o Estado, mesmo com a expansão dos investimentos das estatais e preservação dos gastos sociais. Mas além da recuperação, esse conjunto de medidas levaram a um novo patamar a consolidação do grande capital industrial brasileiro.

Vimos como o *boom* das commodities e a reestruturação apoiada pelo Estado consolidaram o núcleo de atuação e as estratégias dos grandes grupos nacionais em torno dos setores de insumos básicos, alimentos e construção civil. Esses grupos reforçaram sua estrutura de controle sobre os ativos adquiridos ao longo da privatização, consolidaram sua posição a partir de um intenso processo de centralização de capital e verticalizaram suas atividades, ampliando suas economias de escala e escopo (Rocha e Silveira, 2015). Após a crise de 2008, o conjunto de instrumentos mobilizados pelo governo Lula não só ratificou o

movimento de consolidação quanto alçaram o grande capital industrial nacional a um novo patamar de acumulação. Os projetos públicos de infraestrutura abarcados pelo PAC e o bloco de investimentos da Petrobras representaram amplos espaços de acumulação para os grupos que haviam se fortalecidos ao longo dos anos anteriores e contavam com forte apoio dos fundos de pensão e do BNDES. Permitiram que no pós-crise os grandes grupos industriais brasileiros transitassem da necessidade da consolidação setorial para um novo patamar de expansão, pela diversificação correlata aos setores de maiores vantagens comparativas, para os espaços abertos pelos investimentos públicos e pela internacionalização de suas atividades (Rocha, 2015; Rocha, 2020). O resultado, no fim das contas, foi a formação de empresas de nível global (Rocha, 2013). Desta maneira,

Enquanto os resultados da indústria brasileira, como um todo, apontam no sentido de uma especialização regressiva, com menor participação das empresas nacionais nos setores intensivos em tecnologia e um maior conteúdo importado na indústria de montagem nacional, associado a ciclos curtos de crescimento, o grande capital brasileiro apresentou uma trajetória menos drástica. Ao longo da década passada, com exceção dos anos a partir da crise, os grandes grupos econômicos nacionais seguiram crescendo, incrementando suas receitas e aumentando sua cota na produção de riqueza. A expansão da carteira de crédito do BNDES, as capitalizações recorrentes através das instituições públicas e a contribuição dos fundos de pensão nas reestruturações acionárias, permitiram que muitos destes grupos econômicos, sobretudo aqueles ligados aos setores extrativos, aproveitassem o ciclo de crescimento dos preços das commodities, para galgar algumas posições em suas cadeias globais de produção e distribuição. (Rocha, 2013, p. 190).

Para os grupos de insumos básicos e de alimentos, a consolidação de sua posição a partir da centralização dos ativos estratégicos e do fortalecimento de sua capacidade financeira permitiu a diversificação para áreas correlatas, aproveitando suas vantagens comparativas e de escala. Em muitos momentos, essa diversificação correlata se deu no sentido da inserção em mercados de maior valor agregado, como no caso dos frigoríficos e dos grupos de papel e celulose. Para as grandes construtoras, a diversificação se deu para áreas não-correlatas, especialmente as concessões públicas, o setor naval e de energia, ampliando seus laços com a máquina pública e seus vínculos com as fronteiras abertas pelo Estado. As grandes construtoras passaram a assumir um protagonismo na execução dos grandes projetos de infraestrutura e na operacionalização de parte significativa do esforço do pré-sal, representando um elo central no esforço liberal-desenvolvimentista do governo brasileiro (Rocha, 2020).

No limite, o esgotamento das possibilidades de centralização e de ganho de escala no mercado brasileiro descortinaram a possibilidade de avançar sobre os mercados próximos, da

América Latina e África Portuguesa. Assim, de maneira única na história dos grandes grupos nacionais, houve um aumento expressivo do IED brasileiro, superando a internacionalização quase que exclusivamente comercial que caracterizava sua acumulação. Especialmente a partir do pós-crise os grupos de insumos básicos e de alimentos avançaram um amplo movimento de aquisições de uma série de empresas regionais. Esses grupos buscavam aproveitar suas capacitações financeiras e de escala para disputar os recursos naturais que já dominavam no plano nacional, buscando reforçar sua posição em setores que eram estratégicos, por exemplo, para o crescimento chinês (Rocha, 2013).

No caso das grandes construtoras, esse movimento de internacionalização esteve mais relacionado à diversificação para áreas não-correlatas, inclusive para os setores intensivos em recursos naturais e em escala que no Brasil eram ocupados por outras empresas brasileiras. De forma predominante, entretanto, elas se direcionaram para atividades de infraestrutura e concessões públicas na África portuguesa e na América Latina. A Odebrecht, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão investiram na exploração de petróleo em Angola, construíram portos em Cuba e se inseriram na administração de aeroportos no Peru. Rocha (2013) apontou que, neste sentido, a internacionalização das empresas brasileiras foi análoga ao imperialismo clássico ao se direcionarem para os setores de infraestrutura e intensivos em recursos naturais, tal como fizeram as grandes corporações europeias e norte-americanas há mais de um século. Tal como havia apontado Lênin (1978) no caso das grandes empresas dos países centrais, a internacionalização dos grandes grupos industriais brasileiros foi intimamente relacionada ao fortalecimento de seus “laços financeiros”, ainda que em um outro sentido histórico das finanças e da organização produtiva (Rocha, 2013, p. 22).

A internacionalização dos grandes grupos industriais também jogou novas luzes sobre o fenômeno do subimperialismo brasileiro, especialmente por seus aspectos qualitativamente novos¹⁰. Na época de Marini, o subimperialismo era resultado, do ponto de vista econômico, do avanço da monopolização industrial em um contexto dependente, ou seja, de superexploração da força de trabalho e cisão do ciclo do capital, que logo exigiam a expansão das exportações de manufaturados para que fosse possível o prosseguir a reprodução ampliada. Dizia respeito, assim, ao fato de o país servir como plataforma de exportação regional para as subsidiárias das multinacionais que aproveitaram o tamanho do mercado brasileiro e seu grau de diversificação industrial para ampliar suas escalas de produção.

¹⁰ Sobre a categoria *subimperialismo* e as possibilidades de sua atualização, ver Luce (2011).

A partir do segundo governo Lula, entretanto, não se trata mais somente da exportação de manufaturados pelas subsidiárias das multinacionais, mas também da exportação de capitais pelos grandes grupos nacionais. Essa novidade histórica, como vimos, é resultado do grau razoável de diversificação industrial que o país logrou manter após os anos 1990, da resiliência do aparato Estatal brasileiro (a Petrobras, o BNDES) e da força do mercado financeiro “nacional”, apoiado pela atuação de grandes massas de capital dinheiro em parte controladas pelo Estado (como o BNDESPar). Na base de tudo isto está a posição intermediária que o Brasil continuou ocupando na divisão internacional do trabalho e a força política e econômica que o grande capital industrial preservou no interior do bloco no poder, que garantiu a defesa e o sucesso de sua reestruturação e consolidação no padrão de desenvolvimento neoliberal.

O *subimperialismo do século 21* é símbolo da emergência destes *global players* nacionais, que aproveitam suas vantagens de escala, financeiras e estatais para se internacionalizar em meio as fraquezas dos países vizinhos. O fortalecimento do grande capital industrial nacional e a convergência de seus interesses com as filiais das multinacionais que utilizam o Brasil como plataforma exportadora regional são a base da “política externa independente” do governo Lula, que buscou priorizar as relações Sul-Sul e a aproximação com os países da América Latina e África portuguesa. Ao fazê-lo, representava os interesses dos grandes grupos nacionais que estavam à caça de novos ativos e espaços de acumulação (Berringer, 2015; Boito Jr., 2018)

A manutenção de uma estrutura industrial relativamente complexa, o desenvolvimento de um mercado financeiro “nacional” significativo e a capacidade política de resistência e adaptação da grande burguesia industrial brasileira, da mesma maneira, estão na base da particularidade da trajetória do país frente aos demais países dependentes latino-americanos ao longo do padrão de desenvolvimento neoliberal. Nos parece, assim, que o sentido do desenvolvimento industrial e as relações particulares de classe que se estabelecem em seu interior continua sendo um dos grandes critérios de diferenciação no interior das formações econômico-sociais latino-americanas, tal como foi feito por Vânia Bambirra em *O capitalismo dependente latino-americano* ao propor a existência de três tipos básicos de formações econômico-sociais no início dos anos 1970. Esta é uma “pista” importante para o programa de pesquisa direcionado à renovação daquela tipologia.

Além disso, a diversificação e internacionalização dos grandes grupos inaugurou um novo momento de sua associação com o capital internacional. Para os grandes grupos que buscavam se inserir em setores com maior conteúdo tecnológico, como a indústria naval

estimulada pelas demandas da Petrobras, a formação de *joint-ventures* com o capital estrangeiro era essencial para a capacitação tecnológica. Grande exemplo disso são os grandes estaleiros operados pelas grandes construtoras em associação com conglomerados navais japoneses e coreanos. Por outro lado, a associação com o capital estrangeiro também foi importante para o financiamento da internacionalização, evidente no aumento da participação minoritária do capital estrangeiro nas subsidiárias e na subscrição dos títulos emitidos pelos grupos brasileiros nos mercados internacionais (Rocha, 2013, p. 184). Portanto, mesmo em um quadro de fortalecimento do grande capital nacional, a opção pela associação com o capital estrangeiro era importante para que fossem superados seus limites tecnológicos e financeiros.

A diversificação e internacionalização dos grandes grupos brasileiros também exigiu novas mudanças em sua estrutura de organização, reforçando a tendência de centralização dos ativos setoriais em holdings que eram controladas pelos grupos via participação acionária. Esse novo tipo de organização, com um núcleo administrativo-financeiro crescentemente autonomizado das atividades produtivas setorialmente delimitadas, representou, para Rocha (2013) mais um movimento em direção à sua financeirização. Tal como vimos anteriormente, ainda que as formas “propriamente financeiras” de acumulação não tenham se tornado predominantes ou mesmo muito relevantes, com exceção dos grupos industriais que apostaram nos ganhos com derivativos no mercado de câmbio futuro e que quebraram após a crise de 2008, essa diversificação das fontes de apropriação do excedente ampliou o caráter genérico do grande capital nacional. Vimos no segundo capítulo como autores como Chesnais (2016) apontam essa transformação organizativa e estratégica, sintetizadas na categoria de *finance capital*, como um dos pontos centrais da financeirização, o que mais uma vez expressa como a consolidação, diversificação e internacionalização do grande capital brasileiro caminhou conjuntamente como seu caráter crescentemente financeirizado.

Qual era a fotografia do grande capital industrial brasileiro no fim do segundo governo Lula?

Começando pelos bens de consumo não-duráveis. De maneira geral, houve diferença significativas da performance entre os dois principais setores deste grupo ao longo dos anos 2000, principalmente por conta da pressão ampliada da concorrência asiática no pós-crise. No caso dos alimentos, já havíamos anotado como a desnacionalização significativa do setor nos anos 1990 forçou o direcionamento do grande capital nacional para os segmentos de maiores vantagens comparativas, como o processamento de carnes e de oleaginosas, e à busca de sua consolidação mediante um intenso processo de fusões e aquisições. Nos anos 2000, a partir do

forte crescimento dos mercados externo e interno e do apoio dos fundos públicos, algumas empresas conseguiram ampliar suas escalas de produção e distribuição, assegurando seu crescimento patrimonial e sua posição na agroindústria global. Ao fim do processo, esses grupos, em especial a JBS, passaram a se internacionalizar mediante um amplo movimento de fusões e aquisições, não só na América Latina como mesmo nos Estados Unidos, adquirindo uma série de abatedouros e unidades de processamento de carnes para expandir seu alcance comercial e penetrar outros mercados. Além disso, esses grupos nacionais conseguiram se diversificar para uma série de atividades correlatas com base nas suas economias de escopo e no controle de redes de distribuição, como alimentos de maior valor agregado, higiene e limpeza e biocombustível (Rocha, 2015). No final da década de 2010, o setor aparecia altamente concentrado, e as principais empresas nacionais eram a BR Foods (resultante da compra da Sadia pela Perdigão), a JBS e a Marfrig.

A despeito do consistente crescimento do mercado interno ao longo dos anos 2000, a forte concorrência asiática impediu que a performance da indústria têxtil acompanhasse o restante do grande capital nacional, resultando em um setor menos concentrado e mais fragilizado. As maiores empresas eram a Alpargatas e a Coteminas, que conseguiram manter sua posição no mercado nacional e recuperar sua rentabilidade a partir da redução de unidades produtivas, do forte aumento do conteúdo importado e do investimento em marcas e ativos comerciais, movimento que foi reforçado após a crise de 2008 (Loural, 2016). Essas empresas, que representavam um campo mais “antigo” do grande capital industrial nacional, conseguiram prosseguir com sua acumulação a partir de uma aproximação com as funções típicas do grande capital comercial, reduzindo sua capacidade de empuxe sobre a produção e o emprego industriais (Rocha, 2015).

No campo dos bens intermediários e de capital também haviam diferenças importantes entre os diversos setores por conta da força da concorrência internacional. Nos insumos básicos, tal como já foi dito, o que vimos foi a continuidade do processo de consolidação setorial iniciado com a privatização, apoiados pelo BNDES e pelos fundos de pensão controlados pelo governo. O resultado foi a focalização e aumento de escala de um pequeno número de empresas que conseguiram sobreviver à forte concorrência regional e se internacionalizar. São grupos nacionais com alto grau de concentração e centralização, que dominam a química básica (Braskem e Ultrapar), a siderurgia (Gerdau, CSN e Usiminas) e o setor de papel e celulose (Fibria, Suzano e Klabin). Seu processo de internacionalização foi marcado pela aquisição intrasetorial na América Latina, reforçando sua especialização em setores intensivos em escala e recursos naturais (Rocha, 2015).

Os setores de bens de capital e materiais de transporte congregam, junto com o setor têxtil e de vestuário, alguns dos menores grupos dentro de seu estrato de classe. No caso do setor de bens de capital, virtualmente dizimado nos anos 1990, a retomada do investimento das estatais em infraestrutura energética e na indústria para-petroleira foi capaz de ampliar a produção nacional de bens menos complexos e a acumulação de algumas empresas que conseguiram se reestruturar a partir do aumento da importação de máquinas e insumos e dos acordos de cooperação tecnológica e joint-ventures com multinacionais. Aqui são relevantes a WEG, a Inepar e a Romi. A WEG foi a que teve maior crescimento e escala, se direcionando para a produção de máquinas elétricas seriadas, ampliando seus investimentos em pesquisa e desenvolvimento e buscando se internacionalizar a partir de uma série de acordos com empresas estrangeiras, conseguindo se inserir nos mercados globais e ampliar sua capacitação tecnológica. Ela conseguiu, assim, uma maior autonomia em comparação às empresas que se direcionaram aos bens sob encomenda e que ficaram reféns do investimento público e da política de conteúdo local, como a Inepar e a Romi (Rocha, 2015).

O setor de material de transporte e autopeças comporta empresas de maior escala em comparação aos bens de capital. Após um intenso processo de desverticalização e de associação com o capital internacional ao longo dos anos 1990 mediante *joint-ventures*, as empresas de autopeças conseguiram se firmar como fornecedoras especializadas das multinacionais do setor automotivo e do setor de máquinas e equipamentos agrícolas, se beneficiando da expansão do agronegócio e do setor de bens de consumo duráveis ao longo dos anos 2000. Aqui são relevantes a Iochpe-Maxion e a Randon. Por fim, a Marcopolo aparece como um caso importante de consolidação do grande capital nacional no setor de materiais de transporte, ainda que em um segmento de menor componente tecnológico que é o de fabricação de carrocerias de ônibus. A empresa, de maneira geral, se expandiu aproveitando as vantagens de escala do mercado brasileiro e da multiplicação de joint-ventures com outras empresas nacionais da América Latina e outros países periféricos (Rocha, 2015). Por fim, tanto no caso do setor de bens de capital quanto o de materiais de transporte e autopeças a acumulação dos anos 2000 não foi capaz de dinamizar seus investimentos voltados à expansão da capacidade produtiva, e de maneira geral elas apostaram na modernização tecnológica e no aumento do conteúdo importado, especialmente após a crise de 2008 (Rocha, 2015; Loural, 2016).

As grandes construtoras como a Odebrecht, a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez prosseguiram com o movimento de diversificação para a indústria iniciado nos anos 1990, acompanhando as fronteiras de acumulação abertas pelos programas de investimentos público

ao longo dos anos 2000. Elas se tornaram as principais executoras das obras de infraestrutura vinculadas ao PAC, se direcionaram para a indústria para-petroleira aproveitando as oportunidades abertas pelo bloco de investimentos da Petrobras a partir do pré-sal, se associaram à Eletrobras para formar os consórcios responsáveis por expandir o setor de energia e à Petrobras para centralizar os ativos da petroquímica nacional, se aliaram aos demais grupos nacionais para formar os consórcios que administrariam as concessões públicas. Ao fim e ao cabo, alcançaram um grau de concentração que lhes permitiu internacionalizar em direção aos setores de mineração, petróleo e gás, concessões públicas e infraestrutura dos demais países da América Latina e da África portuguesa. Assim, na conglomeração industrial das grandes construtoras ao longo dos anos 2000 se expressa da melhor forma os novos arranjos público-privados construídos pelo governo Lula e o novo patamar alcançado pelo grande capital nacional.

Do ponto de vista da estrutura industrial os grandes grupos nacionais centralizaram seus ativos nos setores intensivos em escala e recursos naturais naqueles protegidos pelo Estado, dando continuidade à especialização regressiva da economia brasileira. Mantiveram o movimento de aumento do conteúdo importado e de investimentos limitados à modernização, mesmo no ciclo de crescimento entre 2005 e 2008 (Bielschowsky, Squeff e Vasconcelos, 2015; Loural, 2016). Assim, seu crescimento patrimonial não foi capaz de ampliar de maneira significativa o produto e emprego industrial, de contrapor a tendência ao desadensamento industrial e nem muito menos de avançar no sentido de setores tecnologicamente mais avançados. Ainda que os setores dominados pelo grande capital nacional tenham sofrido menos o processo de desadensamento das cadeias produtivas locais, sua reprodução ampliada perdeu capacidade de empuxe sobre outras empresas e setores. A despeito da consolidação dos grandes grupos industriais brasileiros ao longo dos anos 2000, se reproduziu, de maneira geral, a tendência de especialização regressiva do parque produtivo nacional posta nos anos 1990.

A acumulação acelerada dos grandes grupos nacionais em um contexto de desadensamento das cadeias produtivas locais e centrada em setores de baixo dinamismo tecnológico reduziu a capacidade de empuxe do grande capital nacional sobre o conjunto da produção nacional e mitigou sua capacidade de avançar o desenvolvimento das forças produtivas no Brasil. Se operou, portanto, uma autonomização da acumulação do grande capital industrial nacional e o desenvolvimento industrial no Brasil (Rocha, 2013). Diegues (2015; 2021) denominou este fenômeno de “doença brasileira”, demonstrando que o grande capital industrial brasileiro foi bem-sucedido em assegurar sua reprodução ampliada em um

contexto de especialização regressiva justamente a partir de estratégias crescentemente desvinculadas do desempenho estritamente produtivo:

Uma vez que essas estratégias estão fundamentadas na crescente concentração das empresas industriais locais nas etapas de comercialização, distribuição, marketing e finanças, no aumento gradativo do caráter maquilador da atividade manufatureira local e na utilização do endividamento externo como fonte de financiamento, a apreciação cambial contribui para a melhora da rentabilidade e da lucratividade industrial durante o movimento de aumento significativo do mercado consumidor doméstico nos anos 2000. (...) É exatamente a partir deste cenário de ‘Doença Brasileira’, onde se observa uma desvinculação, ainda que parcial, da dinâmica de acumulação do desempenho estritamente produtivo, que se devem compreender as causas do baixo dinamismo do investimento industrial mesmo em um contexto de cerca de uma década de crescimento do consumo local. Segundo a interpretação aqui defendida, este baixo dinamismo é, na verdade, o sintoma de um padrão de organização e acumulação exitoso, vigente na primeira década dos anos 2000. (Diegues, 2015, p. 71)

A continuidade da especialização regressiva da economia brasileira foi, desta maneira, símbolo da capacidade do grande capital industrial brasileiro de se adaptar ao padrão de desenvolvimento neoliberal e à gestão neoliberal de política econômica, de investimentos públicos limitados, altas taxas de juros e valorização cambial. Em certo sentido, a acumulação do capital industrial passou a se basear nesses elementos que à primeira vista poderiam ser considerados como contrários aos seus interesses, tal como fica explícito na fragilização financeira das grandes empresas brasileiras após a desvalorização cambial de 2008 (Diegues, 2015; Diegues e Rossi, 2018; Diegues, 2021). Foi com base nesta contradição real entre o crescimento do mercado interno e a especialização regressiva que se popularizaram entre os economistas brasileiros os debates sobre a desindustrialização e sobre qual o sentido que a modernização da indústria deveria assumir, de acordo com a nova estrutura da produção industrial mundial, com os novos paradigmas tecnológicos existentes e com o objetivo do desenvolvimento (p.e. Nassif, 2006; Oreiro e Feijó, 2010; Bonelli, Pessoa e Mattos, 2013; Hiratuka, 2015).

O fortalecimento do grande capital industrial brasileiro também não significou o fim dos atritos desta fração da burguesia brasileira com o governo Lula. Ainda haviam críticas profundas por parte das principais entidades empresariais (a FIESP, a CNI e o IEDI) à valorização cambial, que acirrava a concorrência com os importados, aos juros excessivos e ao excesso de gastos públicos, que eram vistos como responsáveis pela aceleração da inflação ao longo do último ano do governo Lula. No Congresso da Indústria de 2010, as principais exigências desta fração de classe foram sintetizadas da seguinte maneira:

a) simplificação do sistema tributário, redução da carga tributária, desoneração da folha de pagamentos e dos investimentos industriais; b) contenção dos gastos correntes com pessoal e encargos sociais, redução da dívida pública através da priorização de títulos pré-fixados e vinculados a índices de preços, em substituição aos títulos atrelados à Selic, além da extinção de letras financeiras ; c) redução do juro básico da economia para nível internacional, sem comprometer o controle da inflação; d) redução do recolhimento dos depósitos compulsórios à vista e a prazo para os padrões internacionais, contribuindo assim para a redução dos custos do sistema bancário, estimulando a oferta de crédito e a redução dos *spreads*; e) ampliação do papel do BNDES no mercado de capitais; f) diminuição do “Custo Brasil” através da retomada do investimento em infraestrutura – com concessões para o setor privado – de transportes (portos, aeroportos, rodovias, ferrovias, hidrovias) ; g) revisão das concessões do setorelétrico e redução das tarifas da energia elétrica; h) flexibilização das leis trabalhistas, dando mais liberdade às negociações entre patrões e empregados em relação à CLT, e regulamentação da terceirização; i) desvalorização do real por meio de medidas do governo como a atuação no mercado futuro e a compra de dólares pelo BC; j) limitação ao financiamento de importações de bens de consumo – para bens de capital o financiamento deveria continuar existindo -, ampliação das linhas de financiamento às exportações em reais; k) fortalecimento dos órgãos competentes sobre comércio exterior, como a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). (Vaccari, 2016, p. 79)

Tal como apontou Vaccari (2016), esse conjunto de reivindicações implicavam na flexibilização do tripé macroeconômico, pela política de desvalorização cambial e pelo relaxamento das metas de inflação e de superávit primário. No todo, expressava o fato de que, a despeito de todo o salto representado pela atuação qualitativamente nova no combate à crise, o grande capital industrial ainda ocupava uma posição subordinada no interior do bloco no poder. Até agora o governo Lula havia aproveitado o contexto internacional favorável e a gestão econômica eficiente para fortalecer o grande capital nacional sem enfrentar os interesses das classes hegemônicas. Entretanto, quando dos primeiros sinais de esgotamento do padrão de reprodução curto vigente no Brasil desde o início dos anos 2000, o governo recém-eleito de Dilma Rousseff quis aproveitar a popularidade histórica legada por Lula e operar um conjunto significativo de transformações que pareciam voltadas à finalmente satisfazer de maneira plena o conjunto de reivindicações do grande capital industrial brasileiro.

6. GRANDE CAPITAL NACIONAL E A CRISE DA DEMOCRACIA

Creio que o “espaço” político-econômico, ou melhor, o “raio de manobra” da ação do Estado está balizado - não importa quão autoritário seja o regime político - por grandes pactos. Estes pactos não determinam a decisão político-econômica; fixam os limites da manobra, o ‘espaço’ onde a decisão é viável. Em uma fase cíclica descendente, obviamente, este “espaço” se estreita.

Carlos Lessa, *A estratégia de desenvolvimento: sonho e fracasso*

As políticas de estímulo ao consumo e ao investimento adotadas como forma de combate à crise mundial começaram a ser revertidas ainda no último ano do governo Lula. Na época, a avaliação era de que o sobreaquecimento do mercado de trabalho e a expansão da demanda além do “PIB potencial” eram as grandes responsáveis pela pressão inflacionária que começou a ganhar forma ao longo do ano de 2010. Em resposta, o governo reorientou o sentido de sua gestão macroeconômica e passou a agir pela desaceleração do crescimento, cujo primeiro movimento foi a alta da SELIC nos últimos meses do governo Lula (Barbosa, 2013).

Ao longo dos seis primeiros meses de seu mandato, Dilma deu continuidade à reorientação conservadora da gestão da política econômica voltada à desaceleração da demanda agregada, implementando um conjunto de medidas que ficaram conhecidas como “macro-prudenciais”. Buscou enxugar a oferta de crédito com novas elevações da SELIC, do compulsório e do IOF sobre o crédito pessoal, impôs um contingenciamento de gastos de custeio, reduziu fortemente o investimento público do governo central, elevou significativamente a meta de superávit primário para 2011 e decidiu por não reajustar o salário-mínimo (Barbosa, 2013; Biancarelli, 2014; Serrano e Summa, 2015). De início, a perspectiva era a economia brasileira já havia superado os efeitos mais nocivos da crise internacional, sendo agora capaz de crescer por conta própria, sem o apoio dos estímulos do governo. Uma política mais conservadora era vista como necessária para evitar que essa nova etapa de crescimento fosse perturbada por distorções inflacionárias ou externas derivadas do excesso de demanda (Baltar, 2013; Mello e Rossi, 2018).

Ainda que esse conjunto de medidas tenha sido visto com muito bons olhos pelas frações hegemônicas, a FIESP fez críticas severas à essa guinada conservadora. Na época, a entidade apontou que a políticas macro-prudenciais eram absolutamente dispensáveis já que inflação ainda estava sob controle e o nível de atividade já havia entrado em fase de

desaceleração no fim de 2010, tal como estava evidente na estagnação da atividade industrial. A FIESP apontava que a capacidade ociosa generalizada da indústria global estava exacerbando a concorrência dos produtos manufaturados, tanto no mercado externo quanto no mercado interno, impactando a produção e o investimento da indústria brasileira. No fim das contas, impacto das políticas conservadoras sobre a desaceleração do PIB acabou sendo muito maior do que o esperado porque, em meados de 2011, houve uma profunda deterioração do cenário internacional imposta pelo agravamento da crise na União Europeia, que levou a forte queda da demanda e dos preços das commodities agrominerais.

A partir da metade do ano de 2011, as perspectivas do governo Dilma mudaram radicalmente. A crise internacional foi compreendida como um fator que agravaria a tendência de esgotamento do padrão de reprodução social-liberal, cujos primeiros sinais já haviam aparecido no final do governo anterior (Carvalho, 2018). Era necessário, assim, não só retomar o estímulo ao crescimento quanto implementar um *outro* padrão curto de reprodução. Em agosto de 2011, o governo Dilma operou uma profunda reorientação estratégica de sua gestão de política econômica, mas só podemos compreender plenamente seu sentido após discutir quais eram esses sinais de esgotamento do padrão curto de reprodução do capital vigente até então.

6.1 O esgotamento do padrão de reprodução social-liberal

Os limites do padrão de reprodução social-liberal resultavam da contradição entre a expansão do consumo popular e a especialização regressiva da economia brasileira. No primeiro item do capítulo anterior enfatizamos que a ampliação da formalização, a política de valorização do salário-mínimo, a expansão dos benefícios sociais e as políticas de “popularização” do crédito foram responsáveis pelo crescimento de longo prazo do consumo popular. O crescimento da renda dos trabalhadores mais pobres, além de levar a uma significativa melhora de sua situação material e a um histórico movimento de redução das desigualdades da renda do trabalho, permitiu a dinamização da demanda interna, inaugurando um ciclo virtuoso entre aumento do consumo das massas e o crescimento do emprego e da renda (Carvalho, 2018).

Vale lembrar que aumento do poder de compra popular era também balizado pela baixa inflação decorrente da abertura e da sobrevalorização cambial, mas disso resultava que parte importante do crescimento da demanda interna vazava para o exterior (Mello e Rossi, 2018). Neste contexto, o crescimento da produção industrial se situou sistematicamente

abaixo do crescimento do PIB e da demanda interna, e o investimento industrial, tal como vimos, privilegiou o investimento modernizante via importação de máquinas e equipamentos e não o aumento da capacidade produtiva. Desta maneira, os setores que mais se expandiram foram os menos sensíveis à concorrência internacional, em especial o setor de serviços. Isso foi importante porque são segmentos intensivos em trabalho, e seu estímulo foi um dos fatores centrais que permitiu a incorporação rápida de amplas massas de trabalhadores de baixa qualificação no mercado de trabalho formal, atuando em favor do padrão de reprodução social-liberal.

Entretanto, por ser um setor de menor capacidade de expansão da produtividade e intensivo em força de trabalho, ele é mais sensível às políticas de valorização do salário-mínimo e ao aumento do poder de barganha da classe trabalhadora durante o aquecimento do mercado de trabalho. Quando a demanda interna teve uma recuperação pungente após a crise, os níveis baixos de desemprego e as políticas de aumento salarial dinamizaram um acirramento do conflito distributivo e levaram a uma aceleração inflacionária no setor. O aumento da inflação ia no sentido contrário aos interesses das classes hegemônicas, tal como se expressava nas metas rígidas de inflação, mas também corroía parte do poder de compra e do consumo da classe trabalhadora, afetando o padrão de reprodução social-liberal em seus fundamentos (Dedecca, 2014).

Ao mesmo tempo, o baixo potencial de aumento da produtividade no setor de serviços e sua baixa remuneração média limitavam a capacidade de aumento da renda daquelas parcelas que já haviam se inserido no mercado de trabalho. O movimento de ampliação do endividamento a partir de uma série de inovações financeiras e institucionais encontrava desta maneira um limite palpável nas altas taxas de juros que baseavam o padrão de reprodução existente e o ritmo menor de ampliação da renda real da classe trabalhadora (Serrano e Suma, 2015). Esses limites foram aparecendo com esgotamento da popularização extensiva do crédito e principalmente após as medidas de incentivo ao consumo e ao endividamento adotadas pelo governo Lula como forma de combate à crise. Após o forte ciclo de consumo de bens de consumo durável que permitiu a rápida recuperação da economia brasileira, o que se encontrava no Brasil era uma classe trabalhadora fortemente endividada e que não tinha perspectivas nem de redução das taxas de juros e nem de aumento significativo da renda real que permitissem novos ciclos de consumo (Carvalho, 2018).

Por fim, mesmo os benefícios sociais e as políticas de redistribuição de renda pareciam ter encontrado um limite importante. Pela própria natureza de seu caráter focalizado nos estratos de mais baixa renda, elas tinham um impacto significativo na demanda agregada por

sua incorporação extensiva no circuito de consumo popular. Porém, conforme essa incorporação extensiva se esgota, o efeito dinamizador sobre o consumo e sobre o mercado de trabalho tende a se desacelerar também, reduzindo seu impacto sobre o crescimento e sobre a redução das desigualdades salariais.

Desta maneira, em fins do governo Lula o padrão de reprodução social-liberal parecia enfrentar uma série de entraves importantes, que afetavam diretamente os principais mecanismos que permitiram a retomada do crescimento e a redução das desigualdades (Carneiro, 2018). A melhoria das condições de vida dos estratos mais pauperizados da classe trabalhadora e a redução das desigualdades das rendas do trabalho haviam, portanto, encontrado um limite. Essas contradições foram agravadas após a crise de 2008 pois, como vimos, as estratégias de ajuste da indústria nacional baseadas no aumento do conteúdo importado reforçaram a tendência de desadensamento das cadeias produtivas e a estagnação do investimento industrial. O vazamento da absorção externa também foi amparado na expansão do coeficiente importador das filiais das multinacionais e no aumento da concorrência com os produtos importados, ambos expressão da “arbitragem da capacidade ociosa global” em favor da produção asiática, aproveitando suas vantagens de escala e custo em um momento de estagnação da demanda global. Assim, a partir de 2008 houve uma queda de longo prazo no ritmo de geração de empregos industriais, e a recuperação do mercado de trabalho no pós-crise se baseou quase que exclusivamente no setor de serviços, cujo crescimento permitiu a continuidade da redução do desemprego, do aumento da formalização e dos rendimentos do trabalho (Baltar, 2014; Baltar, Souen e Campos, 2018). Essa característica da recuperação catalisou o caráter inflacionário e expôs os limites de aumento do consumo dentro do padrão de reprodução social-liberal.

As medidas macro-prudenciais adotadas por Lula e Dilma buscavam amenizar essas contradições, reduzindo o estímulo ao mercado de trabalho e ao consumo. Entretanto, quando o cenário internacional se deteriorou em meados de 2011 e a desaceleração do crescimento apareceu como um fato incontornável, o governo interpretou que se fazia necessária uma reorientação profunda da estratégia adotada até então. A necessidade de uma nova política de estímulo ao crescimento, as contradições e limites latentes do social-liberalismo e o amplo apoio tanto entre massas populares quanto entre burguesia legado pelo governo Lula foram vistos como os elementos centrais de uma janela histórica de oportunidades que deveria ser aproveitada para a instauração de um novo padrão curto de reprodução do capital.

Do ponto de vista dos governos do PT e do campo democrático-popular como um todo, a perspectiva era de que o fortalecimento e diversificação da estrutura industrial no

Brasil seria o caminho adequado para a superação dos limites do padrão de reprodução social-liberal. Supunha-se que a indústria, devido aos seus maiores ganhos de produtividade, seria capaz de gerar empregos de melhor qualidade, sustentando um crescimento virtuoso do mercado de trabalho e dos rendimentos do trabalho (Carvalho, 2018). A indústria, mais capital-intensiva e de maior potencial de apropriação de valor, sentiria menos os impactos da política de valorização cambial e do aquecimento do mercado de trabalho, amenizando o conflito distributivo e, portanto, auxiliando no controle da inflação. A possibilidade de crescimento sustentado da renda no longo prazo representado pelo fortalecimento da indústria seria um passo além na capacidade de redução da desigualdade, indo além das baixas remunerações do setor de serviços e dos limites das políticas focalizadas de transferência de renda. Por fim, esse crescimento sustentado da renda real balizaria um novo ciclo, mais sustentável, de endividamento da classe trabalhadora. A retomada do investimento e do emprego industrial apareciam, para o governo Dilma, como um pressuposto para a continuidade do crescimento e da redução da desigualdade no longo prazo (Carneiro, 2018).

Essa compreensão, evidentemente, convergia com o fortalecimento do grande capital industrial nacional no padrão de reprodução longo neoliberal e no interior do bloco no poder. Ao longo dos anos de 2010 e 2011 as bases sindicais do governo Lula, em especial a CUT, passam a se mobilizar em torno da construção de uma “frente de defesa da indústria nacional”, na qual também constavam a FIESP, a Força Sindical e os sindicatos dos metalúrgicos de São Paulo e do ABC (Vaccari, 2016). Esse movimento era expressão do grau de convergência política que havia alcançado a frente que serviu de sustentação aos governos do PT desde 2002 (Boito Jr., 2018).

Com base no amplo apoio popular ao governo Lula e à candidata escolhida para lhe suceder, resultado das políticas de estímulo ao crescimento que beneficiaram tanto o operariado e a baixa classe média quanto os estratos mais pauperizados da classe trabalhadora, o governo Dilma operou uma reorientação estratégica na condução da política econômica que significava o esforço de implementar um novo padrão curto de reprodução do capital que soldaria a etapa superior de favorecimento do grande capital industrial brasileiro no padrão de desenvolvimento neoliberal. Programaticamente, foram recuperadas as demandas da indústria sintetizadas no Congresso da Indústria de 2010, à exceção, tal como seria de se esperar, da flexibilização das leis trabalhistas e da regulamentação da terceirização. Para delimitar melhor o conjunto de interesses favorecidos por essa reorientação, vejamos quais foram o conjunto de instrumentos mobilizados e como se deu a condução da política econômica.

6.2 O sentido da intervenção e a condução de política econômica

Do ponto de vista dos custos, um dos elementos mais importantes e simbólicos foi o início de um ciclo de longa duração de redução da SELIC a partir de agosto de 2011, chegando a 7,25% em outubro de 2012. A redução da SELIC buscava tanto baratear o custo do financiamento quanto reduzir a atração dos títulos de curto prazo, favorecendo o investimento privado em ativos de longo prazo. Tal como afirma Lopreato (2014), parte importante deste movimento foi a tentativa de redução das Letras Financeiras do Tesouro, que são os títulos do Tesouro Direto indexados à SELIC. Sua substituição por títulos pré-fixados ou vinculados aos índices de preços tanto diminuiria a atratividade dos títulos de curto prazo, favorecendo as aplicações de longo prazo, quanto reduziria os impactos da política monetária sobre a Dívida Pública, ampliando sua flexibilidade. Outra mudança importante foi a dos critérios de remuneração da caderneta de poupança, necessária para que se mantivesse a atratividade dos títulos da dívida pública e a continuidade do ciclo de baixa da SELIC até seu menor patamar histórico (Cagnin, Prates, Freitas e Novais, 2013).

Para que a redução da SELIC se desdobrasse em uma redução concreta do custo do capital de giro para o grande capital industrial, o governo operou em um momento posterior um processo de redução forçada dos spreads bancários do setor privado a partir da concorrência com os bancos públicos. O Banco do Brasil e a Caixa passaram a assumir estratégias agressivas de redução dos juros e ampliação da oferta de crédito. Ainda que o governo tenha procurado amortecer o impacto da queda dos spreads sobre os bancos privados com a redução do IOF sobre o crédito e dos compulsórios (Barbosa, 2013), fato é que se interferiu em uma das principais fontes de rentabilidade do setor financeiro nacional.

Tal como já havia se tornado praxe nos anos anteriores, o BNDES foi o grande instrumento utilizado para o acesso do grande capital industrial nacional ao financiamento de longo prazo, especialmente importante para o programa de concessões e para o desenvolvimento da indústria para-petroleira. Neste período a expansão dos desembolsos do BNDES e a redução da TJLP foram viabilizados pelos novos e volumosos aportes do Tesouro Nacional. Esses desembolsos representaram um custo fiscal importante para o setor público por haver um descasamento entre sua remuneração e o seu custo, já que a TJLP era significativamente inferior à SELIC.

Outro ponto central para a redução dos custos na indústria e para o controle da inflação foi a contenção do preço da gasolina e a redução das tarifas de energia elétrica. A primeira foi possível pela interferência na política de preços da Petrobras. A segunda, por

outro lado, foi viabilizada pela antecipação da prorrogação dos contratos de concessão na geração, transmissão e distribuição. Neste caso, a estratégia foi mediar a redução das tarifas de energia elétrica ampliando o período de concessões, cobrindo eventuais prejuízos com recursos do Tesouro Nacional e expandindo o volume de subsídios (Carvalho, 2018; Carneiro, 2018).

A política de desonerações havia sido um importante instrumento de incentivo ao consumo no pós-crise de 2008, auxiliando na sustentação dos setores de bens de consumo durável. Agora, a política de desonerações deixava de ser uma política anticíclica e assumia a centralidade na reorientação da política econômica de Dilma (Carvalho, 2018). Sendo o conteúdo mais importante do Plano Brasil Maior, lançado em agosto de 2011, ela previa a redução de IPI sobre máquinas e equipamentos, material de construção, caminhões e veículos, isenção tributária para o crédito voltado às exportações e a desoneração dos impostos sobre bens de capital (IEDI, 2011). A desoneração parcial da folha de pagamentos, com dispensa da contribuição patronal ao INSS, foi importante para moderar o crescimento dos custos do trabalho na indústria, que estavam sendo objeto de críticas crescentes especialmente após o acirramento da concorrência com os importados (Carvalho, 2018; Carneiro, 2018).

A trajetória do câmbio foi outro dos elementos mais marcantes deste período. Nesta época, a política de expansão monetária dos países centrais estava agravando a tendência de valorização cambial por incentivar um intenso influxo de capitais de curto prazo para os países periféricos (Carvalho, 2018). Vimos como esse influxo teve efeitos positivos nos anos de 2009 e 2010 por inverter o movimento de desvalorização cambial e, assim, amenizar o impacto inflacionário e o peso das despesas financeiras sobre a indústria nacional. Entretanto, a valorização cambial potencializava a intensa concorrência via preços das manufaturas importadas, que havia alcançado um novo patamar com a crise europeia de meados de 2011 e a queda da demanda internacional. O aumento da capacidade ociosa na China e a arbitragem da cadeia produtiva global pelas multinacionais favoreceu a forte queda dos preços e a aceleração das importações dos bens industrializados no Brasil, acelerando o desadensamento das cadeias produtivas locais que já estava sendo responsável desde meados de 2010 pela estagnação do investimento industrial (Biancarelli, Rosa, Verghanini, 2018; Carneiro, 2018).

Para fazer frente à valorização e instabilidade excessivas do câmbio, a partir de meados de 2012 o governo introduziu um conjunto de medidas para aumentar a regulação, a tributação e a intervenção sobre a especulação no mercado de câmbio futuro (Mello e Rossi, 2018), como o aumento do IOF sobre os capitais estrangeiros ingressantes e sobre as posições de venda nos derivativos cambiais que ultrapassassem os 10 milhões de dólares. Essa série de

medidas inovadoras, em conjunto com a redução do diferencial de juros, foi capaz de conter o movimento de apreciação do real e dar-lhe uma significativa estabilidade ao desestimular os fluxos puramente especulativos, ampliando a capacidade de administração do governo sobre a taxa de câmbio (Biancarelli, 2012).

A redução expressiva da SELIC e a mudança na administração cambial indicaram que a política monetária passou por uma mudança significativa de sua gestão, ainda que não tenha abandonado as metas de inflação (Lopreato, 2014). Ao contrário de todo o período anterior, a valorização cambial deixou de ser o principal instrumento para o controle da inflação. Ela foi substituída pela ênfase gestão conservadora da política fiscal, pelo controle de crédito, pelas desonerações tributárias e pela intervenção nos preços administrados. O sentido aqui era dado pelo manejo da demanda interna para controlar o consumo popular e evitar a aceleração inflacionária dos serviços. Buscava-se também compensar o impacto inflacionário da desvalorização cambial com uma política de desaceleração da demanda interna, a partir do patamar baixo dos investimentos e dos gastos públicos.

É importante ressaltar o vínculo entre o aperto fiscal e a diminuição dos juros que guiava a política de governo. Tal como apontam Serrano e Summa (2015), o argumento era de que o aperto fiscal era o grande pressuposto para a diminuição dos juros. Essa era uma perspectiva adotada há muitos anos pela grande burguesia industrial brasileira e pelos economistas novo-desenvolvimentistas. A contenção do investimento público era vista como necessária para abrir espaço para a liderança do setor privado, e o governo Dilma operou uma mudança significativa de política macroeconômica em comparação ao governo anterior, buscando estimular o investimento privado não mais pelo mercado interno (pelo aumento do consumo popular e do investimento em infraestrutura) mas pelo estímulo ao esforço exportador e à rentabilidade privada.

As perspectivas de controlar a inflação a partir da regulação do mercado de trabalho e do consumo foram o que guiaram também a política fiscal. Vimos que o ajuste fiscal de 2011 representou uma queda importante dos gastos correntes e discricionários, em especial do investimento público, e a partir de então este não voltou a ser um pilar do crescimento (Carvalho, 2018). Tal como aponta Biancarelli (2014), ao longo de todo o “esforço novo-desenvolvimentista” houve uma indisposição ao aumento do investimento público, determinada pela necessidade de se manter o controle da inflação. Assim, o governo Dilma ratificou seu compromisso com o tripé macroeconômico ao conter a expansão do investimento público (Gentil e Hoffmann, 2017). Em seu lugar, o que se deu foi uma ampliação das concessões de portos, aeroportos, rodovias e de uma série de serviços públicos

(como saneamento). As Parcerias Público Privadas (PPP) foram uma das grandes invenções do governo Lula para a busca de modernização da infraestrutura e da redução de seus custos estruturais em um contexto de restrição fiscal, e foram o meio privilegiado pelo governo Dilma para a modernização da infraestrutura nacional e para incentivar o investimento industrial ofertando amplos espaços de acumulação com rentabilidade assegurada pelo Estado. A expansão das concessões, portanto, cumpriria o papel tanto de melhorar a infraestrutura quanto ampliar o espaço privado de acumulação e dinamizar a demanda agregada. O novo pacote de concessões do governo Dilma contou com uma série de vantagens tributárias e creditícias para os grandes grupos nacionais, e os riscos de investimento era assumidos na prática pelo Estado.

O investimento industrial também seria diretamente estimulado pelo bloco autônomo de investimentos representado pela Petrobras, que se constituía, desta maneira, na terceira fronteira de acumulação privilegiada pelo esforço novo-desenvolvimentista. Vimos no capítulo anterior que o bloco de investimentos da Petrobras voltado ao aproveitamento das oportunidades do pré-sal representou uma das mais importantes vias de estímulo à retomada do crescimento no pós-crise e à acumulação do grande capital nacional. Os elevados e simultâneos investimentos na exploração, produção e refino foram em grande parte direcionados para a indústria nacional mediante a política de compras e de conteúdo local. As necessidades de ganho em conteúdo tecnológico e em escalas de produção eram canalizadas como oportunidades de capacitação para os grandes grupos industriais locais, em especial as grandes construtoras. Elas estavam se inserindo em diversas frentes da cadeia para-petroleira, dos estaleiros aos armadores, e arrastavam atrás de si ramos importantes dos insumos básicos, bens de capital e materiais de transporte.

É muito difícil superestimar a importância do investimento autônomo da Petrobras como estímulo ao investimento privado nesta época. Já foi anotado que no início do governo Dilma ele representava sozinho cerca de 50% do total do investimento público federal e 10% do total da formação bruta de capital fixo da economia brasileira, com forte correlação com o montante total devido aos encadeamentos produtivos constituídos em torno da indústria para-petroleira. Quando Dilma assumiu, a institucionalidade do pré-sal havia acabado de ser montada, com o regime de partilha entrando em vigor e a Petrobras tendo passado por um intenso processo de capitalização. Em agosto de 2011, portanto, a Petrobras era o principal instrumento de política industrial à disposição do governo. O setor de petróleo e gás, dado o grau de controle do setor público, a existência do instrumento mais bem-capacitado para a política industrial e os vínculos com setores fundamentais do grande capital industrial

brasileiro era assim um dos eixos do esforço novo-desenvolvimentista. Desta maneira, ainda que a política fiscal tenha cumprido um papel moderado ao longo da tentativa de implementação do novo padrão curto de reprodução do capital, não é verdade que o investimento público não encontrava espaço em seu interior. Em síntese,

embora exitoso em realizar o crescimento com inclusão social, o ciclo de 2003-2010 perdeu progressivamente dinamismo. A reorientação do modelo era, portanto, imprescindível. Os elementos presentes nessa reorientação foram significativos, podendo se identificar várias características de um modelo de crescimento desenvolvimentista, tais como: reconfiguração de preços relativos macroeconômicos (taxas de juros, de câmbio, preços de energia e custo salarial), para induzir o investimento privado, combinado com instrumentos e incentivos setoriais de alto impacto, como o investimento da Petrobras, que sintetizava a política industrial, a ampliação da infraestrutura e o apoio dos bancos públicos, em particular do BNDES. Os objetivos gerais eram claros: reorientar o crescimento dando primazia à diversificação industrial e à ampliação da infraestrutura, tendo como instrumento-chave o investimento autônomo, privado e público. (Carneiro, 2018, p. 26)

Esse conjunto de medidas foi implementado entre agosto de 2011 e abril de 2013. Ele representava a mais importante flexibilização do modelo de gestão macroeconômica desde o início do Plano Real, dado o grau de intervenção no mercado cambial, a ênfase na redução dos juros e o novo tipo de manejo da inflação (Cagnin, Prates, Freitas e Novais, 2013). Daí ter sido popularizada com “Nova Matriz Econômica”, tal como havia sido denominada pelo próprio ministro Guido Mantega em fins de 2011. Ainda que tenha tido sua temporalidade particular, elas apontavam para um sentido comum, dando consistência à noção de que faziam parte de um esforço de mudança do padrão curto de reprodução do capital. E somos agora capazes de dizer quais eram os setores sociais privilegiados neste esforço.

Os principais campos de expansão do grande capital industrial brasileiro seriam o mercado externo (desvalorização cambial), o setor naval (bloco de investimentos da Petrobras) e a infraestrutura logística (as concessões), apoiado pela redução da taxa de juros e pelas desonerações tributárias. A perspectiva do governo era balizar horizonte de longo prazo capaz de superar o caráter meramente modernizador do investimento e ampliar a capacidade industrial e a infraestrutura nacional. O esforço de readensamento das cadeias produtivas seria complementado pelo maior esforço tecnológico pressuposto nas políticas de estímulo ao P&D que estavam presentes no Plano Brasil Maior e na política de compras da Petrobras. O maior destaque para as exportações balizaria a capacidade de maiores aumentos de produtividade. A consequência principal seria a superação dos limites do crescimento do consumo encontrados

no modelo social-liberal, dinamizando a demanda agregada a partir do investimento privado e oferecendo as condições de aumento sustentável do consumo de massas no longo prazo.

A maior ênfase no mercado externo e nas condições de lucratividade privada em detrimento do estímulo ao mercado interno e ao consumo popular explicitavam a tentativa de superação do padrão de reprodução social-liberal (Carvalho, 2018). A perspectiva que guiava o conjunto da intervenção era incentivar o investimento do grande capital industrial pela redução dos custos de financiamento e de produção, pelo reajuste dos preços macroeconômicos em favor de sua rentabilidade e pela consolidação de novos espaços de acumulação. Buscou-se enfrentar os principais entraves macroeconômicos, institucionais e estruturais ao desenvolvimento a partir do amplo incentivo à acumulação e ao investimento do grande capital industrial, com o objetivo de estruturar um novo padrão de reprodução curto pautado na centralidade da indústria.

O conteúdo de classe do esforço era o fortalecimento do grande capital industrial brasileiro, o qual era compreendido pelo PT e suas bases sociais como um pressuposto para a continuidade do crescimento com redução da desigualdade no longo prazo. Nesta visão, o interesse da classe trabalhadora e demais estratos populares seriam abarcados conforme o grande capital industrial brasileiro alcançasse um patamar superior de acumulação dentro do padrão de reprodução do capital, retomando a diversificação industrial e a ampliação da infraestrutura. O governo Dilma buscou favorecer a indústria ao englobar em quase sua totalidade as demandas apresentadas pela FIESP no Congresso Nacional da Indústria de 2010 (Vaccari, 2016), fato que dá sentido à qualificação de “Agenda FIESP” dada por Carvalho (2018). A FIESP viu nas políticas de governo a satisfação de suas demandas, e as aplaudiu de pé em cada fase de sua implementação ao longo de todo o ano de 2012 (Vaccari, 2016).

A perspectiva, portanto, era favorecer a acumulação dos grandes grupos industriais, que permitiria superar vários dos limites do padrão de reprodução social-liberal. Em termos ideológicos, essa intervenção pareceu um claro favorecimento das perspectivas novo-desenvolvimentistas. Isso fica evidente em primeiro lugar no próprio fato de que suas propostas foram quase completamente abarcadas pela intervenção. Em segundo lugar, na grande proximidade dos economistas novo-desenvolvimentistas com o governo Dilma neste momento, com o afastamento relativo daqueles mais próximos ao social-desenvolvimentismo.

A prioridade dada ao esforço exportador em detrimento do mercado interno não era, ao nosso ver, uma escolha arbitrária. Já discutimos no item anterior como vários aspectos do social-liberalismo pareciam ter chegado a um limite no início do governo Dilma, o que diminuía a margem de manobra de estímulos maiores ao consumo e redução da desigualdade

sem que houvesse o rompimento maior com o modelo de Estado e gestão macroeconômica existente. Esse é um ponto central sobre o qual elaboremos melhor mais à frente. O que queremos apontar aqui é que uma primeira etapa “novo-desenvolvimentista” parecia um pressuposto temporal ao prosseguimento das políticas de fortalecimento do poder de compra da classe trabalhadora e de redistribuição de renda.

O governo Dilma ampliou a mobilização do aparato de Estado como apoio ao grande capital industrial nacional (Lopreato, 2014), auxiliando-o na escalada no interior do bloco no poder. A novidade é que essa mobilização, apoiada pela “frente desenvolvimentista”, buscou enfrentar alguns dos interesses das frações hegemônicas no Brasil. Ao contrário de todo o governo Lula, onde esse fortalecimento havia sido possível pelo cenário externo favorável e pela gestão eficiente da política econômica, agora, frente aos limites do padrão de reprodução social-liberal, não era mais possível prosseguir com a ascensão política e econômica da grande burguesia industrial nacional sem enfrentar diretamente os interesses do grande capital financeiro e estrangeiro em busca de maiores concessões. Se tratava de uma acomodação não mais pacífica dos interesses dos grandes industriais. A novidade, portanto, é que esse fortalecimento se dava a partir da medição de forças com as frações hegemônicas, se pautando na “frente desenvolvimentista” e no aparato de Estado para arrancar condições mais favoráveis para sua acumulação e instaurar um padrão curto de reprodução em que seus interesses estivessem mais bem posicionados. Isso se tornou evidente, por exemplo, na flexibilização do tripé macroeconômico, na intervenção no jogo especulativo do mercado de câmbio e na redução dos spreads do setor bancário.

Mas porque não defendemos que o grande capital industrial nacional havia assumido uma posição hegemônica no bloco no poder, considerando que a condução de política econômica da época privilegiava seus interesses? Em primeiro lugar, porque a estrutura do Estado neoliberal que favorecia a acumulação do grande capital internacional e financeiro não foi afetada. A liberalização comercial e financeira, o mecanismo da dívida pública, tudo isso permaneceu intocado. Em segundo lugar, as mudanças na gestão da política macroeconômica não foram o abandono do tripé macroeconômico, ao contrário do discurso dos economistas ortodoxos, mas sua flexibilização. O governo Dilma nunca deixou de se preocupar com as metas de superávit primário ou com o controle da inflação. As bases do modelo macroeconômico inaugurado em 1999 foram preservadas, ainda que flexibilizadas para atender os interesses do grande capital industrial. Ao nosso ver, a frente desenvolvimentista nunca aspirou ir além destes limites, o que tanto explicita o caráter deste esforço quanto

explica parte de seu fracasso. Esse ponto será confirmado na análise posterior das contradições e motivos da falência do esforço novo-desenvolvimentista.

O esforço novo-desenvolvimentista foi completo em janeiro de 2013, com a aprovação do marco regulatório do setor elétrico e redução das tarifas, sob os aplausos da grande burguesia industrial.

6.3 As contradições da intervenção

O problema central para a análise do esforço novo-desenvolvimentista é a compressão dos motivos por trás da falta de resposta do investimento do grande capital industrial ao conjunto de medidas implementadas a partir do final de 2011. Aqui, optaremos por fazer uma exposição “de trás pra frente”, isto é, começando com as determinações próprias dos espaços de realização de capital.

Começando pelo consumo. Vimos que esse não foi um espaço privilegiado pelo esforço novo-desenvolvimentista devido aos limites encontrados no esgotamento do padrão de reprodução social-liberal, isto é, a aceleração da inflação de serviços, o alto endividamento e os retornos decrescentes das políticas de redistribuição de renda. Entretanto, como a estrutura industrial brasileira é em grande parte determinada pelo mercado interno, é incontornável a análise da trajetória deste componente da demanda agregada para a compreensão da dinâmica do investimento industrial.

Vimos como o estímulo ao consumo de bens duráveis havia sido um dos principais fatores para a retomada do crescimento no pós-crise. Vimos também como o governo buscou apaziguar a aceleração inflacionária a partir de meados de 2010 com a adoção das medidas macro-prudenciais, desacelerando o consumo mediante um ciclo de aumento da SELIC e de diminuição dos prazos de empréstimos. Esse conjunto de medidas enxugaram a demanda por crédito, aumentaram o grau de endividamento da classe trabalhadora e acabaram com o ciclo de boom do consumo. A tendência de desaceleração do consumo somente seria parcialmente revertida no fim de 2011, quando a via principal de gestão da inflação deixou de ser a taxa de juros e passou a ser a política fiscal conservadora. O ciclo de redução da SELIC e a política de expansão do crédito permitiram uma recuperação lenta do consumo ao longo de todo o esforço desenvolvimentista. Ela foi lenta porque esse ciclo de redução dos juros não foi suficiente para superar os limites impostos pelo alto endividamento da classe trabalhadora. Havia também o efeito adverso da política de desvalorização cambial, que teve um impacto inflacionário importante e correu parte do poder de compra dos trabalhadores (Carvalho,

2018). Ao mesmo tempo, a massa salarial não encontrou condições de crescimento sustentado pelo próprio desestímulo ao consumo, que afetou o mercado de trabalho formal e a incorporação extensiva de novos trabalhadores (Serrano e Summa, 2015)

Os setores da indústria voltados ao consumo, portanto, viram uma trajetória instável do consumo entre o fim de 2011 e início de 2013. O investimento industrial, neste campo, era afetado por dois outros fatores “externos”. Em primeiro lugar, já foi anotado que as multinacionais, que dominavam o núcleo duro dos setores de bens de consumo durável e parte relevante dos bens de consumo não-durável, estavam operando a “arbitragem da capacidade ociosa global” e deslocando parte da sua produção para as plantas industriais localizadas no leste asiático, aproveitando suas maiores escalas e menores custos de produção. Em segundo lugar, os setores nacionais estavam sofrendo com uma intensa concorrência com os produtos importados, resultante da desaceleração da demanda agregada mundial após a explosão da etapa europeia da crise global e que era praticamente insensível à desvalorização cambial. Neste contexto, os grupos nacionais, especialmente dos setores de produção têxtil, calçados e vestuário, reforçaram sua estratégia de aumento do conteúdo importado e de direcionamento para ativos comerciais (Diegues, 2021). Ambos os movimentos favoreceram um forte aumento do conteúdo importado da economia brasileira e inibiram o investimento industrial, inclusive o estritamente modernizante, contribuindo para um efeito negativo sobre a demanda agregada.

O mercado externo, ao contrário do item anterior, era um dos pontos privilegiados pelo conjunto de medidas apresentado. Vimos como foram operacionalizadas medidas favoráveis ao maior esforço exportador, como as condições favoráveis de financiamento pelo BNDES, as isenções tributárias, e, em lugar especial, a desvalorização cambial. Os grandes privilegiados, neste campo, eram os grandes grupos nacionais de maior internacionalização comercial, como os dos setores de insumos básicos (papel e celulose e siderurgia) e os grupos de alimentos, em especial de processamento de carnes.

Essas medidas esbarram na desaceleração da economia mundial. A crise da União Europeia e impactaram em especial a indústria. No caso brasileiro, em que as exportações dos produtos industriais intensivos em recursos naturais eram concentradas nos mercados centrais, isso inibiu qualquer perspectiva de crescimento da demanda agregada externa. Essa inibição foi reforçada em especial para o setor siderúrgico, que teve que lidar com a concorrência das grandes empresas chinesas que buscavam reduzir parte de sua alta capacidade ociosa pela disputa do mercado externo, penetrando em muitos países nos quais as empresas brasileiras também tinham inserção (De Conti e Blinkstad, 2018). A situação, portanto, era de um

“momento sraffiano”, ou seja, não importava o estímulo em termos de vantagens tributárias, creditícias, de financiamento, de preços macroeconômicos. A satisfação de uma demanda histórica da grande indústria, a desvalorização cambial, não surtiria o menor efeito em termos de incentivo à produção industrial em um momento de desaceleração da demanda agregada global. Isso era tanto mais verdade pelo caráter tecnologicamente rebaixado da pauta exportadora da indústria brasileira, em que havia pouco ou nenhum espaço para inovação e suas possibilidades em termos de disputa de mercados. Fato é que ao longo de todo do esforço novo-desenvolvimentista as exportações tiveram um baixíssimo crescimento, não estimulando a produção industrial e, portanto, inibindo o investimento industrial.

Outro eixo importante do esforço novo-desenvolvimentista era a substituição do investimento público em infraestrutura pela expansão das concessões na forma de Parcerias Público-Privadas. Os principais favorecidos eram os grandes grupos nacionais, especialmente as grandes construtoras. Esta forma de privatização relativa guardava um caráter duplo. Elas serviam, por um lado, como espaço para a valorização de capital e de incentivo ao investimento industrial. A partir da garantia da rentabilidade privada, o governo esperava que os grupos nacionais que fizessem parte dos consórcios iniciassem um bloco autônomo de investimentos capaz de dinamizar a demanda agregada e fortalecer os encadeamentos produtivos nacionais. Por outro lado, o esforço de modernização tanto preservaria as contas públicas quanto possibilitaria, a médio prazo, a redução dos custos de infraestrutura logística que faziam parte central das exigências dos grandes industriais. Ao expandir as concessões, o governo abriu mão, vale notar, das particularidades da gestão estatal sobre o setor de infraestrutura logística, como a maior flexibilidade para a fixação de tarifas e a maior autonomia para os investimentos (Serrano e Summa, 2015).

Neste ponto, o esforço novo-desenvolvimentista esbarrou na contradição entre os dois aspectos supracitados. As exigências de rentabilidade dos consórcios colidiam com a perspectiva de redução das tarifas e de aumento dos investimentos que eram o objetivo do governo (Carvalho, 2018). Essa contradição era possível de ser flexibilizada, e de fato o foi, em geral pelas maiores garantias ao investimento privado e pela maior assunção de riscos por parte do Estado, mas o processo de negociação das concessões em si exigiu um tempo maior do que o esperado, estendendo no tempo e mitigando os efeitos dinamizadores de seus investimentos. Neste caso, é o momento de enfatizar que a *temporalidade* é um elemento central para a instauração de um novo padrão curto de reprodução. Frente à desaceleração do consumo e a virada dos mercados globais, a construção de um novo ciclo de crescimento dependia que o bloco de investimentos privados das concessões tivesse o volume e o

enquadramento temporal adequado para dinamizar a demanda agregada da economia brasileira. Evidentemente, este não foi o caso. Ainda que tenha se verificado um aumento dos investimentos em infraestrutura a partir das concessões, especialmente no setor de transportes, com os leilões de aeroportos e rodovias, fato é que elas não tiveram nem o volume nem a concentração temporal suficiente para dinamizar a demanda agregada, nem muito menos fortalecer a indústria no Brasil (Carneiro, 2018).

A Petrobras, como vimos, era o instrumento privilegiado de política industrial, e a análise de seu comportamento nestes anos, ainda que muitas vezes escanteada pelos economistas, é um dos elementos centrais para a compreensão das contradições do esforço novo-desenvolvimentista. Já elaboramos no capítulo anteriores sobre seus vínculos com as grandes construtoras e com a nata dos grupos nacionais de bens de capital e de materiais de transporte. Seus problemas também derivaram de um caráter duplo, que é em si resultado do lugar particular que ela ocupou no Estado neoliberal, a saber, a de servir de instrumento de política industrial e de instrumento de política macroeconômica (Schutte, 2016).

Um primeiro aspecto a deter é que a estatal foi diretamente atingida pela política de controle dos preços, implementada a partir de 2011 para mediar os impactos da inflação de serviços e para reduzir os custos da indústria. A sustentação dos preços dos combustíveis em patamar inferior ao mercado externo aliada à obrigação da estatal de garantir o abastecimento do mercado interno levaram a perdas crescentes para a Petrobras, limitando a capacidade de geração de caixa e de autofinanciamento de seus planos de investimento (Ghirardi, 2015). Frente ao comprometimento dos recursos próprios, o prosseguimento do esforço dependia do aumento da alavancagem da empresa. Neste caso, o financiamento público estava obstaculizado pelos limites fiscais do repasse pelo Tesouro Nacional e pelo direcionamento dos recursos do BNDES ao grande capital nacional. A saída encontrada, desta maneira, foi o aumento do endividamento externo da Petrobras a partir de 2009 (Ribeiro e Novaes, 2014). Entretanto, quando a desvalorização cambial de 2011 entra em cena, o resultado é uma multiplicação de suas despesas financeiras. A desvalorização também impactou fortemente os gastos da estatal para a importação de derivados e para o aluguel e compra de máquinas e equipamentos vindos do exterior (Schutte, 2016). De maneira geral, se agravou o problema da falta de recursos para os investimentos e a estatal entrou em um momento de alta fragilização financeira.

Em segundo lugar, haviam uma série de contradições derivadas da posição única que a Petrobras havia assumido no mar de oportunidades representado pelo pré-sal. As necessidades de exploração do pré-sal e a busca de direcioná-las como um bloco de investimentos capaz de

direcionar um novo padrão de reprodução do capital levaram a planos de investimento que iam além da capacidade financeira e de planejamento da empresa e dos seus fornecedores (Ghirardi, 2015). Ainda que fosse o instrumento estatal mais bem qualificado para o planejamento e coordenação de investimentos, o volume imenso de projetos sobrecarregou a capacidade interna de formulação e análise, comprometendo a qualidade de planejamento e gasto da Petrobras e levando inevitavelmente a atrasos e maiores custos em sua execução (Schutte, 2018).

Por fim, o volume de projetos de investimento vinculados ao pré-sal esbarrou nos limites tecnológicos, financeiros e de escala dos fornecedores nacionais. Ainda que a indústria para-petroleira construída em torno do *off*-shore tivesse nos anos anteriores avançado significativamente na curva de aprendizado e na constituição de maiores escalas produtivas, fato é que ela ainda não tinha a capacidade adequada para enfrentar o desafio representado pelo bloco de investimentos do pré-sal. O resultado foi uma intensa pressão sobre a capacidade do setor naval, que levou ao atraso e encarecimento dos projetos voltados ao pré-sal e à diluição das externalidades positivas da expansão da produção e do investimento no setor (Carneiro, 2018).

Esse conjunto de contradições derivadas da “marcha forçada” imposta à Petrobras exigiu a reorientação de sua estratégia visando o aumento da eficiência, o realinhamento dos preços dos derivados e ao desinvestimento voltado a focalização na exploração e produção no pré-sal. Isso se expressou no início de 2012 com a assunção de Graça Foster à presidência da estatal, com várias críticas ao excesso de investimento e às metas demasiadamente ambiciosas da gestão anterior de Sergio Gabrielli (Schutte, 2018). Essa reorientação tornou possível a retomada do patamar elevado de investimentos da Petrobras em 2012 e 2013, após uma queda significativa em 2011 determinada pela queda de sua capacidade de geração de caixa (Cerqueira, 2015).

O que podemos ver é que a Petrobras internalizou uma série de medidas integrantes do esforço de transição do padrão de reprodução do capital: a compressão dos preços de combustível para controlar a inflação e custos da indústria e a necessidade de prover o bloco de investimentos adequados à expansão da acumulação industrial são os elementos mais expressivos deste movimento. Ao subordinar-se aos limites da política macroeconômica e às necessidades da política industrial, a Petrobras sofreu com o impacto do aumento dos custos produtivos e financeiros derivados da desvalorização cambial e com a pressão sobre sua capacidade de planejamento e execução. Ela internalizou, desta maneira, as contradições entre a condução da política macroeconomia e a política industrial, fato que levou à sua fragilização

financeira e à redução de sua capacidade de expandir o investimento autônomo. A “marcha forçada” ao qual foi submetida a estatal e o setor para-petroleiro como um todo esbarrou nos seus limites organizativos, produtivos, financeiros e tecnológicos, o que impediu o aumento elevado e significativo do volume de investimentos da Petrobras, impôs uma série de atrasos no cronograma de execução dos investimentos e comprimiu a capacidade de empuxe do conjunto da cadeia petroleira sobre a indústria nacional. De maneira geral, portanto, a Petrobras também não conseguiu prover o bloco de investimentos necessários à instalação do novo padrão de reprodução.

Todos os elementos apontados levaram a uma desaceleração da demanda agregada entre os anos de 2011 e 2013 e determinaram a estagnação do nível de produção e investimentos dos grandes grupos industriais brasileiros. A desaceleração da receita líquida colidiu com a pressão do aumento dos custos e levou à compressão das margens operacionais da indústria (Almeida e Novais, 2012). Essa pressão foi resultante, em primeiro lugar, do aumento do custo do trabalho. Esse aumento já estava presente nos anos anteriores por conta do maior poder de barganha da classe trabalhadora em meio ao ciclo de crescimento e das políticas de expansão do salário-mínimo, mas era compensado pelo aumento das receitas. A desaceleração, conjugada à sustentação do mercado de trabalho, agravou o conflito distributivo e expôs para a grande indústria o peso do fator trabalho em sua estrutura de custos (Rocha, 2015). Em segundo lugar, foi resultado da desvalorização cambial, que aumentou os custos dos insumos e componentes importados em meio à maior pressão concorrencial.

A desvalorização também atingiu a rentabilidade líquida dos grandes grupos industriais por outra via ainda mais importante. Vimos que o grande capital industrial brasileiro buscava contornar a restrição interna ao financiamento se aproveitando da abertura financeira e das menores taxas de juros externas, financiando parte de seus projetos de investimento a partir de emissões diretas nos mercados internacionais. Quando o governo interveio no mercado de câmbio e promoveu a desvalorização cambial, entretanto, sua consequência direta foi a elevação do estoque da dívida em reais e um crescimento exponencial do custo do pagamento dos juros e amortizações. O crescimento exponencial das despesas financeiras em um momento de estagnação das receitas derrubou as margens de lucro do capital industrial (Almeida, Rocha e Novais, 2016; Rocha e Novais, 2020). Houve, assim uma redução acentuada da rentabilidade do grande capital nacional, o que afetou sua capacidade de geração interna de recursos e levou ao acúmulo de dívidas (Loural, 2016; Sarti e Hiratuka, 2018). A fragilização financeira crescente dos grandes grupos nacionais e a

restrição ao autofinanciamento foram fatores a mais na indisposição de elevação do investimento industrial (Loural, 2016). Em síntese,

Dois conjuntos de fatores sobressaem e se complementam na determinação da compressão das margens de lucros da grande empresa não financeira ao longo do período. De um lado, a menor capacidade de as empresas repassarem aos preços as elevações de custos por conta da queda da demanda doméstica e, de outro, as perdas financeiras ocorridas com a piora das condições de financiamento da economia brasileira, efeitos cambiais e da alta da taxa de juros. No caso das despesas financeiras, além do impacto da alta da taxa de juros e da desvalorização cambial, o aumento do grau de endividamento das grandes empresas também teve um peso significativo na ampliação dos fluxos de despesas financeiras. (...) Ainda que a tendência de queda da rentabilidade tenha sido comum a quase todos os setores, há diferenças significativas nos desempenhos setoriais. As quedas mais significativas concentram-se nas empresas ligadas as atividades de petróleo e gás, mineração, metalurgia e construção civil (...). A retração nas margens de lucro foi considerável justamente em setores que reúnem parte importante dos investimentos no Brasil, o que provavelmente teve impacto no desempenho dos demais setores. (Almeida, Rocha e Novais, 2016, pp. 8-10)

Neste contexto os grandes grupos industriais entraram em mais um momento defensivo de “financeirização do ativo”, alterando a correlação da aplicação de seus recursos em detrimento do investimento em imobilizado e mantendo parcela considerável em aplicações financeiras e em disponibilidade de caixa (Almeida, Rocha e Novais, 2016; IEDI, 2018). Assim, novamente, as aplicações financeiras apareceram como um mecanismo de garantia de rentabilidade mínima e de liquidez em um momento conjuntural adverso, o que seria reforçado com o agravamento da crise a partir de meados de 2013.

Frente à desaceleração do crescimento e à estagnação da produção industrial, as medidas de desonerações fiscais e controle dos preços administrados tiveram efeito nulo sobre a expansão do investimento. Elas foram úteis, sim, para a recuperação relativa das margens operacionais, garantindo níveis estáveis de produção e emprego, mas não foram capazes de contrapor a desaceleração do crescimento e a estagnação da produção industrial. No mesmo sentido, era evidente que neste contexto as políticas de expansão do crédito e do financiamento em termos favoráveis para a indústria iam ter pouco ou nenhum efeito para a dinamização do investimento industrial. O patamar historicamente baixo da SELIC e a compressão dos *spreads* do setor bancário eram, neste caso, irrelevantes. A demanda por financiamentos do BNDES foi reduzida, tal como sua capacidade de estímulo frente à desaceleração.

Em termos sintéticos, dentre os espaços de realização privilegiados pelo esforço novo-desenvolvimentista, nenhum conseguiu alcançar a expansão adequada para puxar um novo

ciclo de acumulação industrial. Pelo contrário, o que se observou entre os anos de 2011 e 2013 foi uma desaceleração do crescimento, tanto mais nítida quando comparada com o período imediatamente anterior. As exportações se desaceleraram ao longo de todo o período. O investimento público permaneceu em patamar modesto pelo seu papel na política de controle da inflação. O investimento privado, pelos motivos descritos acima, não respondeu ao conjunto de estímulos lançados pelo governo e entrou em trajetória de desaceleração (Loural, 2016). Coube ao consumo, contraditoriamente, o papel de garantir os níveis mínimos, ainda que instáveis, de crescimento observados nos anos de 2012 e 2013. De maneira geral, foi o setor de serviços continuou como o grande responsável pela manutenção do crescimento, ainda que nos patamares baixos e instáveis encontrados nos anos de 2012 e 2013 (Baltar, 2013).

A desaceleração do crescimento tornou nítidas várias das contradições do esforço novo-desenvolvimentista com as próprias bases da acumulação dos grandes grupos industriais. Vimos como os grupos menores dos setores de vestuários, máquinas e materiais de transporte tiveram parte significativa de sua reestruturação nos anos 2000 baseada no aumento do conteúdo importado. Também foi dito já algumas vezes que os maiores grupos industriais brasileiros mais internacionalizados escaparam do alto custo do financiamento interno expandindo suas emissões externas. Neste caso, o impacto da desvalorização, ao não ser acompanhado por um aumento significativo das receitas devido ao maior esforço exportador, tal como era o caso, se transformava num condicionante fortemente negativo para a rentabilidade dos setores que mais deveriam ser favorecidos pela medida (Diegues, 2021). Assim, não só o esforço novo-desenvolvimentista não alcançou a inauguração de um novo ciclo de crescimento: ele minou as bases de acumulação dos próprios grupos que deveriam ser privilegiados.

No início de 2013, o esforço novo-desenvolvimentista começou a ruir sobre seus próprios pés. O elemento catalisador foi o patamar persistentemente elevado da inflação. Vimos que a busca pela moderação da inflação de serviços foi um dos principais motivos para o escanteamento do investimento público ao longo de todo esforço. Ainda assim, a recuperação lenta do consumo após 2011 sustentou o mercado de trabalho e a pressão altista dos serviços. O outro elemento em favor da inflação foi a desvalorização cambial e o consequente aumento do preço dos bens importados. O conservadorismo da política fiscal e a contenção dos preços administrados, neste sentido, foram insuficientes para o controle da inflação (Carvalho, 2018).

Assim, frente à desaceleração do crescimento, à falta de resposta do investimento privado e sob a pressão inflacionária, o governo iniciou o processo de reversão das medidas implementadas desde agosto de 2011. A primeira medida a ser revertida, já em março de 2013, foi o ciclo de redução da SELIC. Ela foi motivada, como vimos, pelo patamar elevado da inflação. Por outro lado, ela também se dava em resposta ao movimento de enxugamento da liquidez mundial e de saída de capitais resultante da perspectiva da reversão do programa de expansão monetária do FED (Carvalho, 2018). Essa saída dos capitais especulativos acentuou a desvalorização do Real, potencializando a aceleração inflacionária e impondo a mudança da orientação da política econômica. A SELIC voltou a ser elevada para desincentivar a saída de capitais e contrarrestar a desvalorização cambial. Era a volta do uso da política monetária e cambial como os principais mecanismos de controle da inflação (Mello e Rossi, 2018).

Outro instrumento logo abandonado foi a intervenção no mercado de câmbio. Essa intervenção havia sido estruturada para conter os movimentos de apreciação decorrentes do refluxo de capitais, mas não foi capaz de combater o movimento especulativo no sentido inverso. Nas palavras de Mello e Rossi,

a eficiência desse aparato regulatório se restringia a conter a especulação pela apreciação da moeda brasileira e nada dificultou a montagem de posições especulativas no sentido contrário (apostas para desvalorização do real) estruturadas a partir das posições compradas em dólar futuro. Tampouco essas medidas de política cambial expressaram uma regulação mais profunda do mercado de câmbio que permitisse diminuir substancialmente a assimetria de liquidez e a atividade especulativa no mercado futuro e, dessa forma, a volatilidade cambial. Ao longo de 2013, as medidas regulatórias e de controle de capital foram gradualmente retiradas, dando início a uma nova fase da política cambial. (...) Destituída dos instrumentos regulatórios, a estratégia cambial – agora para atenuar a desvalorização da moeda – passa a atuar essencialmente no mercado de derivativos por meio de swaps cambiais que, diferentemente das outras medidas regulatórias e de controle de capital, são intervenções consideradas *market friendly*. (...) A opção pela intervenção no mercado futuro preserva as reservas cambiais, uma vez que os contratos de swap são liquidados em reais, mas contabiliza ganhos ou perdas com esses contratos na conta de juros e no resultado nominal. (Mello e Rossi, 2018, p. 263)

A mudança da política de intervenção do câmbio e utilização dos leilões de swaps cambiais para conter a desvalorização significava, na prática, a transferência do custo da

desvalorização cambial para o setor público (Biancarelli, Rosa, Verghanini, 2018), o que teria consequências importantes para as contas públicas no período seguinte.

Em meados de 2013, por sua vez, foram retiradas as amarras aos spreads bancários, pela retração e encarecimento das linhas de crédito ofertadas pelos bancos públicos. A falta de resposta do investimento privado, a desaceleração e a aceleração inflacionária determinaram a volta do rígido controle dos preços como o eixo da política econômica. Foi sob seu desígnio que se desmontaram parte relevantes dos principais instrumentos mobilizados em favor do esforço novo-desenvolvimentista.

Como podemos interpretar a reversão das principais medidas do esforço novo-desenvolvimentista a partir de março de 2013?

O fracasso do esforço novo-desenvolvimentista se deu dentro de dois condicionantes centrais. Em primeiro lugar, o impacto da crise da União Europeia e a desaceleração da demanda agregada mundial. Em segundo lugar, a etapa descendente do ciclo interno, expressa no esgotamento da expansão do consumo popular e na aceleração inflacionária. Ela foi *determinada*, entretanto, pelos limites derivados da subordinação do esforço novo-desenvolvimentista ao Estado e ao modelo de gestão macroeconômica neoliberal, portanto, também ao seu bloco no poder.

A preservação do modelo macroeconômico ficou evidente na preocupação persistente com o controle da inflação em níveis ainda bastante baixos, objetivo esse que conduziu a política de desaceleração do consumo executada em 2011 e o papel secundário que a política fiscal ocupou ao longo de todo o esforço novo-desenvolvimentista. Da mesma maneira, a política de contenção dos preços administrados também estava subordinada à manutenção de patamares baixos de inflação, e sua operação foi um dos fatores mais importantes que reduziram a capacidade de investimento da Petrobras ao longo do período. A persistência desta perna do tripé, ainda que flexibilizada, limitou as possibilidades de estímulo à demanda agregada e, conseqüentemente, ao investimento privado.

Por outro lado, a política de contenção dos gastos públicos e de geração de superávits primários também foi preservada. Ela não foi só escanteada em função do controle inflacionário, mas fazia parte da perspectiva de fundamentar uma maior participação dos investimentos privados na promoção do crescimento, preservando os cofres públicos e o “ajuste fiscal de longo prazo”. Ao longo de todo o esforço o volume de investimentos públicos permaneceu estabilizado dentro do patamar limitado do período neoliberal. Isso que fundamentou, junto com o fortalecimento do próprio grande capital industrial, a preferência pela política de concessões como via de estímulo ao investimento em infraestrutura (Gentil e

Hoffmann, 2017). Já descrevemos como as contradições derivadas desta escolha minaram a capacidade de empuxe do investimento privado. Por fim, mesmo nos pontos de maior intervenção, como no mercado de câmbio, já foi apontado como o conjunto de mudanças institucionais, tributárias e regulatórias não se direcionaram para uma regulação mais profunda para combater a atividade especulativa e a volatilidade cambial no longo prazo.

Assim, ainda que elementos muito importantes do modelo macroeconômico tenham sido flexibilizados entre 2011 e 2013, os seus eixos continuaram inabalados. Em sua flexibilização eles foram preservados, e mesmo que tenham significado o enfrentamento importante de vários interesses das frações hegemônicas, eles em momento nenhum o modelo ou suas prioridades foram questionadas em si. Esse elemento é muito importante para reforçar a nossa posição de que o esforço novo-desenvolvimentista ainda se posicionava dentro de uma tentativa de melhor posicionar o grande capital industrial no interior do bloco no poder, mas não ainda da disputa de sua hegemonia.

De um ponto de vista mais geral, o esforço novo-desenvolvimentista também esbarrou nos limites do Estado neoliberal, que não contava com os instrumentos de coordenação, planejamento e execução adequados à operacionalização de um bloco de investimentos capaz de dinamizar a acumulação industrial. Em verdade, tal como apontamos anteriormente, a própria centralização do esforço público em um instrumento como a Petrobras, que logrou preservar atributos únicos dentro do aparato de Estado neoliberal, é símbolo de como a estrutura geral deste mesmo Estado foi preservada. O volume de recursos e instrumentos a disposição do Estado se mostraram absolutamente insuficientes e, no fim das contas, essa centralização na Petrobras foi um dos principais fatores que levaram à internalização na estatal das contradições entre a política macroeconômica e a política industrial e obstaculizou a execução dos projetos de investimento do pré-sal no ritmo e volume adequados. Esse ponto é muito bem trabalhado em Carneiro (2018):

Críticos da política econômica do governo Dilma, tais como Serrano e Summa (2015), negam o seu caráter desenvolvimentista. Defendem a tese de que os incentivos ao investimento privado se fizeram em detrimento do investimento público, ou seja, a proposta central do governo teria sido a substituição do investimento público pelo privado como elemento dinâmico do crescimento. O maior problema dessa postulação é que ela trabalha com a ideia de que o Estado tinha o tamanho e os instrumentos necessários para comandar o investimento, sem a sinergia e a complementariedade com o investimento privado. (...) Na segunda metade dos anos 1970, assiste-se ao último grande esforço de diversificação da matriz industrial brasileira com o 2o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). A partir de então, tanto na década perdida quanto nos anos das reformas liberais, os anos 1990, a desaceleração é muito significativa, e as taxas de investimento e crescimento, muito baixas. Cabe lembrar aqui o significativo processo de

privatizações que está por trás do declínio acentuado do investimento do SPE [Setor Produtivo Estatal]. Com elas, a economia brasileira perdeu um importante instrumento de planejamento, coordenação e indução do investimento privado. O quadro anterior só se modifica a partir dos governos Lula e Dilma. Não só a taxa de investimento total vai progressivamente aumentando, mas também a do investimento público. Mas vale notar que esse avanço tem como limitação o seu ponto de partida, pois no período liberal, entre 1994 e 2002, este último havia caído, em média, para apenas 15% do investimento total, algo como 3% do PIB. Durante os oito anos dos governos Lula, ocorre uma recuperação tanto do investimento da administração pública quanto das estatais: sua média vai para 4% do PIB entre 2007 e 2010 e, ao final desse período, chega a quase 5% do PIB. A despeito de serem relevantes, esses números não se comparam, nem de longe, com os valores observados nas décadas desenvolvimentistas. Ademais, há uma diferença qualitativa essencial na sua composição: o peso das estatais é muito menor – 25% do total no período 1975-1979 contra 10% entre 2007 e 2010. Chegamos assim ao governo Dilma, e conseqüentemente ao ensaio desenvolvimentista desses anos, com o investimento público pouco funcional para alavancar o investimento privado. Além do patamar razoavelmente baixo, que tira potência do efeito de demanda agregada, o essencial é o ainda baixo valor absoluto e relativo do investimento das empresas estatais, concentrado em apenas dois grupos: Petrobras e Eletrobras, dos quais só o primeiro tem relevância quantitativa. (Carneiro, 2018, pp. 41-42).

Fica evidente, portanto, que frente à reversão dos ciclos externo e interno a consecução dos objetivos do governo Dilma exigia uma reconfiguração muito mais profunda da gestão da política macroeconômica. Ela deveria abarcar uma queda maior e mais prolongada dos juros e dos *spreads* bancários, uma permissibilidade maior com patamares mais elevados de inflação no médio prazo, uma intervenção mais profunda no mercado de câmbio e um volume muito maior de investimento público. Exigia, portanto, um novo modelo de política macroeconômica. Por outro lado, seria necessária uma reconfiguração do aparato de Estado e seus instrumentos, em favor da multiplicação de seus espaços de planejamento, coordenação e execução, de capacitação tecnológica e financeira. Envolveria, portanto, a construção de um outro tipo de institucionalidade e gestão fiscal, de novas vias de financiamento e de canalização dos recursos públicos.

Essas transformações, evidentemente, implicariam em uma intervenção muito mais profunda nos interesses das classes hegemônicas, em um confronto muito mais abrangente que significaria uma perspectiva real de disputa sobre a hegemonia. É claro que, para encampar essa disputa, seria incontornável uma maior mobilização e organização das bases populares dos governos do PT em torno deste projeto, e, conseqüentemente, que este também incorporasse maiores concessões às suas demandas, de maneira a abarcar elementos mais

significativos de seus interesses objetivos. Isso em si ampliaria o grau de confronto com as frações hegemônicas e reforçaria o caráter de disputa sobre a direção do bloco no poder.

Por fim, tal esforço exigiria, tal como é óbvio, que a própria grande burguesia industrial brasileira fosse representada por esse projeto e se organizasse em torno dele. Não acreditamos que seja o caso. Um primeiro fato em apoio à nossa afirmação é o próprio caráter limitado do programa novo-desenvolvimentista, que, tal como argumentamos, era a melhor representação dos interesses da grande burguesia brasileira e nunca pretendeu tamanho grau de transformação e nem se esforçou para tanto frente à reversão dos ciclos interno e externo.

Em segundo lugar, vimos ao longo desta dissertação como a grande burguesia industrial brasileira logrou ao longo das últimas décadas reforçar seu poder econômico e político *a partir* do padrão de reprodução neoliberal. Os grandes grupos industriais se inseriram nas cadeias globais de valor, se financeirizaram. Eles se reestruturaram e internacionalizaram a partir de seus aspectos econômicos mais centrais, inclusive de política macroeconômica, tal como a abertura comercial e financeira e o câmbio valorizado. Eles se adaptaram a esses aspectos e passaram a depender deles para sua acumulação. Neste sentido, o próprio esforço necessário para a execução consequente do programa iria contra vários dos elementos basilares de sua reprodução ampliada, portanto aos seus interesses objetivos. Isso fica nítido quando, ao esbarrar na desaceleração, o esforço novo-desenvolvimentista minou a lucratividade do grande capital industrial brasileiro por conta do aumento dos custos financeiros e dos insumos importados. Fica nítido também quando, em resposta à desaceleração das receitas, os grandes grupos nacionais de bens de consumo não-durável reforçaram sua estratégia de aumento do conteúdo importado e direcionamento para ativos comerciais.

Isso não significa, evidentemente, que esse esforço novo-desenvolvimentista necessariamente teria fracassado em qualquer conjuntura nacional ou internacional. O que quisemos demonstrar nessa digressão foi que a reversão cíclica evidenciou os limites de classe do esforço novo-desenvolvimentista, sua subordinação ao bloco no poder e ao padrão longo de reprodução neoliberal, os quais determinaram seu fracasso. Retomando as palavras de Lessa utilizadas na epígrafe deste capítulo,

o “espaço” político-econômico, ou melhor, o “raio de manobra” da ação do Estado está balizado - não importa quão autoritário seja o regime político - por grandes pactos. Estes pactos não determinam a decisão político-econômica; fixam os limites da manobra, o ‘espaço’ onde a decisão é viável. Em uma fase cíclica descendente, obviamente, este “espaço” se estreita. (Lessa, 1988, 126)

Vale notar, por outro lado, que mesmo se o esforço novo-desenvolvimentista fosse bem-sucedido em conjunturas mais favoráveis, isso não significaria que o horizonte alcançado seria aquele pretendido pelo campo democrático-popular. A perspectiva era que o fortalecimento do grande capital industrial no interior do bloco no poder e no padrão curto de reprodução de capital criaria as condições para um ciclo de crescimento e emprego mais favorável para a classe trabalhadora com base na diversificação da estrutura industrial e no reforço dos encadeamentos produtivos. Se essa perspectiva estava correta, especialmente no quadro das novas estratégias assumidas pelos grandes grupos industriais em sua adaptação ao padrão de desenvolvimento neoliberal, essa é uma questão absolutamente distinta.

6.4 Crise e ruptura

Em junho de 2013 uma série de manifestações organizadas inicialmente contra o reajuste das tarifas de ônibus em alguns centros urbanos acabaram se massificando e chegaram na casa dos milhões de pessoas mobilizadas. Essas manifestações tinham caráter policlassista, ou seja, eram compostas por diferentes frações de classes com interesses diversos entre si. Para nossa análise, o importante é que esses eventos demonstravam que o padrão de reprodução social-liberal estava em seus estertores.

As manifestações eram compostas, de um lado, por uma parcela relevante da classe trabalhadora que obteve ganhos materiais importantes ao longo dos governos do PT, mas que estava crescentemente insatisfeita com os limites do neoliberalismo. A baixa classe média urbana ascendeu materialmente, mas esbarrou na precariedade dos serviços que começava a ter acesso e nos entraves da especialização regressiva da estrutura produtiva.

As manifestações de junho de 2013 são um componente da crise por terem afastado grande parte da baixa classe média (...) do próprio governo neodesenvolvimentista. De fato, as pesquisas indicam que nessas manifestações predominavam jovens, com ensino superior e renda média ou baixa, decepcionados com o emprego de baixa qualidade que a economia lhes oferecia a despeito de eles terem obtido um diploma de curso superior. (Boito Jr., 2018, p. 218)

Essa parcela da classe trabalhadora, que havia sido beneficiada pelo social-liberalismo dos governos do PT mas que não havia sido organizada por este partido, foi ao longo dos anos se constituindo politicamente fora de sua área de influência, ainda que lhe servisse de base eleitoral. Quando o social-liberalismo não conseguiu garantir mais o mesmo ritmo de ganho material e o esforço novo-desenvolvimentista fracassou, suas insatisfações vieram à tona e se

expressaram numa série de manifestações massivas contra os governos do PT, que melhor representavam esse padrão de reprodução, e contra o sistema político brasileiro como um todo.

Outra fração de classe importante que também marcou presença nas manifestações foi a alta classe média. Nesta época ela já havia se constituído como um inimigo de primeira linha dos governos do PT. O social-liberalismo havia permitido uma melhoria significativa das condições de vida da classe trabalhadora, especialmente de seu segmento mais pauperizado, enquanto manteve a farta acumulação de riqueza dos grandes grupos industriais e financeiros, nacionais e internacionais. Neste contexto, a classe média se viu comprimida e relativamente escanteada no padrão curto de reprodução, por seus ganhos materiais não acompanharem o ritmo das demais classes e por esbarrarem em um maior custo de vida devido ao aumento contínuo do custo dos serviços que consumia. Além disso,

Os programas de transferência de renda para a população em situação precária, as cotas raciais e sociais nas universidades e no serviço público, a extensão dos direitos trabalhistas a empregadas e empregados domésticos, a recuperação do salário mínimo, essas e outras medidas são vistas pela alta classe média como uma conta que ela terá de pagar por intermédio dos impostos que lhe são cobrados, como uma ameaça à reserva de mercado que os seus filhos ainda detêm nos cursos mais cobiçados das grandes universidades e nos cargos superiores do serviço público, como afrontas aos valores da ideologia meritocrática – tão cara aos profissionais com diploma universitário –, como uma intromissão nas relações autoritárias e paternalistas que as famílias de classe média mantêm com os seus funcionários domésticos e como medidas indesejáveis por possibilitar que espaços e instituições anteriormente reservados à alta classe média fossem “invadidos” por indivíduos pertencentes aos setores populares. (Boito Jr., 2018, pp. 216-217)

A alta classe média sentiu mais cedo, portanto, as contradições do social-liberalismo, e cedo assumiu uma posição reacionária frente aos governos do PT. Isso começou a se expressar já em 2006, quando da crise do Mensalão, no apoio ao discurso moralista de caça à corrupção dos governantes criminosos que dirigiam o Estado. A partir daí, ela se tornou a principal base social de apoio do PSDB e da oposição aos governos do PT. Atiçada por anos pelo discurso conservador dos principais monopólios de mídia, quando o esforço novo-desenvolvimentista fracassou e o governo Dilma se fragilizou, a alta classe média já portava um componente fortemente reacionário (Boito Jr., 2018).

Durante as manifestações de junho de 2013 as principais lideranças do PT saíram em defesa do governo e do sistema político existente. Esse compromisso era expressão, ao nosso ver, da busca de assegurar o apoio do grande capital industrial brasileiro e a existência da

frente policlassista que servia de base para o governo Dilma, evitando o conflito e garantindo sua governabilidade. Dentro de nosso tema, interessa apontar que as manifestações expressaram o esgotamento do padrão de reprodução social-liberal, a perda de apoio de parte significativa da população brasileira aos governos do PT e a incapacidade deste de manejar parte do movimento de massas.

Na mesma época das manifestações, a condução da política econômica estava assumindo um outro caráter. Da busca ativa de construção de um novo padrão curto de reprodução, ela passou para a tentativa reativa de combater a desaceleração e de inibir a aceleração inflacionária (Cagnin, Prates, Freitas e Novais, 2013). Essa reversão da política monetária com vistas ao controle da inflação agravou a fragilização financeira dos grandes grupos industriais. O aumento da SELIC em um contexto de queda da rentabilidade e maior necessidade de crédito de curto e longo prazo impôs o aumento do endividamento da indústria (Almeida, Novais e Rocha, 2016). O estoque crescente da dívida aumentou o impacto negativo das despesas financeiras, pressionando ainda mais a rentabilidade industrial. O resultado da volta do conservadorismo da política monetária, desta maneira, foi a compressão dos lucros retidos e, portanto, dos investimentos industriais. Desta maneira, se até meados de 2013 o investimento privado apresentava uma trajetória irregular de baixo crescimento, a partir daí ele passou a se retrair (Almeida, Novais e Rocha, 2016; Carneiro, 2018; Mello e Rossi, 2018). A queda do investimento industrial foi o primeiro elemento da crise da economia brasileira.

O governo Dilma tentou contrarrestar a compressão da rentabilidade industrial e a desaceleração mediante a expansão das desonerações, subsídios e subvenções para um conjunto cada vez mais amplo de setores. Essas desonerações tiveram um papel importante para recuperar as margens e aliviar a pressão sobre a rentabilidade líquida, evitando o aumento do desemprego industrial. Mas elas foram completamente insuficientes para impedir a queda do investimento dos grandes grupos frente a desaceleração da demanda agregada e a pressão das despesas financeiras (Biancarelli, 2014; Carneiro, 2018).

A política fiscal voltou-se, desta maneira, para a transferência da perda da rentabilidade dos grandes grupos industriais para o Estado (Mello e Rossi, 2018). Este fenômeno, como vimos, não é novo na história brasileira. E seu resultado também não foi novidade: em meio à desaceleração e à expansão das desonerações, houve uma queda forte das receitas fiscais e uma deterioração contínua do resultado primário, que se expressou no déficit primário de 2014. As tentativas de manter a rentabilidade privada em meio à desaceleração, ainda que tenham garantido um patamar estável de emprego, levaram a uma

crise nas contas públicas. Desta maneira, o desequilíbrio fiscal gestado a partir de meados de 2013 não foi resultado do excesso dos investimentos públicos, mas da queda de suas receitas em favor dos grandes grupos industriais. A política fiscal expansionista, neste caso, tinha baixa capacidade de dinamizar o investimento industrial.

A deterioração fiscal foi resultado não da flexibilização excessiva da matriz em meio ao esforço novo-desenvolvimentista, mas da busca de recuperar a lucratividade privada após o seu fracasso. O governo Dilma buscou compensar a queda das receitas mediante o contingenciamento das despesas discricionárias, como os investimentos públicos, e por uma série de manobras fiscais, a qual serviriam de base para as críticas dos economistas ortodoxos de que o tripé macroeconômico teria sido abandonado e o governo tentava maquiagem a crise fiscal mediante o recurso à “contabilidade criativa” (Carvalho, 2018). Essas manobras, como veremos, seriam centrais para a defesa do processo de impeachment de Dilma. Tudo isso reforçou o discurso dos setores hegemônicos de que o fracasso do esforço novo-desenvolvimentista era determinado pelo excesso de gastos e pela intervenção indiscriminada na rentabilidade privada, balizando o discurso pró-austeridade fiscal (Lopreato, 2014).

O quadro, que já não era lá dos melhores, foi agravado em 2014 pela reversão do ciclo de liquidez internacional e de alta do preço das commodities, condicionados pela desaceleração da economia chinesa (Biancarelli, Rosa, Verghanini, 2018). Apesar dos patamares mais elevados da SELIC, o resultado foi um novo movimento de desvalorização cambial que contribuiu para a aceleração inflacionária ao longo do ano. Contribuiu também para novas elevações das despesas financeiras dos grandes grupos e para quedas ainda maiores do investimento industrial, que puxaram a demanda agregada para baixo e catalisaram a recessão da economia brasileira. A partir do segundo trimestre de 2014 a economia brasileira entrou em recessão profunda, ao mesmo tempo que sofria com uma maior pressão inflacionária (Oreiro, 2017). Em consequência desta recessão, a derrubada das receitas públicas levou ao aumento da dívida bruta do setor líquido, agravando a crise fiscal do Estado.

Neste contexto, a grande burguesia industrial brasileira passou por uma reorientação profunda do sentido de sua atuação política. A FIESP havia protestado contra o novo ciclo de elevação das taxas de juros iniciado em abril de 2013. Mas a partir de meados de 2013 ela mudou seu discurso, colocando maior ênfase na austeridade fiscal como instrumento de combate à inflação e deixando de lado suas antigas críticas ao excesso de conservadorismo do Banco Central. Outra mudança importante foi a pressão, a partir do segundo semestre de 2013, pela maior abertura comercial e pela assinatura de acordos de livre comércio com os

países centrais. Aqui é nítido o contraste com as posições do final do governo Lula de entidades como a FIESP e o IEDI, que se pautavam muito mais pela defesa da proteção à indústria nacional (Vaccari, 2016; Pinto, 2021). Por fim, a grande burguesia industrial também retomou o discurso em defesa das reformas que permitiriam a redução do “custo Brasil”, em especial a reforma trabalhista. Na visão dos empresários industriais, as políticas salariais dos governos petistas corroeram a rentabilidade da indústria, sendo as principais responsáveis pela crise industrial, e a retomada do investimento exigia uma flexibilização das leis trabalhistas.

Após o fracasso do esforço novo-desenvolvimentista e em um quadro de queda de sua rentabilidade, a grande burguesia industrial buscou reorientar suas demandas em acordo com suas estratégias consolidadas de acumulação. Para ela, a recomposição de sua rentabilidade exigia uma nova rodada de alienação de ativos estatais e de concessões (daí a defesa da austeridade), o rebaixamento dos custos do trabalho, o barateamento dos insumos e máquinas importados e o acesso aos mercados em que os produtos intensivos em escala e recursos naturais tivessem vantagem competitiva, como os países centrais (Vaccari e Perez, 2021). Portanto, a pauta da abertura comercial fazia sentido no contexto do padrão de inserção dos grandes grupos industriais nas cadeias globais de valor e de sua reestruturação competitiva mediante o aumento do conteúdo importado (Pinto, 2021). O fracasso do esforço novo-desenvolvimentista levou ao escanteamento de suas pautas pela própria fração da burguesia que se objetivava favorecer, e ela em troca se orientou para demandas que se aproximavam dos interesses das frações hegemônicas.

Operou-se, neste contexto, um distanciamento da grande burguesia industrial com os teóricos novo-desenvolvimentistas, além da retomada dos laços com os economistas ortodoxos. Com o descolamento ativo da fração burguesia cujos interesses buscavam organizar teoricamente, os economistas novo-desenvolvimentistas não conseguiram responder à falência do esforço novo-desenvolvimentista com a proposição de um outro projeto ou com a renovação crítica do antigo. Nomes como Oreiro (2017) se limitaram a interpretar o fracasso do esforço novo-desenvolvimentista como resultado da compressão das margens de lucro da indústria, determinada pela pressão altista dos custos do trabalho em um contexto de política salarial desvinculada dos ganhos da produtividade do trabalho e pela pressão baixista dos preços industriais frente à valorização cambial e a concorrência externa. Além de terem reproduzido o discurso empresarial que superestima a importância do trabalho para a crise (tal como vimos, é a desaceleração que determina o maior peso dos custos salariais, não o contrário), chegaram à conclusão de que o fracasso foi resultado de elementos externos, como

a política cambial adequada não ter durado tempo suficiente para surtir efeito. No fim das contas, o programa continuou teoricamente preservado frente ao seu próprio fracasso, e em condições historicamente novas isso tende a levar ao seu escanteamento.

O fracasso do esforço novo-desenvolvimentista, a compressão da rentabilidade dos grandes grupos industriais e a mudança de suas demandas levaram ao distanciamento crescente desta fração burguesa em relação ao governo e à frente “desenvolvimentista”. Esse distanciamento era tanto maior quanto a fragilização do apoio popular ao governo do PT demonstrava uma possível incapacidade deste de levar a cabo no futuro novas reformas. A frente que servia de apoio ao governo Dilma estava, assim, fragilizada. E neste contexto de fragilidade, os inimigos se puseram à ação (Boito Jr., 2018).

O grande capital internacional foi a primeira fração hegemônica no bloco no poder a se colocar de maneira contrária ao esforço novo-desenvolvimentista. Desde tão cedo quando o fim de 2011, seus porta-vozes denunciavam os riscos do excesso de intervenção do Estado e dos gastos públicos do governo Dilma, e exigiam a manutenção das amarras mais firmes sobre a política monetária, como o patamar elevado das taxas de juros (Vaccari, 2016). O grande capital financeiro nacional, por outro lado, apresentou uma postura bem mais moderada no início do esforço, inclusive frente às medidas que afetavam diretamente seus interesses como a redução dos juros e dos *spreads* bancários (Vaccari, 2016). Esse papel mais contido era resultado, ao nosso ver, do fato dessa fração de classe ter sido uma base de apoio importante dos governos Lula e ter sido espetacularmente beneficiada no padrão de reprodução social-liberal. Além disso, ela estava à época em uma posição de resguardo frente à alta popularidade dos governos do PT e à “ofensiva” da frente novo-desenvolvimentista.

Quando o esforço novo-desenvolvimentista fracassou e os vínculos do governo Dilma com o grande capital industrial ficaram fragilizados, essas frações buscaram reforçar sua posição hegemônica no interior do bloco no poder operando uma contraofensiva burguesa, reafirmando seus interesses de classe. As críticas do setor financeiro, nacional e internacional, se tornaram mais explícitas a partir do segundo semestre de 2013 e se pautaram na desaceleração e na deterioração das contas públicas para defender o fim da interferência excessiva do Estado nos interesses privados e uma política radical de ajuste fiscal (Vaccari, 2016). Era necessário retomar o tripé macroeconômico “abandonado” pelo governo Dilma e avançar novas reformas estruturais para estimular o investimento privado. Portanto, frente ao esgotamento do social-liberalismo, defenderam a retomada do neoliberalismo ortodoxo como o caminho adequado para a retomada do crescimento (Carvalho, 2018; Boito Jr., 2018).

As frações hegemônicas operaram sua ofensiva ao longo de 2014, e defendiam que as tarefas imediatas eram a redução da inflação e do gasto público, a revisão da política de valorização do salário-mínimo e o aumento dos juros, além do reajuste dos preços administrados e o fim das desonerações e isenções tributárias (Vaccari, 2016). A volta a uma condução macroeconômica austera e o reajuste dos preços aos seus patamares normais balizaria uma maior credibilidade para os investidores e permitiria uma melhora das condições de financiamento externo e um aumento da poupança interna, garantindo o fim da recessão (Cerqueira, 2015; Serrano e Summa, 2015; Mello e Rossi, 2018). Para assegurar a retomada do crescimento no longo prazo, seriam necessárias novas reformas em favor do investimento privado, como a reforma tributária, a reforma trabalhista e novas amarras ao Estado, como a reforma da previdência e uma nova institucionalidade de contenção dos gastos públicos.

Para balizar sua ofensiva, as frações hegemônicas disputaram o ciclo de manifestações aberto pelo esgotamento do social-liberalismo. Se aproveitaram da homologia entre a crítica aos excessos do Estado brasileiro, o sentimento antissistema e a moral anticorrupção e apoiaram a mobilização e radicalização da alta classe média. Ao longo de 2014, as manifestações passaram por mudanças importantes em termos de seu conteúdo programático e de classe, com preponderância crescente da alta classe média, suas organizações e seus símbolos. Esta fração de classe passou a ser uma das principais bases de apoio à contraofensiva burguesa.

A ação da alta classe média em favor da contraofensiva burguesa não se limitou às manifestações de rua, mas também mobilizou instituições importantes do aparato de Estado contra o governo Dilma. No caso, seguindo o argumento de Boito Jr. (2018), foi fundamental a posição que a alta classe média ocupa no poder Judiciário, no Ministério Público e na Política Federal¹¹. A contraofensiva se utilizou ostensivamente destas instituições para atacar o governo Dilma e os principais instrumentos do esforço novo-desenvolvimentista, conquistando avanços reais no segundo semestre de 2014 com a Operação Lava-Jato.

Bem verdade que antes da operação a Petrobras já estava financeiramente fragilizada, bastante endividada por conta do alto volume de investimentos e das perdas decorrentes da política de preços administrados, da desvalorização cambial e da baixa dos preços

¹¹ “A Lava-Jato funciona como uma espécie de partido da alta classe média. Aliou-se, em consonância com a posição de massa da classe média abastada, ao imperialismo e à fração da burguesia brasileira a ele integrada para obter o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Está contribuindo, enormemente, para a restauração do neoliberalismo puro e duro (...)” (Boito Jr., 2018, p. 256).

internacionais do petróleo¹² (Cerqueira, 2015; Machado e Rocha, 2020; Pinto, 2020). Mas a Lava-Jato fez com que a presidência da Petrobras suspendesse todos os contratos com as empresas investigadas pelo superfaturamento dos contratos. No caso, isso significava a suspensão dos principais projetos de investimento do pré-sal, que eram executados pelas grandes construtoras nacionais. Não vamos lembrar a importância que a Petrobras tinha para o total dos investimentos públicos e para a formação bruta de capital fixo da economia brasileira. A Lava-Jato impactou o núcleo duro da política industrial do governo Dilma e de parte relevante dos arranjos entre Estado e grandes grupos nacionais, paralisando parte importante dos investimentos públicos (Rocha e Novais, 2020). Entre 2014 e 2015, sob o impacto da Lava-Jato e da queda de sua rentabilidade líquida, o investimento da Petrobras caiu cerca de 43% em relação ao patamar de 2013 (Cerqueira, 2015).

Por outro lado, as grandes construtoras passaram por uma forte crise em seu fluxo de caixa, entrando em uma trajetória de alto endividamento e sendo obrigadas a cortarem seus planos de investimento e a suspenderem parte de sua operação. Isso implicou em uma crise profunda da cadeia para-petroleira e do setor naval como um todo, os quais eram um dos eixos privilegiados pelo esforço novo-desenvolvimentista, arrastando atrás de si não só as grandes construtoras, mas também os grupos nacionais de bens de capital e materiais de transporte (Schutte, 2016; Pinto, 2020). Assim, a Operação Lava-Jato foi um poderoso instrumento em favor da ofensiva burguesa, por toda sua importância política e ideológica. Mas ela não apenas atingiu um dos símbolos mais reluzentes dos governos do PT e destruiu o projeto novo-desenvolvimentista do pré-sal. Ela reforçou a queda do investimento agregado, tanto público quanto privado, agravando a recessão da economia brasileira no fim de 2014.

A maior profundidade da crise econômica e a força da contraofensiva burguesa fizeram com que parte do grande capital industrial nacional rompesse com o governo Dilma para apoiar candidatura de Aécio Neves. O nome do PSDB representava a contraofensiva burguesa, e seu programa de austeridade fiscal e novas reformas neoliberais convergia com a reorientação das demandas da grande burguesia nacional. Neste momento, entretanto, a reunificação burguesa em torno do neoliberalismo radical ainda não estava completa, por motivos que vamos tratar mais adiante.

O governo Dilma estava, neste momento, em posição defensiva. Em resposta, retomou na eleição presidencial de 2014 o discurso desenvolvimentista com um viés fortemente

¹² Segundo Ghirardi (2014), a queda dos preços internacionais do petróleo a partir de 2014 foi determinada pela busca dos grandes produtores de manter seu *market-share* em meio à desaceleração do crescimento chinês e à expansão da oferta global após a estabilização política do Oriente Médio.

popular, e durante o processo eleitoral reforçou as críticas ao sistema financeiro nacional. Ao se apresentar como a candidata dos pobres, se opondo ao programa reconhecidamente antipopular da oposição, o PT tinha um duplo objetivo: em primeiro lugar, fortalecer o apoio popular ao governo em uma circunstância de ataque das frações hegemônicas; em segundo lugar, de reenquadrar parte do movimento de massas sob a alçada do PT. A guinada à esquerda do governo Dilma no programa eleitoral e o uso extensivo de sua ligação com os trabalhadores da “massa marginal” ao longo da campanha foram capazes de contrarrestar a perda significativa de apoio popular aos governos do PT e garantir sua vitória (Boito Jr., 2018).

Após a vitória em eleição acirradíssima, o governo Dilma operou uma guinada histórica na orientação da sua política econômica. Sob revolta de suas bases populares, jogou pela janela o discurso desenvolvimentista e nomeou para o ministério da Fazenda Joaquim Levy, um nome forte do mercado financeiro e economista ortodoxo. O governo assumiu a agenda das frações do grande capital em busca de conter a contraofensiva burguesa e recompor o apoio burguês, tomando para si a tarefa histórica de reintroduzir o neoliberalismo ortodoxo como a base da política econômica (Vaccari, 2016).

O segundo mandato de Dilma pôs em prática a agenda de Aécio Neves de austeridade radical. Com o objetivo de acabar com a deterioração das contas públicas e reduzir a dívida bruta, abrindo caminho para a retomada do investimento privado, o governo levou a cabo uma política fiscal fortemente contracionista (Serrano e Summa, 2015). Em um contexto de paralisação de parte importante do investimento público federal por conta da Operação Lava-Jato, o governo reduziu o investimento público e as transferências sociais como o seguro-desemprego e o auxílio-doença. Acabou com as desonerações fiscais e incentivos tributários, corrigindo o valor do PIS/Cofins e do IPI e reduzindo a desoneração sobre a folha de trabalho.

Buscando acabar com as interferências sobre os investimentos privados, o governo operou um ajuste brusco dos preços administrados (como das tarifas de energia e o preço dos derivados de petróleo), que teve um amplo efeito inflacionário (Carvalho, 2018). O governo também resolveu liberalizar a política cambial, pondo fim nos leilões de swaps cambiais e adotando uma postura menos intervencionista (Mello e Rossi, 2018). O resultado foi uma forte desvalorização cambial que potencializou a aceleração inflacionária. Em resposta, o Banco Central operou uma política monetária restritiva de elevação dos juros e os bancos públicos contraíram a oferta de crédito. Assim, o governo lidou com a inflação buscando reduzir a demanda doméstica, derrubando a demanda agregada e agravando a recessão (Mello e Rossi, 2018).

O resultado desta combinação de política fiscal e monetária e contracionistas em um quadro de recessão foi a crise absoluta. A austeridade fiscal adotada minou as bases de sustentação do mercado de trabalho, aumentando o desemprego e retraindo a remuneração da classe trabalhadora. Isso, junto ao aumento da SELIC, à aceleração inflacionária e à redução dos benefícios sociais, conduziram à retração do consumo em 2015 (Oreiro, 2017; Carneiro, 2018). Em 2015, portanto, o governo dinamitou os principais eixos que balizaram o crescimento da economia brasileira desde 2004 (Carvalho, 2018).

A redução de cerca de 37% dos investimentos públicos, o corte dos gastos correntes e a retração do consumo agravaram a crise da indústria, levando a uma queda ainda maior do produto e do investimento industrial (Carneiro, 2018). Além das menores receitas por conta do impacto da queda da demanda agregada, pelo lado dos custos, o reajuste das tarifas de energia, o fim das desonerações e incentivos tributários e a expansão das despesas financeiras também auxiliaram na compressão da rentabilidade industrial (CEMEC, 2016). Os grandes grupos industriais, especialmente dos setores de siderurgia, construção civil, papel e celulose e têxtil e vestuário entraram em um período de rentabilidade negativa, de alto endividamento e fragilização financeira (Almeida, Novais e Rocha, 2016b; Rocha e Novais, 2020). Além da redução dos investimentos e da contenção das despesas correntes, os grandes grupos industriais buscaram reduzir sua fragilidade financeira e ampliar sua liquidez operando estratégias de desinvestimento e encerramento de áreas de negócios (IEDI, 2018; Rocha e Novais, 2020). O resultado foi uma redução da diversificação dos grandes grupos e aumento do conteúdo importado, seguindo as linhas gerais da estratégia de ajuste industrial no período neoliberal (Diegues, 2021). Essa estratégia de ajuste, evidentemente, agravou a queda da demanda agregada e do emprego industrial.

A política de recessão executada ao longo de 2015 foi capaz de levar a uma forte expansão das taxas de desemprego, as quais, a despeito da desaceleração econômica dos anos anteriores, ainda estavam consistentemente elevadas no final do primeiro mandato (Carvalho, 2018). A recessão, a aceleração inflacionária, o alto desemprego e a queda da renda real da classe trabalhadora, o retrocesso na distribuição de renda, tudo isso corroeu por completo o apoio popular ao governo Dilma (Mello e Rossi, 2018; Carvalho, 2018; Carneiro, 2018). Assim, o governo Dilma tomou para si todo o caráter antipopular da agenda de austeridade fiscal e minou sua própria base de sustentação. É no ano de 2015 que se verifica a brutal queda de popularidade do governo. Em busca de retomar o apoio burguês e mitigar o conflito, o governo Dilma assumiu o programa de seus inimigos e implodiu sua governabilidade, abrindo o caminho para a força golpista das frações hegemônicas da burguesia. Neste

contexto, qualquer tentativa de submissão maior por parte do governo fazia com que as frações hegemônicas aproveitassem e ampliassem sua ofensiva. No todo, a virada ortodoxa tanto minou os resquícios de apoio popular ao governo quando reforçou a posição de seus inimigos.

No quadro fortemente recessivo, as receitas públicas se deterioraram ainda mais. Para além da queda da arrecadação fiscal e a expansão do déficit primário, a dívida pública se ampliou muito por conta do impacto do aumento dos juros e da aceleração inflacionária, aos quais estavam indexados parte relevante dos títulos públicos (Carvalho, 2018). Os swaps cambiais, que haviam sido a principal via de combate à inflação após o abandono do esforço novo-desenvolvimentista em meados de 2013, implicaram em pesadas perdas para os cofres públicos ao longo da desvalorização cambial, contribuindo também para a expansão da dívida bruta (Mello e Rossi, 2018; Carneiro, 2018). A cada momento da crise fiscal do Estado, o governo buscou novos contingenciamentos, agravando o impacto negativo sobre a demanda agregada e alimentando a própria crise. Foi essa mesma crise das contas públicas que serviu de base ao processo de impeachment, dentro do que Carvalho (2018) denominou de criminalização da política fiscal.

O esgotamento do social-liberalismo, a crise econômica, a crise das finanças públicas, a contraofensiva burguesa, as mobilizações da alta classe média, a queda vertical da popularidade, tudo isso catalisou a crise política, não só do governo Dilma, mas da democracia brasileira como um todo (Boito Jr., 2018). A contraofensiva burguesa e a cisão da base de sustentação do governo impuseram a perda de apoio no congresso nacional, o que destruiu sua governabilidade e sua capacidade de conduzir o Estado. Coube ao PMDB e ao vice de Dilma, Michel Temer, se apresentarem como a alternativa para a retomada da governabilidade e execução do programa neoliberal ortodoxo, o que foi expresso na proposição do programa “Ponte para o Futuro”.

O aprofundamento da crise econômica e política em 2015 soldou a reunificação do grande capital em torno do neoliberalismo ortodoxo. Ainda que a aproximação da grande burguesia industrial com as frações hegemônicas estava dada desde meados de 2013 e que parte relevante do empresariado nacional já tenha cerrado fileiras em torno de Aécio em 2014, ainda havia para parte relevante da grande burguesia industrial a dificuldade derivada da contradição de abandonar uma frente política cujo objetivo central era apoiar seu fortalecimento político e econômico. A processualidade, aqui, estava vinculada à diferença objetiva entre o governo Dilma enquanto indutor do esforço novo-desenvolvimentista e o governo Dilma enquanto organizador da base popular que servia de apoio ao fortalecimento

político e econômico do grande capital industrial nacional. Foi somente com o impacto profundo da recessão de 2015 sob a rentabilidade industrial, com a implosão do apoio popular ao governo e com a crise profunda de sua governabilidade em meio à contraofensiva burguesa que a grande burguesia industrial brasileira completou sua ruptura. A derrocada do apoio popular ao governo Dilma demonstrou que ele não tinha mais a capacidade de tocar as políticas que a grande burguesia industrial agora demandava. Ficou evidente, neste momento, que a frente política organizada pelo PT não era mais capaz de levar a cabo seus interesses particulares (Boito Jr., 2018, p. 293).

Sob a força da contraofensiva burguesa e por conta da aproximação programática, no fim de 2015 a grande burguesia industrial brasileira se inseriu enquanto fração de classe na frente política que buscava aplicar o golpe. Porém, a burguesia industrial brasileira não se bandeou em sua totalidade para a contraofensiva neoliberal. A própria estratégia de ataque aos eixos centrais do liberal-desenvolvimentismo do governo Lula, como a Petrobras, atingiu em cheio os grandes grupos nacionais que pautaram sua acumulação nos espaços abertos pelo investimento público. Assim, as grandes construtoras nacionais, que melhor expressaram os arranjos público-privados montados ao longo dos governos do PT, foram judicialmente perseguidas e entraram em profunda crise financeira. A Odebrecht e a Camargo Corrêa não foram derrotadas, evidentemente, por serem uma fração “nacionalista” e anti-imperialista do grande capital industrial brasileiro: sua derrota parece mais, neste sentido, uma casualidade da guerra. Da mesma maneira, o setor naval foi um setor que também não apoiou ativamente a atividade golpista devido aos vínculos com a política de compras da Petrobras (Boito Jr., 2018).

De base neoliberal ortodoxa, a reunificação burguesa se baseava não só na aplicação da austeridade radical. Defendia-se que a retomada do crescimento dependia da implementação de novas reformas que permitiriam aprofundar o neoliberalismo no Brasil: a reforma trabalhista, a reforma da previdência, a reforma tributária, a imposição de regimes fiscais mais rígidos. O programa da contraofensiva burguesa pretendia, portanto, a implementação de uma etapa superior do neoliberalismo no Brasil. Com um programa bem estabelecido e com a reunificação do grande capital, a contraofensiva estava fortalecida. Mais do que isso: a partir daí, a grande burguesia industrial passou a se organizar e mobilizar ativamente na campanha pró-impeachment. A FIESP, neste caso, ganhou notoriedade, e Paulo Skaf, cuja eleição em 2004 teve apoio do governo Lula, se transformou em uma das faces mais reacionárias da contraofensiva burguesa.

O governo Dilma, simetricamente, estava em muito fragilizado, e suas bases sociais não se mobilizaram contra a atividade golpista. O sindicalismo, por exemplo, estava duramente atingido pela política de austeridade fiscal e recessão operado pelo governo Dilma. Em condições de aumento do desemprego e da desigualdade, condições essas que era de responsabilidade direta da política de austeridade tocada pelo governo, as bases sindicais não responderam aos chamados das grandes centrais para a defesa de Dilma.

A baixa classe média, por outro lado, já estava distante dos governos do PT desde as jornadas de junho de 2013, fato que foi agravado pela profunda crise tocada pelo governo. Os trabalhadores da massa marginal, por fim, também não se mobilizaram. Essas frações da classe trabalhadora haviam sido amplamente favorecidas pelas políticas de transferência de renda e emprego do PT, mas não foram por ele politicamente organizadas (Boito Jr., 2018). Ainda que tivessem um papel eleitoral importante, este foi absolutamente insuficiente frente à crise e à contraofensiva burguesa por conta de seu baixo potencial de mobilização.

Por fim, o próprio governo Dilma não buscou mobilizar essas bases. Sempre dentro da perspectiva de retomar o apoio burguês, não acirrar a disputa política e preservar as bases do aparato de Estado neoliberal, sua estratégia se limitou à disputa no interior das instituições democráticas burguesas. De acordo com Boito Jr. (2018),

A análise da frágil mobilização sindical e popular em defesa do mandato de Dilma Rousseff deve levar em consideração que o governo não procurou mobilizar as massas em sua defesa. A presidente concentrou a sua ação de resistência nas instituições do Estado capitalista. Ela e o seu ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, adotaram de modo consciente e sistemático a estratégia de se restringir à disputa jurídica, procurando mostrar, com base em argumentos – tecnicamente corretos, mas politicamente irrelevantes –, a legalidade e a insignificância dos atos administrativos que eram apresentados como motivos para o *impeachment* da presidente. (Boito Jr., 2018, p. 139).

No início de 2016 o governo Dilma ainda não havia abandonado a tentativa de recompor a confiança das frações hegemônicas. Iniciou a discussão da imposição de novas amarras ao Estado, como a proposta de um regime fiscal que limitasse o crescimento dos gastos públicos, além da reforma da previdência (Carvalho, 2018). Mas já não havia tempo. O golpe de abril de 2016 foi organizado pelo grande capital, e com o apoio massificado da alta classe média ele se aproveitou da perda de apoio popular e da desmobilização consciente para derrubar o governo Dilma Rousseff.

O sentido histórico do governo Temer era executar o programa neoliberal ortodoxo. Não foi a primeira vez na história brasileira que a crise do Estado servia de justificativa ao avanço das reformas neoliberais, e que o impacto negativo destas catalisaria novos avanços.

No fim de 2016, o governo Temer conseguiu a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 55, que previa o congelamento do nível real das despesas públicas por vinte anos. Foi a imposição de limites para a retomada do gasto público e ao caráter autônomo do investimento público. A contradição objetiva entre o contingenciamento das despesas e a vinculação constitucional de certas rubricas ao crescimento do PIB, como os gastos em educação e saúde, foi um fator que fortaleceu a defesa das reformas posteriores. Assim, serviu de justificativa para a implementação de um novo programa de concessões em infraestrutura, o Programa de Parceria de Investimentos (PPI). Por outro lado, em março de 2017 o governo Temer sancionou a Lei da Terceirização (Lei nº 13.429/2017), que permitia a contratação de terceirizados para atividades-fim. Ainda em julho deste mesmo ano o governo Temer conquistou a aprovação da Reforma Trabalhista. Sabemos como essas conquistas atendiam as demandas da grande burguesia industrial brasileira em termos da abertura de novos espaços de acumulação e de redução do “Custo Brasil”. Elas fortaleceram o vínculo do grande capital industrial brasileiro com o neoliberalismo ortodoxo.

Mas o governo Temer não significou o fim da crise do sistema político brasileiro. Ao longo de todo seu mandato ele contou com um baixo grau de apoio popular. Mas neste caso, o descolamento da representação política e o descompromisso com bases sociais mais amplas não foi um fator negativo, pelo contrário: deu maior flexibilidade ao governo e permitiu a aprovação mais rápida das reformas. Foi desta maneira capaz de garantir a implementação do programa, portanto, também o apoio das frações hegemônicas.

O governo Temer também não significou o fim das disputas entre as diferentes frações burguesas, ainda que dentro da unidade geral representada pela contraofensiva burguesa. O caso da Petrobras é representativo. O governo Temer prosseguiu com o processo de desmonte da institucionalidade criada em torno do pré-sal, iniciado já no governo anterior. O marco regulatório foi revogado, e a Petrobras não era agora a parceira obrigatória dos contratos do pré-sal, sua operadora única e nem detinha mais 30% dos projetos de exploração (Machado e Rocha, 2020). A política de conteúdo local também foi modificada, com a exigência de menores índices e critérios menos rigorosos, e foi operacionalizado um cronograma acelerado de leilões das bacias do pré-sal. O interesse expresso era incentivar a entrada das grandes petrolíferas estrangeiras, para que elas aproveitassem as oportunidades representadas pelo pré-sal (Pinto, 2020). No geral, o resultado foi um forte aumento do conteúdo importado na cadeia para-petroleira, com perda de encadeamentos produtivos locais importantes, a eliminação dos instrumentos de política industrial e o enfraquecimento dos mecanismos de empuxe dos investimentos industriais à disposição do Estado (Mortari, Ribeiro, Lournal e Oliveira, 2021).

A estatal também passou por uma reorientação importante a partir de 2015, expressa na nomeação de Aldemir Bendini para a presidência da empresa (Schutte, 2016). Em resposta à crise financeira, optou-se por um amplo processo de desinvestimento, se desfazendo de uma série de ativos nos segmentos de refino e distribuição e buscando priorizar a exploração e produção no pré-sal. Esses ativos foram em geral adquiridos pelo capital estrangeiro, ampliando sua inserção e capacidade de concorrência no mercado brasileiro (Pinto, 2019). A estratégia da Petrobras deixou de ser o de desenvolver a indústria para-petroleira nacional, se direcionando para a maximização de sua rentabilidade e dando prioridade aos seus acionistas. Nesta busca por maior eficiência, a estatal também escanteou seus programas de compras locais. A forte redução de seus investimentos e sua nova orientação estratégica minaram sua capacidade de indução sobre o emprego industrial e seu papel como instrumento de política industrial (Pinto, 2020). Neste contexto, no governo Temer houve uma mudança importante na política de precificação da estatal, que passou a ancorar os preços dos derivados de petróleo na variação das cotações internacionais e no câmbio. Assim, a Petrobras perdeu também seu papel enquanto instrumento de política macroeconômica.

Os grandes grupos industriais brasileiros defenderam todas as medidas descritas acima. O fizeram sob a justificativa que a crise financeira da estatal obstaculizava a execução dos projetos de investimento da indústria para-petroleira e exigia a abertura para as petrolíferas estrangeiras, as únicas que detinham os recursos adequados para a continuidade da exploração (Schutte, 2016). José Serra, um dos políticos que em sua trajetória melhor expressou o vínculo orgânico com a grande burguesia industrial brasileira, foi o relator da lei que aprovou, em fevereiro de 2016, a derrubada da posição da Petrobras como operadora única do pré-sal e a obrigatoriedade dos 30% de participação nos projetos de exploração. E o fez sob o discurso de defesa da indústria nacional, que para se reerguer precisava da retomada dos investimentos na cadeia para-petroleira, coisa que a Petrobras era agora incapaz de fazer por conta de sua crise financeira.

Por outro lado, a grande burguesia industrial brasileira reagiu ao desmonte radical da política de conteúdo local. Ao longo de 2016, e sob o discurso de defesa dos investimentos e do emprego no Brasil, as principais entidades representativas da grande burguesia industrial passaram a defender uma linha de flexibilização mais branda da política de conteúdo local. Neste caso, José Serra continuou como uma das principais vozes em defesa da indústria brasileira, e, com o apoio ativo da FIESP, foram conquistados no Congresso Nacional índices mínimos globais de conteúdo local e a validade dos contratos já estabelecidos (Schutte, 2018). Vale notar que o discurso da FIESP era de que a manutenção da política de conteúdo local era

importante porque a indústria nacional sofria com o alto “custo Brasil”, decorrente da alta carga tributária, dos preços elevados de matéria prima, entre outros fatores (FIESP, 2017). Assim, de uma só vez a FIESP defendeu seus interesses específicos enquanto fração de classe e apoiou a perspectiva universalista da grande burguesia de avançar novas reformas neoliberais.

A grande burguesia industrial brasileira, ainda que unificada em torno da implementação da etapa superior do neoliberalismo no Brasil, continuou atuando em favor de seus interesses particulares. Neste sentido, vale a pena concluir este capítulo apontado que a grande burguesia industrial brasileira apresentou, nas últimas décadas, um movimento pendular. Com o esgotamento do neoliberalismo ortodoxo ela buscou reforçar seus interesses de classe no interior do padrão longo de reprodução do capital, se aproximando da frente política organizada pelo PT e que era apoiada em amplos segmentos da classe trabalhadora. Com base nesta frente, ela alcançou se reestruturar e fortalecer, e mesmo tentou disputar maiores concessões e se posicionar melhor dentro do bloco no poder. Com o fracasso de sua tentativa, determinado pelo papel ainda subordinado de sua ação política em meio à reversão do ciclo econômico, a grande burguesia industrial brasileira operou uma reaproximação com as frações hegemônicas em torno de um programa comum de retomada do neoliberalismo ortodoxo. Essa convergência é resultado, como vimos, do fato de que a consolidação da grande burguesia industrial brasileira nos anos 2000 se deu nos marcos do padrão de desenvolvimento neoliberal, garantindo um terreno comum com as frações hegemônicas.

Com o esgotamento dos impactos positivos das novas reformas neoliberais e da unidade do programa ortodoxo, a grande burguesia pode voltar a exibir uma maior autonomia política em defesa de seus interesses e novamente disputar concessões por parte das frações hegemônicas. Essa disputa, entretanto, se dá em condições cada vez mais restritas em termos de estrutura produtiva, de aparato de Estado e de gestão de política macroeconômica. O horizonte político da grande burguesia brasileira no interior do padrão de reprodução existente, desta maneira, é cada vez mais limitado pelo avanço do neoliberalismo que ela mesma apoia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muitas são, realmente, as dificuldades que se apresentam no estudo da burguesia brasileira. A primeira delas está ligada aos próprios conceitos. Os conceitos são historicamente condicionados, isto é, eles têm também a sua história.

Nelson Werneck Sodré, *História da Burguesia Brasileira*

Um elemento central que não abordamos em nenhum momento da dissertação é a própria categoria de *burguesia nacional*. Não fizemos nenhum tipo de discussão bibliográfica sobre as diversas teorizações marxistas sobre o tema, como os trabalhos clássicos de Poulantzas, e nem fizemos um apanhado, ainda que generalista, das contribuições do marxismo nacional que discutem as particularidades da burguesia brasileira (como as referências básicas de Caio Prado Júnior, Nelson Werneck Sodré ou Florestan Fernandes). Desde o início tomamos sua existência como dada, e tampouco iremos discutir isso agora.

Vale notar, entretanto, que para os autores marxistas mais influentes da década de 1950, como os teóricos do PCB, a existência do grande capital nacional era um dos elementos basilares da estratégia de revolução democrática-nacional, que defendia a aliança da classe trabalhadora com a burguesia nacional para a derrota política do imperialismo e das oligarquias locais. Neste quadro, defendia-se que o capital nacional: i. existia; ii. atuava em favor da industrialização brasileira; iii. que a industrialização seria favorável à classe trabalhadora e demais classes populares; iv. que a burguesia industrial era capaz de enfrentar o imperialismo e as oligarquias para efetivar seus interesses específicos; v. que para fazê-lo até as últimas consequências seria capaz de se aliar à classe trabalhadora.

O que a trajetória do grande capital industrial brasileiro nos últimos setenta anos apresentou foi o abandono progressivo destes pontos, minando historicamente a concepção de burguesia nacional tal como ela era apresentada pelo maior partido do movimento operário nos anos 1950. Passando por cima do último ponto, já que consideramos em aberto a discussão de se ele em algum momento foi uma realidade para o Brasil, o ponto iv passou a ser de difícil defesa a partir do governo JK e ao longo dos anos 1960, especialmente após o golpe de 1964. O terceiro ponto caiu por terra pelo restante do período desenvolvimentista, tal como se tornou explícito na ampliação da superexploração da força de trabalho durante o milagre econômico e na profunda crise social da década de 1980. O ponto ii foi sendo desfigurado a partir dos anos 1990 e 2000, em um primeiro momento pelas vias de reestruturação produtiva do grande capital nacional e depois porque sua consolidação ratificou

as tendências de desadensamento da economia brasileira. Sobraria, portanto, a discussão de se existe em si uma *grande burguesia industrial nacional* e quais seriam suas determinações genéricas de existência.

Novamente, não entraremos nesta discussão que deveria ter sido feita desde o primeiro capítulo. Ao longo do trabalho pressupomos essa existência, e nossa hipótese pareceu confirmada pelo fato objetivo de existirem grandes grupos de propriedade e controle nacional com estratégias de acumulação, inserção setorial e formas organizativas que interagem com o padrão de reprodução do capital e nossa formação econômico-social de uma maneira distinta das multinacionais e das demais frações do capital, têm seus interesses materiais, seus programas políticos e suas ideologias particulares expressos por meio de instrumentos políticos específicos e que exibem uma dinâmica política própria, com relações particulares com o Estado e seu aparato e com as demais frações de classe no interior do bloco no poder. O que queremos apontar nessas considerações finais é que, ainda que não tenhamos feito a discussão de quais as determinações gerais de uma *burguesia nacional*, ao longo desta dissertação buscamos demonstrar que sua manifestação concreta porta uma *processualidade*. Significa dizer que seu conteúdo concreto é historicamente determinado no interior do padrão de desenvolvimento e no padrão de reprodução de capital vigentes em um período específico.

A própria grande burguesia industrial brasileira modificou a si e aos seus interesses conforme construiu respostas ativas aos desafios concretos que enfrentou. Suas estratégias de acumulação e sua atuação política foram “racionais” neste sentido: dizia respeito aos caminhos possíveis de preservação de sua acumulação dentro de conjunturas específicas da correlação de forças entre as classes, das pressões do padrão de desenvolvimento capitalista global e do aparato de Estado existente. Vamos enfatizar: a grande burguesia industrial brasileira se organizou e lutou sempre que possível em favor de seus interesses materiais. Mas o fez em condições que não era capaz de controlar, com resultados que *a priori* podem parecer contraditórios aos interesses que um observador desprevenido jura serem seus interesses reais. Assim, buscam-se explicações em outras esferas da vida social (em geral a cultural) que geralmente relegam a grande burguesia nacional a um lugar passivo, subordinado, estagnado, submisso etc. Por exemplo: é muito fácil atribuir a adesão da grande burguesia industrial brasileira ao neoliberalismo após o fracasso do Plano Cruzado como resultado de determinações univocamente culturais ou ideológicas. Descobrir a racionalidade econômico-política deste processo, ao contrário, tanto enfatiza o papel ativo da grande burguesia industrial nacional no desenvolvimento do capitalismo brasileiro quanto desmistifica várias das concepções em torno desta relação.

Um dos pontos que procuramos evidenciar ao longo desta dissertação foi que a financeirização particular dos grandes grupos industriais no Brasil foi resultado de sua busca por se reestruturar e consolidar diante das novas condições globais de concorrência e do novo padrão de reprodução do capital. A financeirização, ao contrário do senso comum progressista, não é nem o domínio imperial das finanças sobre o terreno produtivo e nem uma “fuga para os céus” do grande capital industrial determinada pelas contradições insolúveis da esfera produtiva. Ela é resultante da busca ativa por sobrevivência dos grupos industriais em meio às novas condições históricas do capitalismo. A financeirização tanto permitiu consolidação da grande burguesia industrial brasileira no neoliberalismo quanto modificou sua relação com o padrão de reprodução do capital no Brasil. Da mesma maneira, o aumento do conteúdo importado, o desadensamento industrial e a “inserção subordinada” nas cadeias globais de valor que levaram à especialização regressiva da estrutura industrial brasileira nas últimas décadas, todos esses elementos não foram expressão exclusiva da derrocada do padrão de reprodução longo desenvolvimentista. Foram também resultado do sucesso do grande capital industrial brasileiro em se adaptar à nova estrutura da produção global.

Nessas novas circunstâncias, a grande burguesia brasileira manteve uma ampla capacidade de organização e de disputa política. Ela vocalizou seus interesses frente aos efeitos mais deletérios do neoliberalismo ortodoxo de FHC. Ela disputou politicamente uma melhor posição no interior do bloco no poder ao longo dos governos do PT, se aproveitando das oportunidades históricas representadas pelo ambiente internacional favorável e pela aproximação com um partido com amplo apoio popular. Ao longo dos anos 2000, a grande burguesia industrial brasileira foi razoavelmente bem-sucedida em mobilizar o aparato de Estado em favor de sua consolidação, o que lhe permitiu alcançar um novo patamar de acumulação e de internacionalização. Tal como ressaltamos ao longo da dissertação, é a força particular do grande capital industrial nacional que tanto diferencia a trajetória do capitalismo brasileiro em meio aos demais países latino-americanos quanto elucida o caráter do *subimperialismo do século XXI*. A dinâmica interna das classes no interior de cada formação econômico-social continua sendo o eixo explicativo da posição que estas ocupam no interior do mercado mundial, concepção esta que é compartilhada por pensadores como Vânia Bambirra, Ruy Mauro Marini e Agustín Cueva, entre outros marxistas-leninistas.

Os intelectuais da grande burguesia industrial brasileira souberam organizar, sintetizar e dar um tratamento teórico às suas demandas, elaborando novas ideologias adaptadas aos novos tempos. Assim, foram produzidos novos desenvolvimentismos, condizentes às suas estratégias de acumulação e de consolidação em meio ao padrão de reprodução neoliberal. A

continuidade e essência destas teorias, o motivo pelo qual continuaram sendo “desenvolvimentismos” diz respeito ao seu conteúdo de classe, conteúdo o qual é em si uma processualidade histórica.

Por fim, se nem todos seus esforços foram bem-sucedidos, se os “desenvolvimentismos” por vezes foram abandonados em favor de perspectivas que pareciam contraditórias aos seus interesses objetivos, isso se deu porque, novamente, sua ação se dá em condições as quais não controla. Vimos como o esforço novo-desenvolvimentista esbarrou nos limites resultantes da ação múltipla das classes e frações de classe em conflito em um momento de reversão do ciclo econômico. A adesão ao neoliberalismo ortodoxo foi a saída “racional” encontrada naquela conjuntura.

A análise rigorosa desta racionalidade econômico-política da grande burguesia industrial brasileira não é só necessária para entender a sua história recente. Ela é fundamental para o debate em torno da possível contribuição desta fração de classe para um projeto de desenvolvimento favorável aos interesses da classe trabalhadora. A negação ou defesa apriorística de um papel positivo da grande burguesia industrial brasileira no interior de um processo de transformação social em favor da classe trabalhadora é um procedimento sabidamente antimarxista-leninista. O entendimento deste papel, tal como a compreensão do caráter da Revolução Brasileira como um todo, depende de uma análise totalizante de nossa formação econômico-social que seja capaz de elucidar os interesses objetivos das classes e seus conflitos. Esses interesses, como vimos, são um produto histórico, resultado da ação consciente das classes e suas frações em condições concretas as quais não dominam. Devemos buscar sempre entender o sentido de sua ação e seus limites concretos para melhor compreender os grupos sociais e seu horizonte político, tal como fizeram os clássicos da Teoria Marxista da Dependência.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, José Sérgio Gomes de; CINTRA, Marco Antonio Macedo; JACOB, Claudio Avanian; NOVAIS, Luis Fernando; FILLETI, Juliana de Paula. Padrões de financiamento das empresas: a experiência brasileira. In.: CINTRA, M. A.; SILVA FILHO, E. B. (orgs.). *Financiamento das corporações: perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013
- ALMEIDA, José Sérgio Gomes de; NOVAIS, Luis Fernando. As grandes empresas no período recente: mudanças relevantes. Texto para Discussão n. 210, IE/Unicamp, 2012.
- ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de; NOVAIS, Luis Fernando; ROCHA, Marco Antonio. A fragilização financeira das empresas não-financeiras no Brasil pós-crise. Texto para Discussão n. 281, IE/Unicamp, 2016a.
- ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de; NOVAIS, Luis Fernando; ROCHA, Marco Antonio. Sem lucro, sem investimento. Carta IEDI n. 738, 2016b.
- ALMEIDA, Mansueto; LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato; SCHNEIDER, Ben Ross. Política industrial e empresas estatais no Brasil: BDNES e Petrobras. Texto para Discussão n. 2013, IPEA, 2014.
- ARAÚJO, Victor Leonardo de; GENTIL, Denise Lobato. Avanços, recuos, acertos e erros: uma análise da resposta da política econômica brasileira à crise financeira internacional. Texto para Discussão n. 1602, IPEA, 2011.
- BALTAR, Paulo. Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil. In.: Cintra et al (orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- BALTAR, Paulo; SOUEN, Jacqueline; CAMPOS, Guilherme. Emprego e distribuição de renda. In.: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (orgs.). *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.
- BARAT, Josef; CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; PAULA, Jean Marlo Pepino de. Visão econômica da implantação da indústria naval no Brasil: aprendendo com os erros do passado. In.: CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; POMPERMAYER, Fabiano Mezastre (orgs.). *Ressurgimento da indústria naval no Brasil (2000-2013)*. Brasília: IPEA, 2014.
- BARBOSA, Nelson. Dez anos de política econômica. In.: SADER, E. (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso, 2013.

- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; HIRATUKA, Célio. Notas sobre a política econômica externa do governo Dilma Rousseff e o contexto global. In.: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (orgs.). *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.
- BATISTA JR, Paulo Nogueira. Déficit e financiamento do setor público brasileiro: 1983-1988. *Revista de Economia Política*, n. 4, 1991.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga.; ALMEIDA, Júlio Gomes. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2002.
- BERRINGER, Tatiana. *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Curitiba: Appris, 2015.
- BIANCARELLI, André. A era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 58, 2014.
- BIANCARELLI, André. Uma nova realidade do setor externo brasileiro, em meio à crise internacional. Texto para Discussão n. 13, RedeD, 2012.
- BIANCARELLI, André; ROSA, Renato; VERGHANINI, Rodrigo. O setor externo no governo Dilma e seu papel na crise. In.: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (orgs.). *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.
- BIANCHI, Álvaro Gabriel. *O ministério dos industriais: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Unicamp, 2004.
- BIELSHOWSKY, Ricardo; SQUEFF, Gabriel Coelho; VASCONCELOS, Lucas Ferraz. Evolução dos investimentos nas três fontes de expansão da economia brasileira na década de 2000. Texto para Discussão n. 2063, IPEA, 2015.
- BOITO Jr., Armando. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã, 1999.
- BOITO Jr., Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Crítica Marxista*, n. 17, 2003.
- BOITO Jr., Armando. A burguesia no governo Lula. *Crítica Marxista*, n. 21, 2005.
- BOITO Jr., Armando. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. *Revista de Sociologia Política*, n. 28, 2007.
- BOITO Jr., Armando. *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Editora Unesp, 2020.
- BONELLI, Regis. As estratégias dos grandes grupos industriais brasileiros nos anos 1990. Texto para Discussão n. 569, IPEA, 1998.

BONELLI, Regis; GONÇALVES, Robson. Para onde vai a estrutura industrial brasileira? Texto para Discussão n. 540, IPEA, 1998.

BONELLI, Regis; PESSOA, Samuel; MATOS, Silvia. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. In.: BACHA, E.; DE BOLLE, M. B. (orgs). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

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

BRAGA, José Carlos. Economia Política da Dinâmica Capitalista (observações para uma proposta de organização teórica). *Revista Estudos Econômicos*, v. 26, n. especial, 1996.

BRAGA, José Carlos. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, M. C; FIORI, J. L (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

BRITTO, Gustavo. Abertura comercial e coeficientes de conteúdo importado na indústria. In.: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (orgs). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE/Unicamp, 2003.

BRYAN, Dick; RAFFERTY, Michael; WIGAN, Duncan. Capital unchained: finance, intangible assets and the double life of capital in the offshore world. *Review of International Political Economy*, v. 24, n. 1, 2017.

CAGNIN, Rafael Fagundes; PRATES, Daniela Magalhães; FREITAS, Maria Cristina; NOVAIS; Luis Fernando. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). *Novos estudos CEBRAP*, n. 97, 2013.

CALIXTRE, André; FAGNANI, Eduardo. A política social nos limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). In.: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (orgs.). *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

CAMARINHA, Vinícius de Araújo Martinez. *Internacionalização assimétrica e desenvolvimento: efeitos do ciclo produtivo global sobre o investimento industrial brasileiro (2000-2019)*. Mestrado (Dissertação) – Instituto de Economia, Unicamp, 2021.

CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva. Investimentos e financiamentos na indústria naval brasileira: 2000-2013. In.: CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; POMPERMAYER, Fabiano Mezastre (orgs.). *Ressurgimento da indústria naval no Brasil (2000-2013)*. Brasília: IPEA, 2014.

- CAMPOS, Fábio Antônio. *A arte da conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992)*. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2009.
- CANO, Wilson; SILVA, Ana Lúcia Gonçalves da. *Política industrial no Governo Lula*. Texto para Discussão n. 181, IE/Unicamp, 2010.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias. (Im)precisões sobre a categoria superexploração da força de trabalho. In: ALMEIDA FILHO, N. *Desenvolvimento e dependência – cátedra Ruy Mauro Marini*. Brasília: Ipea, 2013.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 12, 2008.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora Unesp, 2002.
- CARNEIRO, Ricardo. Navegando a contravento: uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. In.: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (orgs.). *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.
- CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.
- CASTELO, Rodrigo. *O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal*. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- CASTELO, Rodrigo. *Tragédia, farsa e crise: ensaios sobre ideologia, desenvolvimento e capitalismo dependente no Brasil*. Marília: Lutas Anticapital, 2022.
- CASTRO, Antônio Barros de. O plano real e o reposicionamento das empresas. In.: REIS VELLOSO, J. P. (org). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.
- CASTRO, Antônio Barros de. Esgotamento versus continuidade na industrialização brasileira. In.: CASTRO, A.B. et all. *O futuro da indústria no Brasil e no mundo: os desafios do século XXI*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- CASTRO, Antônio Barros de. Reestruturação industrial brasileira nos anos 90: uma interpretação. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 21, n. 3, 2001.
- CASTRO, Antônio Barros de. Estratégias industriais pós-abertura. In.: REIS VELLOSO, J. P. (org). *O governo Lula: novas prioridades e desenvolvimento sustentado*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003.

- CASTRO, Antônio Barros de; PROENÇA, Adriano. Novas estratégias industriais: sobrevida ou inflexão? In.: REIS VELLOSO, J. P. (coord). *Como vão o desenvolvimento e a democracia no Brasil?* Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.
- CEMEC. Endividamento das empresas brasileiras: metade das empresas brasileiras não gera caixa para cobrir despesas financeiras em 2015/2016. Nota CEMEC n. 6, 2016.
- CERQUEIRA, Bráulio Santiago. Política fiscal, demanda agregada, crescimento e crise: o investimento federal e o investimento da Petrobras no período 2003-2015. Texto para Discussão n. 27, IE/UFRJ, 2016.
- CHANDLER Jr., Alfred. *Scale and Scope*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHESNAIS, François. *Finance capital today: corporations and banks in the lasting global slump*. Boston: Brill, 2016.
- CORRÊA, Hugo. *Teorias do imperialismo no século XXI: (in)adequações do debate no marxismo*. Tese (Doutorado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.
- COUTINHO, Luciano. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In.: REIS VELLOSO, J. P. (coord). *Brasil: desafios de um país em transformação*. São Paulo: José Olympio, 1997.
- COUTINHO, Luciano; SARTI, Fernando. A política industrial e a retomada do desenvolvimento. In.: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (orgs). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE/Unicamp, 2003.
- COX, Ronald; WARTENBE, Michael. The politics of global value chains. In: *The Political Economy of Robots*. Palgrave Macmillan, 2018.
- CRUZ, Paulo Davidoff. Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos Setenta. In.: BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, R. (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- DE CONTI, Bruno; BLINKSTAD, Nicholas. Impactos da economia chinesa sobre a brasileiro no início do século XXI: o que querem que sejamos e o que queremos ser. In.: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (orgs.). *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.
- DEDDECA, Cláudio Salvadori. A redução da desigualdade e seus desafios. In.: CINTRA, M. A. et all (orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.

- DEPORTE, Henrique Fernando Suini. *A política de crescimento econômico do governo Lula: o Programa de Aceleração do Investimento – PAC*. Dissertação (Mestrado) – PUC/SP, São Paulo, 2011.
- DIEGUES, Antônio Carlos. As transformações no padrão de organização e acumulação da indústria: da desindustrialização à doença “brasileira”. In.: *Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma*. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015.
- DIEGUES, Antônio Carlos. Os limites da contribuição da indústria ao desenvolvimento nos períodos Lula e Dilma: uma nova versão do industrialismo periférico? *Economia e Sociedade*, v. 30, 2021.
- DIEGUES, Antônio Carlos; ROSSI, Caroline Gut. Além da desindustrialização: transformações no padrão de organização e acumulação da indústria em um cenário de doença brasileira. Texto para Discussão n. 291, IE/Unicamp, 2018.
- DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 90*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- DURAND, Celine; MILBERG, William. Intellectual monopoly in global value chains. *Review of International Political Economy*, v. 27, n. 2, p. 404-429, 2020.
- ERBER, Fábio. As convenções e desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 1, 2011.
- EVANS, Peter. *A triplíce aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- FIESP. Fim da política de conteúdo local é negativo para a indústria e a economia. 2017.
- FOSTER, John Bellamy; MCCHESENEY, Robert; JONNA, Robert. Monopoly and competition in twenty-first century capitalism. *Monthly Review*, v. 62, n. 11, p. 1-39, 2011.
- GARCIA, Ana. BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil. Plataforma BNDES, 2011.
- GARZON, Luis Fernando Novoa. *BNDES: processo decisório por subtração (2003-2014)*. In.: VAINER, C.; VIEIRA, F.B. (eds.). *BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.
- GENTIL, Denise; HOFFMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Economia e Sociedade*, v. 26, n. 3, 2017.

- GEREFFI, Gary; HUMPHREY, John; STURGEON, Timothy. The governance of global value chains. *Review of international political economy*, v. 12, n. 1, 2005.
- GHIBAUD, Javier; LALTUF, Igor. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a inserção internacional da economia brasileira (2003-2014). In.: VAINER, C.; VIEIRA, F.B. (eds.). *BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2017a.
- GHIBAUDI, Javier; LALTUF, Igor. Uma aproximação à economia política do BNDES no período 2003-2014. In.: VAINER, C.; VIERA, F. B. (eds.). *BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2017b.
- GHIRARDI, André Garcez. Petróleo: a virada nos mercados globais e o pré-sal. *Outras Palavras*, 16/11/2014. Disponível em: <https://outraspalavras.net/geopoliticaeguerra/petroleo-a- virada-nos-mercados-globais-e-o-pre-sal/>. Acesso em 11/01/2023.
- GHIRARDI, André Garcez. Uma vítima da “luta contra a corrupção”? *Outras Palavras*, 19/03/2015. Disponível em <https://outraspalavras.net/sem-categoria/uma-vitima-da-luta- contra-a-corrupcao/>. Acesso em 11/01/2023.
- GHIRARDI, André Garcez. Petrobras: as causas da crise, além da Lava-Jato. *Outras Palavras*, 10/08/2015. Disponível em <https://outraspalavras.net/sem-categoria/petrobras-as-causas-da- crise-alem-da-lava-jato/>. Acesso em 12/01/2023.
- GOSH, Jayat. The creation of the next imperialism: The institutional architecture. *Monthly Review*, v. 67, n. 3, p. 156-157, 2015.
- GUIMARÃES, Eduardo. *A política de Conteúdo Local na cadeia do petróleo e gás: uma visão sobre a evolução do instrumento e a percepção das empresas investidoras e produtoras de bens*. Brasília: CNI, 2012.
- HIRATUKA, Célio. Padrões de integração comercial das filiais de empresas transnacionais. In.: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (orgs). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE/Unicamp, 2003.
- HIRATUKA, Célio. Mudanças na estrutura produtiva global e a inserção brasileira: desafios no cenário pós-crise. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, v. 3, 2015.
- HIRATUKA, Célio; ROCHA, Marco Antonio Martins da. Grandes grupos no Brasil: Estratégia e desempenho nos anos 2000. Texto para Discussão n. 2049, IPEA, 2015.
- HIRT, Carla. *Capital, estado e território: o lugar e o papel do BNDES no desenvolvimento brasileiro*. Tese (Doutorado) – UFRJ, 2016.

- HIRT, Carla. O BNDES no Brasil: uma análise das operações e dos discursos institucionais a partir da década de 1990. In.: VAINER, C.; VIERA, F. B. (eds.). *BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.
- HUSSEIN, Awnar. Hilferding's Finance Capital. *Bulletin of the Conference of Socialist Economists*, vol. V, 1-18, 1976.
- IANNI, Octavio. *A ditadura do grande capital*. São Paulo: Expressão Popular, 2019.
- IEDI. Uma análise do Plano Brasil Maior. *Carta Iedi*, n. 486, 2011.
- IEDI. O impacto da crise nas empresas brasileiras. 2018.
- JARDIM, Maria Chaves. Presença de centrais e sindicatos no mercado financeiro: criação e gestão de fundos de pensão. *Estudos de Sociologia*, v. 16, n. 31, 2011.
- LAPAVITSAS, Costas. Financialised capitalism: Crisis and financial expropriation. *Historical materialism*, v. 17, n. 2, p. 114-148, 2009.
- LAPAVITSAS, Costas. Theorizing financialization. *Work, employment and society*, v. 25, n. 4, p. 611-626, 2011.
- LAPAVITSAS, Costas. *Profiting without producing: how finance exploits us all*. Londres: Verso Books, 2013.
- LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. In.: CARNEIRO, R. (org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- LENIN, Vladimir I. O imperialismo: fase superior do capitalismo. São Paulo: Global, 1979
- LENIN, Vladimir I. *O Estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução*. São Paulo: Expressão Popular, 2017.
- LESSA, Carlos. Visão crítica do II PND. *Revista Tibiriça*, n.6, 1977.
- LESSA, Carlos. *A estratégia de desenvolvimento: sonho e fracasso*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1988.
- LOPREATO, Francisco Luiz. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. In.: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. (eds.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- LOURAL, Marcelo Sartório. *Investimentos industriais no Brasil: uma análise setorial do período 1999-2013*. Tese (Doutorado) – IE/Unicamp, 2016.
- LUCE, Mathias Seibel. *A teoria do subimperialismo em Ruy Mauro Marini: contradições do capitalismo dependente e a questão do padrão de reprodução do capital. A história de uma categoria*. Tese (Doutorado) – IFCH/UFRGS, 2011.

- MACHADO, João Victor; ROCHA, Marco Antonio Martins. Nacionalismo de recursos no setor petrolífero brasileiro: desdobramentos e participações do Estado. *Oikos*, v. 19, n. 2, 2020.
- MAGDOFF, Harry. *The age of imperialism: the economics of US foreign policy*. Nova Iorque: NYU Press, 1969.
- MARINI, Ruy Mauro. La cuestión del Estado em las luchas de clases em América Latina. Serie avances de investigación, n. 44, Centro de Estudios Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1980.
- MARINI, Ruy Mauro. América Latina ante la crisis mundial. II Congreso de los economistas del Tercer Mundo, Cuba, 1981.
- MARINI, Ruy Mauro. Sobre el patrón de reproducción de capital em Chile. *Cuadernos CIDAMO*, n. 7, 1982.
- MARINI, Ruy Mauro. A Constituição de 1988. Arquivo Pessoal de Ruy Mauro Marini, 1988.
- MARINI, Ruy Mauro. América Latina en la encrucijada. Arquivo Pessoal de Ruy Mauro Marini, 1990.
- MARINI, Ruy Mauro. Brasil: da ditadura à democracia, 1964-1990. Arquivo Pessoal de Ruy Mauro Marini, 1991.
- MARINI, Ruy Mauro. Transición y crisis en Brasil. Arquivo Pessoal de Ruy Mauro Marini, 1992a.
- MARINI, Ruy Mauro. El experimento neoliberal em Brasil. Arquivo Pessoal de Ruy Mauro Marini, 1992b.
- MARINI, Ruy Mauro. La crisis teorica. In.: MARINI, R. M. *América Latina: integración y democracia*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1993.
- MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (Org.). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.
- MARINI, Ruy Mauro. O ciclo do capital na economia dependente. In.: FERREIRA, C; OSORIO, J; LUCE, M. (orgs). *Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. In.: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (orgs.). *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.
- MENDONÇA DE BARROS, Luis Carlos. A moeda indexada. *Economia e Sociedade*, n. 2, 1992.

- MILBERG, William. Shifting sources and uses of profits: sustaining US financialization with global value chains. *Economy and society*, v. 37, n. 3, 2008.
- MILBERG, William; WINKLER, Deborah. Financialisation and the dynamics of offshoring in the USA. *Cambridge Journal of Economics*, v. 34, n. 2, 2010.
- MIRANDA, Flávio. *Mercado mundial e desenvolvimento desigual: uma contribuição teórica a partir de Marx*. Tese (Doutorado em Economia). Programa de pós-graduação em economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.
- MIRANDA, José Carlos. Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990. Texto para Discussão n. 829, IPEA, 2001.
- MIRANDA, José Carlos; TAVARES, Maria da Conceição. Brasil: estratégias de conglomeração. In: FIORI, J. L. (org). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- MOREIRA, Maurício Mesquita. A indústria brasileira nos anos 90: o que já se pode dizer? In.: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- MOREIRA, Maurício Mesquita. Capital nacional na indústria: reestruturar para sobreviver. In.: LACERDA, A. C. (org). *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. São Paulo: Contexto, 2000.
- MOREIRA, Maurício Mesquita; CORREIA, Paulo Guilherme. Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo. Texto para Discussão n. 49, BNDES, 1996.
- MOREIRA, Maurício Mesquita; PUGA, Fernando Pimentel. Como a indústria financia seu crescimento: uma análise do Brasil pós-Plano Real. Texto para Discussão n. 84, BNDES, 2000.
- MORTARI, Valéria Silva; RIBEIRO, Cássio Garcia; LOURAL, Marcelo; OLIVEIRA, Maria Aparecida Silva. A Petrobras como agente do desenvolvimento produtivo no Brasil: importância e esvaziamento. *Revista da SEP*, n. 61, 2021.
- NASSIF, André. Há evidências de desindustrialização no Brasil? Texto para Discussão n. 108, BNDES, 2006.
- NEGRI, Fernanda de. Empresas estrangeiras na indústria brasileira: características e impactos sobre o comércio exterior. In.: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (orgs). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE/Unicamp, 2003.

- NEGRI, João Alberto de; SALERNO, Mario Sergio; CASTRO, Antônio Barros de. Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. In: NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (orgs). *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*. Brasília: IPEA, 2005.
- NOZAKI, William Vella. A indústria de petróleo e energia como núcleo dinâmico do capital produtivo nacional. In.: LEÃO, R.; NOZAK, W. (orgs.). *Geopolítica, estratégia e petróleo: transformações internacionais e nacionais*. Rio de Janeiro: INEEP; FLACSO, 2019.
- OLIVEIRA, Felipe Amorim de. *Livres de crescimento: os industriais e a economia política do Plano Real (1993-1998)*. Dissertação (Mestrado) – IE/Unicamp, 2021.
- ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. Retomada do investimento público federal no Brasil e a política fiscal: em busca de um novo paradigma. In.: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2010.
- OREIRO, José Luis. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. *Revista do Instituto de Estudos Avançados*, n. 89, 2017.
- OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem Aparecida. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 2, 2010.
- OSORIO, Jaime. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In.: FERREIRA, C; OSORIO, J; LUCE, M. (orgs). *Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- OSORIO, Jaime. *O Estado no centro da mundialização*. São Paulo: Expressão Popular, 2019.
- PALLUDETO, Alex W.; ROSSI, Pedro. O capital fictício: revisitando uma categoria controversa. *Texto para discussão n. 347*. Instituto de Economia, UNICAMP, 2018.
- PEREIRA, Thiago Rabelo. *Endividamento externo e o ajuste financeiro da grande empresa industrial nos anos noventa: impactos da reinserção aos mercados financeiros internacionais, da abertura comercial e da estabilização sobre seus esquemas de financiamento*. Dissertação (Mestrado) – IE/Unicamp, 1999.
- PEREIRA, Thiago Rabelo. Formação de preços e financiamento empresarial entre os anos 80 e 90 na economia brasileira. *Economia e Sociedade*, n. 14, 2000.
- PINHEIRO, Armando Castelar. Privatização no Brasil: Porquê? Até Onde? Até Quando? In.: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

- PINTO, Eduardo Costa. Financeirização e desintegração vertical da Petrobras: quem ganha com isso? In.: LEÃO, R.; NOZAK, W. (orgs.). *Geopolítica, estratégia e petróleo: transformações internacionais e nacionais*. Rio de Janeiro: INEEP; FLACSO, 2019.
- PINTO, Eduardo Costa. Nacionalismo energético, Petrobras e desenvolvimento brasileiro: a retomada interdita. *Oikos*, v. 19, n. 1, 2020.
- PINTO, Pedro Micussi. *Empresário industrial e governos do PT: o caso do IEDI (2003-2016)*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2021.
- PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre; AMARAL, Lucas. A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. In.: CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; POMPERMAYER, Fabiano Mezastre (orgs.). *Ressurgimento da indústria naval no Brasil (2000-2013)*. Brasília: IPEA, 2014.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. Campinas: Editora da Unicamp, 2019.
- PRATES, Daniela Magalhães. A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. In.: CARNEIRO, R. (org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- QUEIROZ, Maurício. *Grupos econômicos e o modelo brasileiro*. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1972.
- RIBEIRO, Cássio Garcia; NOVAES, Henrique Tahan. Da “lei do petróleo” ao leilão de Libra: Petrobras de FHC a DILMA. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 39, 2014.
- ROCHA, Marco Antonio Martins da. *Grupos econômicos e capital financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Unicamp, 2013.
- ROCHA, Marco Antonio Martins da. Transformações produtivas e patrimoniais no Brasil pós-crise. In.: CGEE. *Dimensão estratégica do desenvolvimento brasileiro: Brasil em busca de um novo modelo de desenvolvimento*, v. 4, Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2015.
- ROCHA, Marco Antonio Martins da; NOVAIS; Luis Fernando. Indústria e grandes empresas no governo do Partido dos Trabalhadores. Texto para Discussão n. 389, IE/Unicamp, 2020.
- ROCHA, Marco Antonio Martins da; SILVEIRA, José Maria. Propriedade e controle dos setores privatizados no Brasil: uma avaliação da reestruturação societária pós-privatização. *Revista de Economia Contemporânea*, n. 19, v. 1, 2015.

RUIZ, Ricardo. *Estratégia empresarial e reestruturação industrial (1980-1992): um estudo de grupos econômicos selecionados*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, 1994.

SABBATINI, Rodrigo. Mercosul e a internacionalização comercial do Brasil. In.: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (orgs). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE/Unicamp, 2003.

SAES, Décio. *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001.

SANTOS, Cleusa; YAAKOUB, Melissa; COUTINHO, Luciano Rodrigues de Souza; MARCH, Claudia. PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social? *SER Social*, v. 12, n. 26, 2010.

SARTI, Fernando. Crise e perspectivas do Mercosul. In.: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (orgs). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE/Unicamp, 2003.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais. In.: In.: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (orgs.). *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariane. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. In.: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (orgs). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE/Unicamp, 2003.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Petrobras em marcha forçada. Texto para Discussão, NEEDS, 2016.

SCHUTTE, Giorgio Romano. A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de petróleo e gás: 2003-2017. Texto para Discussão, NEEDS, 2018.

SERFATI, Claude. Financial dimensions of transnational corporations, global value chain and technological innovation. *Journal of Innovation Economics*, v. 2, n. 2, 2008.

SERFATI, Claude. Transnational corporations as financial groups. *Work Organisation, Labour & Globalisation*, v. 5, n. 1, 2011.

SERFATI, Claude; SAUVIAT, Catherine. Global supply chains and intangible assets in the automotive and aeronautical industries. *International Journal of Automotive Technology and Management*, v. 19, n. 3-4, 2019.

- SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. Demanda agregada e desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014. *Center for economic and policy research*, 2015.
- SHAIKH, Anwar. *Capitalism: Competition, conflict, crises*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- SIFFERT FILHO, Nelson; SILVA, Carla Souza. As grandes empresas nos anos 90: respostas estratégicas a um cenário de mudanças. In.: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- SILVA FILHO, Edison Barreto. Financiamento e exposição cambial das firmas brasileiras após a crise de 2008: condicionantes e impactos sistêmicos. In.: CINTRA, M. A.; SILVA FILHO, E. B. (orgs.). *Financiamento das corporações: perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2013.
- SILVA, Maria Lussieu da. A inserção internacional das grandes empresas nacionais. In.: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (orgs.). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE/Unicamp, 2003.
- SIQUEIRA, Tagore Villarim de. A indústria brasileira nos últimos 16 anos do século 20: 1985/2000. *Revista do BNDES*, v. 7, n. 14, 2000.
- SMITH, John. *Imperialism in the twenty-first century: Globalization, Super-Exploitation and Capitalism's Final Crisis*. Nova Iorque: Monthly Review Press, 2016.
- SOUZA, Nilson A. *Crisis y lucha de clases en Brasil: 1974-1978*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Nacional Autónoma de México, Faculdade Nacional de Economia, Cidade do México, 1980.
- STURGEON, Timothy. Modular production networks: a new American model of industrial organization. *Industrial and corporate change*, v. 11, n. 3, p. 451-496, 2002.
- SUWANDI, Intan. *Value chains: the new economic imperialism*. Nova Iorque: Monthly Review Press, 2019.
- TAUTZ, Carlos; SISTON, Felipe; PINTO, João Roberto Lopes; BADIN, Luciana. O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário. In.: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida (org.). *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico. 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Capital financeiro e empresa multinacional. *Temas de Ciências Humanas*, v. 9, 1980.

VACCARI, Gabriel da Silva. *Empresariado e política no Brasil contemporâneo: o discurso da FIESP e dos banqueiros frente à política econômica do governo Dilma Rousseff (2011-2014)*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Maria, 2016.

VACCARI, Gabriel da Silva; PEREZ, Reginaldo Texeira. O conflito distributivo e os paradoxos da intervenção: a FIESP diante do governo Dilma Rousseff (2011-2016). *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 60, 2021.

WOOD, Ellen Meiksins. *O império do capital*. São Paulo: Boitempo, 2014.