

ESTADO, FINANCEIRIZAÇÃO E POLÍTICA INDUSTRIAL: implicações ao desenvolvimento brasileiro

STATE, FINACIALIZATION AND INDUSTRIAL POLICY: implications for brazilian development

Luiz Vinícius de Azevedo¹, William Eufrásio Nunes Pereira²

¹ Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRN.

² Professor do Departamento de Economia da UFRN; Professor do PPGECO-UFRN; Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade (GEPETIS-UFRN)

RESUMO

Dentro do contexto gerado pelos conceitos de mundialização financeira e guerra fiscal, o presente estudo busca discutir o conceito de Estado e sua capacidade em induzir resultados econômicos que gerem uma distribuição de renda menos centralizada, tendo como pano de fundo a realidade brasileira. A metodologia utilizada consistiu em uma pesquisa de caráter bibliográfico, utilizando alguns dos principais autores sobre a temática. Como resultado, considerou-se que uma política nacional de desenvolvimento, focada nas atividades industriais, constitui-se como uma das estratégias capazes de proporcionar melhores resultados econômicos, pelo potencial de geração de emprego e renda e pelos efeitos de encadeamento do setor, sendo uma alternativa à estrutura de economia política vigente, que tem priorizado a valorização do capital a partir de instrumentos financeiros.

Palavras-chave: Estado. Financeirização. Guerra fiscal. Política Industrial.

ABSTRACT

Within the context generated by the concepts of financial globalization and fiscal war, the present study seeks to discuss the concept of the State and its ability to induce economic results that generate a less centralized income distribution, against the backdrop of the Brazilian reality. The methodology used consisted of a bibliographic research, using some of the main authors on the subject. As a result, it was considered that a national development policy, focused on industrial activities, constitutes one of the strategies capable of providing better economic results, due to the potential of generating employment and income and the effects of chaining the sector, being a alternative to the current political economy structure, which has prioritized capital appreciation based on financial instruments.

Keywords: State. Financialization. Fiscal war. Industrial policy.

1 INTRODUÇÃO

Quando se entende a complexidade da formação do Estado, compreende-se de que forma ele atua nas esferas sociais e econômicas. Nesse sentido, não há dissociação entre Estado e sociedade. Apesar dele se pôr como força de coordenação social na condução política, é irreal enxergar o Estado como uma entidade externa e neutra que media a sociedade, como eventualmente se é colocado, visto que o mesmo é composto por agentes sociais. Conjuntos sociais e representantes de diversas classes assumem posições de poder que permitem a condução do governo, sendo uma instância de exposição e reflexo de um conflito social que conduzirá a atuação das políticas nacionais.

Em um ambiente econômico e político marcado pela “mundialização financeira” (CHESNAIS, 1997), as condições de hegemonia e legitimação social se apresentam com algumas problemáticas, envolvendo os instrumentos possíveis para alcance do desenvolvimento e a própria atuação estatal, devido ao processo que prioriza a acumulação de capital através de instrumentos financeiros em detrimento à esfera produtiva.

O estudo em tela busca discutir o conceito de Estado e sua capacidade em induzir resultados econômicos que gerem uma distribuição de renda menos centralizada, se dividindo em três seções, além da introdução e das considerações finais. Na segunda seção busca-se extrair um conceito de Estado dentro da realidade capitalista, realizando uma contextualização histórica da atuação estatal para se extrair inferências derivadas do cenário de mundialização financeira, ocorrida sobretudo a partir dos anos de 1970, com o fim do acordo de Bretton Woods, dando início a vigência do Regime Dólar Wall Street.

Na terceira seção, o artigo discute a importância da produção industrial para melhores resultados econômicos e estruturas que aumentem a produtividade da força de trabalho, buscando sintetizar como a política industrial pode ser um instrumento para se contrapor às consequências do fenômeno de financeirização da economia mundial sobre a economia brasileira, e se constituir como fator central para o desenvolvimento

econômico capitalista, a partir das lições históricas oferecidas no processo de desenvolvimento dos países centrais.

Já na última sessão, o estudo volta-se apenas para o federalismo fiscal brasileiro, que induz os estados do país a entrarem na guerra fiscal como forma de atração de investimentos, que, em última instância, tem atuado como impulsionador da deterioração das contas municipais e estaduais. No caso de uma política industrial deliberada, este mecanismo jurídico institucional se apresentaria como um obstáculo para efetivação de seus resultados.

2 A ATUAÇÃO ESTATAL EM UM CONTEXTO DE FINANCEIRIZAÇÃO

O Estado capitalista, enquanto arena de disputa de forças entre as classes sociais, sofre pressões e constrangimentos de diversas instituições, atores e esferas sociais, ao mesmo tempo em que possui poder de decisão autônoma. Assim, sua relação com a sociedade pode assumir ambiguidades e mudanças contínuas na intensidade com que governos (instituição social que administra as responsabilidades estatais)¹ se relacionam com os atores e classes presentes na sociedade.

Porém, a partir da análise de Pereira (2013), é possível notar que Marx demonstra como as relações produtivas vão condicionar toda a base social das relações humanas, e como isso determina a atuação do Estado na sociedade capitalista. Isto é, o modo de produção vigente na sociedade - todas as condições materiais e as relações sociais que se estabelecem no processo de produção dos meios de produção e das condições para a vida humana - determina toda a estrutura política, jurídica, cultural e ideológica da sociedade e, portanto, o Estado, como um mecanismo institucional, político, jurídico e ideológico, também é fruto das relações sociais produtivas.

Por outro lado, Engels aponta para o Estado como um fruto da sociedade afim de intervir no conflito social para que as classes sociais não se destruam no processo de luta de classes. Ou seja, em sua concepção, o Estado é o resultado e a exposição do

¹ Ver HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos CEDES, Campinas, v.21, nº 55, nov. 2001.

atrito constante e inconciliável das classes, negando sua neutralidade, mas justificando seu papel "externo" como mediador do convívio social e de sua estrutura. "Afinal, o Estado surge quando a divisão social do trabalho e a propriedade privada já se desenvolveram a tal ponto que o conflito de classe emerge e se apresenta de forma inconciliável" (PEREIRA, 2013, p. 10).

Em todo caso, extrai-se três fundamentos principais sobre o Estado capitalista dentro da teoria marxista. O primeiro fundamento consiste no fato, já citado, de que Marx considera as condições materiais da sociedade a base de sua estrutura social e da consciência humana. O segundo fundamento é a ideia de que o Estado não busca o bem social comum, mas representa a expressão política da estrutura de classe dessa sociedade. Sendo, na verdade, o resultado de domínio político do conflito social, o que acaba por resultar em um terceiro fundamento: "o Estado Capitalista representa o braço repressivo da classe dominante na sociedade" (CARNOY *apud* PEREIRA, 2013, p.10).

Tais fundamentos não negam a capacidade do Estado em atenuar as condições que o capital sobrepõe ao conflito social e, também, não limita a atuação do Estado apenas no sentido pró classe dominante, uma vez que, para evitar a ruptura da estrutura social, se vê necessário concessões de benefícios para classes dominadas.

No *Capital*, Marx (1988) reconhece a possibilidade de a classe trabalhadora fazer com que o Estado capitalista os ofereça determinados benefícios, prejudicando a classe capitalista de maneiras pontuais. Esse poder de barganha da classe trabalhadora em obrigar o Estado a beneficiar-lhes, advém da revolta dos trabalhadores e à luta política, que incitam a possibilidade de uma ruptura da estrutura social estabelecida e, para evitar tal ruptura, o Estado, então, realiza algumas concessões aos trabalhadores.

Durante a vigência do capitalismo intervencionista, no qual o keynesianismo se via como teoria hegemônica, ressaltam-se três aspectos importantes na intervenção do Estado em que tal posicionamento conciliador das classes se mostrou evidente. Primeiramente, os subsídios concedidos à indústria pelo Estado se constituem, tanto como suporte keynesiano para a economia, quanto fator regulador do crescimento

econômico, colocando dentro da classe capitalista setores como opção preferencial, no caso a industrial.

O segundo refere-se ao acesso à casa como moradia, pois o acesso à moradia ameniza sentimentos revolucionários, uma vez que o pensamento do trabalhador se divide entre condições trabalhistas e qualidade de vida, e a segunda apresentaria maior ênfase do Estado. O terceiro aspecto, de caráter psicológico e social, vislumbra indivíduos pelo acesso a determinados bens ou condições financeiras, consistindo na quebra da consciência de classe por parte de um grupo de trabalhadores devido à aquisição de uma propriedade, provocando uma conciliação entre estes trabalhadores e os capitalistas (PEREIRA, 2013).

Este processo vai de acordo com as proposições de Claus Offe (1989), que aponta a sociologia política presente no Estado de bem-estar keynesiano esteve preocupada com o processo de formação do mercado de trabalho, se caracterizando pelo fortalecimento de poder e de rupturas. O autor direciona sua análise para as condições subjetivas da constituição do capitalismo.² No sentido de que não mais as reivindicações da classe trabalhadora se voltavam para o fim da mercantilização da força de trabalho, as tensões passaram a ocorrer não mais apenas entre classes (capitalistas-trabalhadores), mas dentro do próprio grupo (trabalhadores-trabalhadores).

Para Offe (1989), o enfraquecimento do apoio político ao Estado de bem-estar ocorreu não somente por causa da crise econômica, ocorrida principalmente a partir dos anos 1970, mas, também, derivado da falta de suporte às políticas sociais e do fortalecimento de valores ligados ao individualismo.

Ao analisar a experiência empírica da Europa Ocidental, o autor desmonta hipóteses de que a democracia e a economia de mercado criavam os próprios condicionantes para a manutenção e expansão do Estado de bem-estar (através mecanismos de inércia institucional e ação coletiva)³, apontando que fatores políticos e econômicos, como, por

² Ligadas à formação da subjetividade para reprodução das relações sociais capitalistas – baseada na troca mercantil (ALMEIDA, 2019).

³ OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. Brasiliense, São Paulo, 1989, p. 280 - 283.

exemplo, a descontinuidade na evolução de gastos públicos, a redução das transferências de renda para serviços do Estado de bem estar (fruto, por exemplo, do aumento do desemprego somado às restrições orçamentais), as perdas eleitorais para orientações políticas anti-Estado de bem estar, uma série de fatores que levaram à desconfiança da classe trabalhadora em ideais coletivistas, expondo uma contradição entre o papel do Estado de bem estar (seu poder) e suas ações (objetivos).

De todo o modo, as transformações das condições materiais do capitalismo a partir do esgotamento do regime adotado no acordo de Breton Woods, marcado pelo Choque do Petróleo, marca o início do retorno do pensamento neoliberal. Sua consolidação como visão hegemônica, a partir de então modificou a atuação de políticas econômicas e sociais em todo o mundo. De modo que não mais o Estado e a produção industrial seriam fatores centrais no processo de crescimento econômico, o foco se voltaria à abertura comercial, livre iniciativa privada e à acumulação financeira. Isto definiu, em escala global, um novo modelo de internacionalização dos sistemas financeiros. A "mundialização financeira", expressa pela generalização da acumulação de capital a partir de mecanismos bancários-financeiros, em detrimento ao setor produtivo, "deve ser entendida como mais do que uma fase suplementar no processo de internacionalização do capital iniciado há mais de um século" (CHESNAIS, 1997, p.19). Nessa estrutura, a esfera financeira passa a exercer papel não só econômico, mas também político e ideológico. O Estado, enquanto esfera político-institucional, passa a ser um instrumento de manutenção da estrutura vigente.

A partir deste fenômeno, o Estado cada vez mais adota posturas liberalizantes, através das privatizações, desregulamentações e por condições endógenas ao processo de financeirização, em que se reduz a capacidade de atuação produtiva ou intervencionista do mesmo. A justificativa, no âmbito político, para as privatizações se dá devido à grande participação do Estado na economia no período pré-1970, enquanto a desregulamentação favoreceria a "liberdade" de atuação das empresas privadas, estimulando-as ao investimento e, conseqüentemente, ao crescimento econômico (PEREIRA, 2004).

Contudo, Mariutti (2009) muito bem nos esclarece os impactos político-econômicos gerados por tal fenômeno de acumulação de capital. Em um cenário geopolítico de tensões externas e internas aos Estados Unidos (Guerra Fria, Guerra do Vietnã e desamparo social dos trabalhadores estadunidenses, devido aos investimentos diretos na Europa), o Choque do Petróleo ocorrido em 1973 tornou insustentável o padrão dólar-ouro, definido em Bretton Woods.

O embargo aos países ocidentais realizados pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), devido as intervenções geopolíticas dos EUA, gerou uma concentração dos dólares das empresas de petróleo dos países da OPEP no sistema financeiro norte-americano, o que consequentemente ofereceu o controle por parte de Wall Street das finanças mundiais, abrindo caminho para um novo regime de acumulação centrado no dólar fiduciário, o Regime Dólar Wall Street:

um regime de acumulação que repousa na preponderância militar dos EUA na centralidade do dólar como moeda internacional, e que tem como objetivo fundamental manter inalterada a estrutura básica da divisão internacional do trabalho (a preponderância da tríade, com a dominância dos EUA); o primado das finanças da reprodução do capital em geral em detrimento do trabalho (MARIUTTI, 2009, p.67-68).

A partir de Mariutti (2009) é possível extrair inferências no sentido de que o cenário internacional, constituído pela internacionalização da base produtiva, que concentrou o comércio internacional e os investimentos externos diretos nos países centrais, e pela primazia do capital financeiro, reforçou-se a lógica patrimonialista do capital. Evidenciou-se a partir de então, um novo padrão sistêmico de acumulação da riqueza, que modificou a atuação de todos os agentes econômicos, condicionando o funcionamento desde a dinâmica financeira aos gastos públicos, da dinâmica macroeconômica até a dinâmica do poder entre as classes (sobretudo via separação entre gestão e propriedade, além da alteração na distribuição de renda entre: salários e renda provenientes de ativos financeiros, uma vez que a cesta de consumo passa a incluir, além de bens, ativos financeiros).⁴

⁴ MARIUTTI, Eduardo Barros. EUA: fundamentos e tendências gerais da hegemonia estadunidense no pós-guerra fria. IPEA, Brasília, 2009, p. 68-69.

Ademais, a produção transacional e a financeirização da economia passam a demandar uma sincronia entre as políticas macroeconômicas implementadas pelos países, gerando estabilidade das finanças internacionais, e abertura econômica global. Fator reforçado pela esfera institucional, a partir da atuação de um conjunto de instituições internacionais, como o FMI, o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Neste sistema, segundo Mariutti (2009), a classe de capitalistas transnacionais assume uma posição privilegiada, sobretudo dentro de países periféricos, dado sua capacidade de aliciamento - derivada da variedade de investimentos que podem ser realizados. O fluxo de investimentos diretos advindos desta classe pode financiar as contas dos Estados e abrem nichos de mercado que podem ser aproveitados pela burguesia nacional, que em vez de resistir à concorrência externa, tende a preferir se associar de forma subordinada.

Portanto, enquanto classe de maior influência, os interesses dos capitalistas transnacionais passam a girar em torno de concentração de renda, via padrões de consumo luxuosos, desregulamentação financeira, impostos regressivos, contenção da inflação e disciplina fiscal do Estado, além das privatizações seletivas: direcionando para a iniciativa privada as atividades lucrativas, enquanto as menos rentáveis ou deficitárias mantenham-se sob domínio público.

Sendo assim, os comportamentos institucionais do Estado, a partir da vigência da estrutura econômica gerada mundialização financeira, passou a atender interesses dos detentores de capital em forma de ativos financeiros, uma vez que o Estado acaba por objetivar a manutenção da hegemonia das classes sociais que o dominam.

Nesse sentido, mecanismos de organização das despesas estatais passam a vigorar para sustentar tal *status quo*, consolidando um determinado regime fisco-financeiro, caracterizado por um determinado padrão de relações existentes entre o Estado e a economia, que resultam do processo de interação entre a instância político-jurídica e a lógica da acumulação capitalista (BRUNO; CAFFE, 2017). Tal relação resultou, por exemplo, para os brasileiros, como apontam Miguel Bruno e Ricardo Caffe, no financiamento da abertura do mercado de capitais global, na Proposta de Emenda

Constitucional 241 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, que fortalece a atuação do capital financeiro e restringem apenas as ferramentas institucionais relacionadas aos gastos sociais do Estado.

No que diz respeito à estrutura econômica do processo de financeirização, que acaba por, endogenamente, limitar o poder de ação estatal, algumas problemáticas podem ser levantadas no caso brasileiro. Conforme exposto por Miguel Bruno (2011), o fenômeno por si só, antes de qualquer implicação ao Estado, impõe debilidades produtivas e sociais, como por exemplo a esterilização de poupanças disponíveis, na qual a preferência pela liquidez condiciona os agentes a priorizarem operações financeiras frente às produtivas, fazendo com que a maior parte dos recursos disponíveis – advindos de poupanças – não movimentem a economia real, na geração de emprego e renda, se valorizando no mercado bancário-financeiro, reduzindo o impacto social de sua utilização.

Assim, a financeirização da economia tende à manutenção de desempregos por períodos mais longos, uma vez que poupanças não se convertem na geração de postos de trabalho, elevando a necessidade de oferta serviços públicos para a população, o que segundo o Bruno, evidencia mais uma das contradições inerentes as políticas neoliberais: “a pretensão de reduzir as funções econômicas do Estado chocando-se frontalmente com a maior demanda por seus serviços” (BRUNO, 2011, p.3).

Ademais, a financeirização intensifica os conflitos entre capital e trabalho, pois faz com que os lucros obtidos pelas empresas se desvinculem diretamente de seu resultado operacional, em virtude da possibilidade da valorização do capital por vias financeiras, abrindo a possibilidade de obtenção de lucro mesmo que as condições comerciais estejam debilitadas pelas condições de recessão. O que torna, por outro lado, variáveis de custo, como salários, como aquelas balanceadoras da manutenção das taxas de lucro, podendo promover desempregos em ambientes empresariais lucrativos.

Apesar da conjuntura fortemente recessiva, essas empresas são capazes de resistir à queda do faturamento, compensando-o com os lucros não-operacionais proporcionados pelo mercado financeiro. Essa característica responde pelas dificuldades de retomada do crescimento econômico,

constituindo-se em fator de bloqueio do processo de desenvolvimento brasileiro. As necessidades de imobilizações de recursos em capital fixo como base para expansão dos lucros empresariais são significativamente reduzidas pelas alternativas mais rápidas, líquidas e de alta rentabilidade proporcionada por ativos, produtos e serviços financeiros. (BRUNO; CAFFE, 2017, p. 41).

Como citado anteriormente como um exemplo da atuação do Estado brasileiro, uma das implicações na atuação estatal sobrepõe-se à forma de inserção ao mercado internacional de capitais. Dado a vigência da atual matriz macroeconômica não intervencionista, em que se visa baixo crescimento para estabilização dos preços na economia, o Estado neoliberal assume papel econômico de financiador da inserção ao mercado de capitais global, fazendo do endividamento interno, via emissão de títulos de dívida pública, o principal instrumento de esterilização⁵ do grande volume de reservas internacionais que a abertura comercial-financeira oferece.

Isto, somado à natureza do fenômeno, tende a condicionar os investimentos a buscarem ativos financeiros líquidos e de baixo risco - frequentemente aqueles derivados do endividamento público interno, de renda fixa, remunerados com as mais altas taxas reais de juros -, tornando a dívida pública o principal eixo de acumulação rentista no Brasil (BRUNO, 2019). Acabando por debilitar a atuação estatal, uma vez que tal prática promove a perda de autonomia das políticas fiscais e monetárias, pois acarreta em uma pressão para maiores arrecadações fiscais para o Estado, visando a garantia de pagamento dos rendimentos dos títulos públicos, pressionando a carga tributária do setor industrial/produtivo, que já é intrinsecamente debilitado pela natureza do fenômeno.

Segundo Chang (2018), o Brasil está experimentando uma das maiores desindustrializações da história da economia. Em 2019, a participação de *commodities* na pauta exportadora ultrapassou os 53%⁶. Tais condições, somadas à dependência do fluxo de capitais estrangeiros especulativos (atraídos pelas altas taxas de juros reais praticadas no país, e, agora, com remuneração mantida pela desvalorização cambial),

⁵ Esterilização, dentro do regime de metas de inflação, caracteriza-se pela operação de mercado realizada pelo Banco Central que visa a manutenção da taxa de juros dentro do nível desejado, após alterações no mercado de câmbio.

⁶ Ver SILVA, B. L. R. da; LUNELLI, F.; CLETO, Carlos Ilton. As exportações brasileiras e a dependência das *commodities*. Caderno PAIC, v.21, n.1, Curitiba, 2020.

geram um ambiente de baixa capacidade de crescimento sustentável e maior vulnerabilidade externa, uma vez que, principalmente, sem desenvolvimento industrial as condições de competitividade externa e de produtividade interna ficam debilitadas. Dado as problemáticas que a liberalização financeira acarreta, sobretudo pela debilitação das políticas fiscais e monetárias, e pelo cenário de ampliação das desigualdades de renda, setorial e regional, torna-se necessário uma discussão mais clara sobre a necessidade de uma política industrial e seu papel dentro de uma política nacional de desenvolvimento, sobretudo no Brasil. Já vimos como a financeirização da economia mundial causa problemas para o Estado e para economia brasileira, discutiremos na próxima seção a criação de uma alternativa que atue como contra força a este fenômeno.

3 O PAPEL DA INDUSTRIALIZAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Primeiramente, é de se ressaltar que a industrialização é vista no estudo como fruto de um debate sobre um projeto de desenvolvimento nacional amplo, cujo foco não deva se restringir ao campo econômico. O desenvolvimento é tratado por parte da teoria socioeconômica como projeto político, uma vez que as relações de poder e intensidade moldam a estrutura social do desenvolvimento, além de que a visão de atender necessidades sociais, gerando bem-estar, apontam aspectos ideológicos e sociológicos do projeto. "Na opinião de Celso Furtado, [o desenvolvimento] é um ponto de convergência das várias ciências sociais, sendo este caráter interdisciplinar o responsável pela fecundidade dos estudos deste tema" (BERCOVICI, 2013, p.36.).

Segundo Bercovici (2013), o desenvolvimento é fruto da transformação de estruturas sociais e produtivas, onde o processo econômico em que se visa apenas o crescimento é visto como uma modernização, de forma crítica às teorias de crescimento econômico tradicionais, onde consequências políticas, sociais, culturais ou institucionais seriam ignoradas, e o objetivo central das mesmas seria a geração de maior acumulação (em termos quantitativos) para resultar no "desenvolvimento".

Nesse sentido, embora sua abordagem se incline para concepções individuais das liberdades, a separação que Amartya Sen (2010) realiza entre os fins e os meios, para a análise do desenvolvimento como expansão das liberdades, pode ser

esclarecedora, pois define o desenvolvimento como as condições sociais e produtivas desejáveis, cuja expansão de liberdades teria papel fundamental. O autor aponta os instrumentos necessários para alcançar tais condições, como por exemplo industrialização, instituições científicas, infraestrutura básica, seguridade social, participação política da sociedade civil, etc., onde as liberdades, em sua concepção, assumem papel constitutivo no desenvolvimento, entendendo que há interdependências empíricas entre as esferas sociais, políticas, produtivas e culturais.

Para a análise brasileira deve-se, também, ter noção que a condição de subdesenvolvimento não é vista como uma etapa para chegar ao desenvolvimento, é um processo independente e simultâneo em que países periféricos se submeteram, por processos históricos, políticos e sociais. Dessa forma, o desenvolvimento apenas superará o subdesenvolvimento caso haja ruptura, interna e externa, no sistema econômico, visto que, "em suas raízes, o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação, ou seja, de natureza cultural e política" (FURTADO, 1983).

Um adendo extremamente contundente é de que a ocorrência apenas das transformações da estrutura produtiva, defendidas aqui como necessárias, teria caráter qualitativo, porém não estrutural, no que diz respeito as transformações dos condicionantes da trajetória de desenvolvimento brasileiro. Pois, como afirma Francisco de Oliveira (2003), o subdesenvolvimento não se trata apenas de um condicionante histórico, ele é fruto do desenvolvimento capitalista e, portanto, detém implicações relativas à luta de classes (condicionantes internos), que se manteriam com a vigência de uma política industrial deliberada. Esta questão retoma, também, discussões levantadas na seção anterior: a capacidade do Estado Capitalista em atenuar as condições que o capital sobrepõe ao conflito social; e as condições subjetivas para constituição capitalista.

Nesse sentido, as transformações políticas não podem ocorrer sem que as condições de sociabilidade as sustentem, demandando também mudanças sociais para legitimação das ações estatais. Claus Offe (1989) aponta que, dado os constrangimentos atuantes sobre o Estado, sobretudo exercidos pelo capital, há uma precarização de sua atuação forte e concreta para melhora das condições dos

trabalhadores e mais pobres. Portanto, o Estado se torna um mecanismo de intervenção “não confiável”. Propondo que a responsabilidade, enquanto um mecanismo de legitimação concreta das ações do Estado, se sobreponha a fatores ligados à racionalidade dos indivíduos.

Ou seja, o autor evidencia que, para além das ações do Estado (políticas econômicas, sociais, medidas institucionais, etc.), as condições de sociabilidade são importantes para a construção de identidades coletivas, com parâmetros de “semelhança”, onde a legitimidade das ações governamentais vai além da percepção que a sociedade possui sobre políticos ou sobre suas políticas, ela incorpora a percepção que a sociedade tem de si própria, enquanto conjunto de cidadãos, implicando em uma ação ativa da cidadania.

Isso significa dizer, em última instância, que a forma como o Estado vai se apresentar à sociedade depende, além de sua estrutura política e condicionantes econômicos, de componentes ideológicos e condições de sociabilidade. Uma vez que na ausência das relações solidárias, coletivas e identitárias haverá uma tendência à deslegitimação do Estado de bem-estar. Neste cenário, o Estado pode assumir características de acordo com a racionalidade social hegemônica e a noção de cidadania presente.

Atualmente, no Brasil, se vê a legitimação do Estado neoliberal, favorecendo as políticas de livre-mercado e a acumulação de capital financeiro, que, em última instância, favorece a concentração de riqueza e expansão de desigualdades sociais.⁷

De todo o modo, existem condições estruturais (internas e externas) que inibem a capacidade das forças de mercado em levar o país a um processo de desenvolvimento, com melhoria das condições de vida somado ao crescimento econômico consistente por longos períodos de tempo e a própria noção de crescimento

⁷ Dado a formação social brasileira, implica em desigualdades raciais e de gênero. Tanto via condições objetivas, como no caso do sistema tributário regressivo brasileiro, ou na política de “teto de gastos”, cujas mazelas se incidem sobre a parcela mais pobre do país (mulheres negras possuem os menores salários), quanto em condições subjetivas, que legitima a existência de desigualdades para manutenção e estabilidade capitalista, a partir da naturalização de pessoas identificadas com grupos minoritários (negros e indígenas) com a inserção no mercado com baixos salários e condições de trabalho precárias (ALMEIDA, 2019, p. 170-172).

se demonstra insuficiente para enfrentar os problemas brasileiros. O que demanda a atuação política do Estado para promoção de um projeto nacional de desenvolvimento, onde a geração de empregos, sobretudo industriais – pela capacidade de encadeamentos produtivos e de produtividade da força do trabalho⁸- seja uma das pautas centrais de sua agenda.

Sobretudo em uma economia inserida no processo de financeirização em que há imobilização de poupanças disponíveis, tornando escasso o investimento produtivo necessário para amenização das desigualdades econômicas, via promoção emprego e renda, e acomodação da política macroeconômica e fiscal, gerando escassez de recursos disponíveis para políticas sociais, que poderiam agregar ao desenvolvimento econômico, caso oportunidades e a seguridade social não fossem deixadas de lado, dado a interdependência empírica entre as esferas sociais e econômicas, que foram apontadas, por exemplo, por Gilberto Bercovici (2013) e Amartya Sen (2010).

Como bem expõe Ha-Joon Chang (2004), a história dos países centrais e suas lições sobre os instrumentos para alcançar o desenvolvimento, apesar da distinção econômica, cultural e contextual, giram em torno do papel industrial no processo de desenvolvimento. Mesmo que o setor industrial por si só não tenha garantido as condições de desenvolvimento social e econômico, envolvendo atuações conjuntas de esferas jurídico-institucionais, políticas e sociais voltas para tal.

O autor afirma que, embora o Consenso de Washington conceitue políticas de proteção às indústrias nascentes e subsídios a exportação como práticas "ruins" na condução de políticas macroeconômicas de países "em desenvolvimento", os processos de desenvolvimento todos os países centrais, salve exceções de Suíça e Holanda, passaram por políticas industriais ativas e protecionistas. Onde a inversão em atividades manufatureiras de maior valor agregado foi a chave para o desenvolvimento econômico, evidenciando que tal transição econômica não se dá de forma natural em

⁸ Abert Hirschman (1977) nos oferece uma visão pertinente em torno dos encadeamentos que os setores podem gerar a partir da compra de matérias-primas, bens intermediários e de todos os fatores que a produção de determinado bem industrial oferece (efeitos para trás), assim como os efeitos posteriores à produção (efeitos para frente), onde a confecção de determinado pode alimentar redes produtivas de outros setores.

economias periféricas, devido a “discrepâncias entre o retorno social e o individual de investimentos de alto valor agregado – ou indústrias nascentes” (CHANG, 2004).

Deixando evidente, mais uma vez, o caráter político do projeto de desenvolvimento e a necessidade de intervenção estatal para estímulo de investimentos produtivos. Mais clara é tal necessidade em um ambiente em que se contrasta o retorno social de investimentos produtivos e os retornos individuais angariados no mercado financeiro. Entretanto, Chang aponta que a atuação estatal não necessariamente deva ser feita de forma direta na produção privada, através de subsídios e proteções tarifárias (mesmo defendendo a sua importância), podendo se realizar através melhorias em fatores institucionais como:

instituições orçamentárias (keynesianas), os *welfare states* plenamente amadurecidos, as regulamentações mais rigorosas do mercado financeiro, as instituições corporativistas de negociação salarial, instituições de coordenação de investimento e, em certos casos, indústrias nacionais. (CHANG, 2004, p.217).

Levando o Estado para o papel de indutor do desenvolvimento industrial, tornando atividades de maior valor agregado mais competitivas ou atrativas, aprimorando a infraestrutura necessária para tal capital se desenvolver. O autor vai além na crítica aos defensores do livre-comércio, apontando as atuais recomendações de políticas macroeconômicas como oportunas por parte dos países desenvolvidos, buscando angariar mercados consumidores e evitar novas potências concorrentes, “chutando a escada” do desenvolvimento.

No Brasil, o deslocamento do centro dinâmico da economia pró indústria ocorreu no século XX, e foi utilizado como projeto político de desenvolvimento, incentivado pelo contexto econômico mundial, onde políticas keynesianas intervencionistas e industriais protecionistas geraram a expansão econômica conhecida como a “era de ouro do capitalismo” nas décadas de 1950 e 1960, embora as indústrias tenham surgido como um processo nascente na década de 1920, impulsionado, no pós-crise, na década de 1930.

Mas, após o Choque do Petróleo, diversos países apresentarem problemas fiscais e inflacionários, e com ascensão de políticas neoliberais, principalmente após década de 1990, houve o declínio da industrialização brasileira, fazendo com que o

setor crescesse a taxas inferiores aos demais, incorrendo em um processo de desindustrialização brasileiro. A nível de comparação, o valor adicionado da indústria de transformação em proporção do PIB brasileiro em 2015 equivalia a 10,8%, enquanto em 1985 era superior a 35%⁹.

Porém, há um potencial a ser explorado no Brasil, principalmente o de indústrias de bens não duráveis, cujo o investimento tem maior mobilidade. Embora tal característica seja um fator problemático em um contexto de guerra fiscal – fator melhor discutido na próxima seção –, pode ter maior eficiência na geração de emprego e renda no país, em caso de uma estratégia nacional de desenvolvimento, pois há uma concentração espacial dessa produção e sua expansão pelo território brasileiro seria benéfica no sentido de amenizar as diferenças regionais e sociais, dado a interdependência entre elas.

A nível expositivo, o valor bruto da produção, que inclui o consumo de bens e serviços intermediários, da indústria têxtil brasileira, por exemplo, correspondeu a quase R\$ 40 bilhões em valores correntes de 2015, conforme informações publicadas pelo IBGE em 2017. Dos R\$ 40 bilhões, Sudeste e Sul concentram, juntas, cerca de 80,9%, enquanto o Nordeste participa com 16,2%. Centro-Oeste (2,5%) e Norte (0,4%) são pouco representativos nessa atividade industrial. Dentre as unidades federativas, São Paulo (37,4%) e Santa Catarina (22,6%) são os principais produtores. No Nordeste, os estados mais representativos na indústria têxtil são: Ceará (4,0%), Bahia (3,6%), Paraíba (2,6%) e Rio Grande do Norte (2,1%).¹⁰ Assim, este setor pode se apresentar como um dos focos para políticas nacionais de indução a produção descentralizada, em relação ao sudeste e sul do país.

Contudo, além do cenário econômico adverso para empreendimentos produtivos, dos projetos políticos e estratégias para políticas econômicas, existem

9 CARIO, Silvio Antonio Ferraz; Avaliação do Processo de Desindustrialização em Santa Catarina: Características e Caminhos para a Retomada do Crescimento. – NEIITEC UFSC, Florianópolis. Disponível em http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/assuntos/34/PalestraIndBRSC.pdf, acessado em 09 de abril de 2020.

10 MENDES JUNIOR, Biagio de Oliveira. Setor Têxtil, Caderno Setorial ETENE, 2017. Disponível em https://www.bnb.gov.br/documents/80223/2509338/textil_16_2017%28V2%29.pdf/063d7521-342f-e81e-232a-e251964fa1c3 acessado em 09 de abril de 2020.

barreiras institucionais para que políticas industriais se desenvolvam de modo a gerar desconcentração produtiva e maior integração nacional do mercado consumidor brasileiro. A disputa por atração de investimentos produtivos entre as unidades federativas se apresenta como um dos principais desafios institucionais para efetividade das políticas industriais em um projeto de desenvolvimento nacional. Por isso torna-se importante a discussão com maior rigor as implicações que a guerra fiscal oferece para o país na seção seguinte.

4 AS IMPLICAÇÕES DA GUERRA FISCAL NO BRASIL

Desde a constituição de 1988, a estrutura federalista brasileira proporciona um desequilíbrio fiscal nos estados e municípios pela descentralização das responsabilidades fiscais, sem que houvesse a geração de capacidade econômica que garantisse os direitos sociais concedidos pela constituição, gerando a guerra fiscal entre os estados, que, em última instância, se apresenta apenas como renúncia de arrecadação, visto que os subsídios não garantem a permanência das empresas nos estados.

A ascensão do pensamento neoliberal no Brasil na década de 1990, com o Governo Collor e se consolidando com o plano de estabilização econômica em 1994 no Governo Fernando Henrique Cardoso, o Plano Real, marca a inserção internacional do Brasil de maneira subordinada aos mercados globais, se utilizando das privatizações, desregulamentações, abertura econômica e austeridade econômica para conduzir seu ambiente macroeconômico, como prevê o já citado Consenso de Washington, e, como vimos, demanda o novo padrão de acumulação de capital financeiro.

Há, desde então, uma forte tendência à centralização, com a crescente reconcentração de receitas na órbita federal, visto que a autonomia dos entes federativos se apresenta como um empecilho para a política federal de ajustamento fiscal. A União, para alinhar as políticas fiscais das federações, impôs uma série de exigências para a renegociação das dívidas estaduais. Entre elas destacam-se a adequação da política de privatizações, comprometimento de parte das receitas para pagamento de dívidas, e alinhamento do programa de ajuste fiscal, com elevações das arrecadações tributárias, sem qualquer fundamento sólido (BERCOVICI, 2013).

Com recursos federais retirados, por meio de transferências ou investimentos diretos da União, os estados e municípios, também em crise financeira, acabaram por travar uma batalha em busca da captação de recursos da iniciativa privada, via oferecimento de subsídios produtivos: a guerra fiscal.

O desequilíbrio fiscal, reforçado pela concessão de direitos, sem a capacidade econômica para a garantia dos mesmos, juntamente com a nova configuração do capital produtivo, apresentando maior flexibilidade e mobilidade, gerou uma competição fiscal entre os estados, com objetivo de reconfiguração do espaço industrial urbano e, assim, buscar meios de geração de emprego e renda.

Entretanto, como aponta Pereira (2018), tal guerra fiscal acabou por resultar apenas em um conflito federativo, onde os benefícios de curto prazo, como emprego e renda, são sobrepostos pelas perdas e arrecadação e a possibilidade de mobilidade das empresas assim que o contrato subsidiário acabar. Dessa forma, a concessão de incentivos fiscais estaduais se reduz ao desperdício de dinheiro público, visto que os possíveis ganhos em bem-estar social, de curto prazo, não se comparam aos custos econômicos da atração dos investimentos e aos custos sociais da diminuição da atividade econômica nos estados que não fecharam os acordos subsidiários.

Além disso, a Unidade Federativa, ao renunciar à arrecadação e atrair investimento, acaba prejudicando os serviços públicos que deve prestar para sua própria população. A guerra fiscal consistiu-se, então, em uma situação de conflito na federação, na qual os únicos a ganhar foram as grandes empresas e, relativamente, os estados mais estruturados financeiramente (PEREIRA,2018).

Portanto, a coordenação a nível federal de um programa nacional de desenvolvimento, com articulações, negociações juntamente com os entes federativos, passando por todas as instâncias governamentais, visando a definição de prioridades e critérios na concessão destes incentivos é vista como alternativa, endossando posicionamentos de autores como Gilberto Bercovici e Rui de Britto Alvares Affonso (BERCOVICI, 20013, p. 181), de modo a se ter um planejamento nacional que promova o desenvolvimento brasileiro.

Da mesma forma que assim como a defesa da atual conjuntura financeirizada e de liberalização econômica das forças de mercado não são “imparciais”, defender o planejamento econômico não se apresenta como um posicionamento “neutro” e livre de qualquer conceito ideológico, “pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades, escolha guiada por valores políticos e ideológicos, consagrados, no caso brasileiro, no texto constitucional” (BERCOVICI, 2013, p. 203), uma vez que a Constituição de 1988 sobrepõe ao Estado a obrigação da função de planejamento em seu artigo 174, *caput*:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. O Estado brasileiro, portanto, não pode se limitar a fiscalizar e incentivar os agentes econômicos privados. Deve também planejar (BERCOVICI, 2013, p. 204).

Ademais, os objetivos de uma política nacional de desenvolvimento, alinhada à Constituição Federal, deve combater as desigualdades em diversas frentes de atuação: regional, econômica, racial e de gênero¹¹, além das implicações ambientais e culturais que o desenvolvimento implica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos que dentro do atual sistema de acumulação de riqueza, uma economia periférica como a brasileira sofre de muitas barreiras. Desde mecanismos de mercado que dificultam a geração de emprego e renda, como a imobilização de poupanças, ou de estratégias políticas que se alinham aos mecanismos internacionais acumulação de capital, como a política macroeconômica de baixo crescimento, as desregulamentações e privatizações. Ou até mecanismos fiscais e institucionais que restringem não apenas os recursos disponíveis ao Estado, como também os efeitos de suas políticas econômicas, como o mecanismo de esterilização de reservas,

11 Constituição de 1988: Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10641719/artigo-3-da-constituicao-federal-de-1988> Acesso em 09 de abril de 2020.

demandando maiores tributos ao setor produtivo, e o federalismo fiscal, que induz à guerra fiscal entre as Unidades Federativas. Ou ainda empecilhos relacionados a condições subjetivas da constituição capitalista, que se relacionam, dentre outras questões, com a legitimidade das ações do Estado, derivada das condições de sociabilidade, cuja importância de valores relacionados à solidariedade, coletivismo e identidade foi vista como caminho para a legitimação de políticas públicas que visem desenvolvimento social.

Entendendo que as condições materiais de produção determinam a base das relações humanas, vimos que o Estado capitalista se apresenta com a finalidade de manutenção do *status quo* e garantia dos anseios da classe de maior poder – derivado da propriedade de capital, atualmente os capitalistas transnacionais, detentores de capital financeiro. Porém, enquanto arena de disputa e reflexo da luta de classes, suas ações podem seguir trajetórias ambíguas, no sentido de não favorecer apenas a classe hegemônica da sociedade.

Nesse sentido, a coordenação nacional de uma política industrial se apresenta como condição necessária para qualquer projeto político de desenvolvimento que busque combater as mazelas do fenômeno da financeirização, sendo uma alternativa à estrutura de economia política vigente, que tem priorizado a valorização do capital a partir de instrumentos financeiros. Contudo, é de se ressaltar que de acordo com o projeto de desenvolvimento com que as políticas industriais se apresentem, seus efeitos podem resultar apenas em alterações qualitativas da estrutura produtiva do país, onde as problemáticas do subdesenvolvimento se manteriam sensíveis, pois as condições estruturais se manteriam intactas.

Ademais, políticas de desenvolvimento são previstas pela Constituição Federal e pela homologação feita pela ONU.¹² No Brasil, não é o que ocorre desde a década de 1990. Sem uma política industrial de âmbito nacional, os interesses políticos e econômicos estão sobrepostos à iniciativa privada sem planejamentos, favorecendo a

12 "A proclamação do direito ao desenvolvimento foi efetuada pela resolução 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986, e reafirmado no artigo 10 da Declaração da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, de 12 de julho de 1993" (BERCOVICI, 2013. p.40).

concentração de renda, inclusive espacialmente, e condicionando a economia a crescimentos econômicos mais baixos, vulneráveis e convivendo com a estabilidade nos indicadores de preços.

Há de se discutir projetos políticos do desenvolvimento, seus objetivos e problemas a serem enfrentados. Mas, no enfrentamento aos condicionantes socioeconômicos que o atual sistema de acumulação de capital financeiro, vimos aqui que a política industrial possui papel central para fortalecimento do setor de maior absorção de mão de obra. Porém, entendemos a necessidade de se discutir mais a fundo os condicionantes estruturais do subdesenvolvimento para enfrentarmos de fato as raízes das desigualdades brasileiras.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural** (Feminismos Plurais/coordenação de Djamila Ribeiro). Sueli Carneiro, Pólen, São Paulo, 2019.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo, 2013.

BRUNO, Miguel. Financeirização e crescimento econômico: o caso do Brasil. **ComCiência**, Campinas, 2011.

BRUNO, Miguel. Financeirização e desenvolvimento no Brasil. **Revista Rumos**, Rio de Janeiro, 2019.

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez. 2017.

CARIO, Silvio Antonio. **Avaliação do Processo de Desindustrialização em Santa Catarina: Características e Caminhos para a Retomada do Crescimento**. – NEIITEC UFSC, Florianópolis.

CHANG, Ha Joon. Entrevista ao **El País**, janeiro de 2018.

CARIO, Silvio Antonio. **Chutando a Escada**. Editora Unesp. São Paulo, 2004.

CHESNAIS, François. A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro, **Praga** – Revista de Estudos Marxistas, nº 3, São Paulo: Hucitec, 1997, pp. 19-46.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HIRSCHMAN, Abert. Transmissão inter-regional e internacional do crescimento econômico. *In*: SCHWARTZMAN, Jacques. **Economia regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte, Cedeplar, p. 35-53, 1977.

MARIUTTI, Eduardo Barros. EUA: fundamentos e tendências gerais da hegemonia estadunidense no pós-guerra fria. *In*: (orgs.) CARDOSO JR, José Celso; ACIOLY, Luciana; MATIJASCIC Milko. **Trajetórias recentes de desenvolvimento**: estudos de experiências internacionais selecionadas. IPEA, Brasília, 2009.

MARX, Karl. **O Capital**, Crítica da Economia Política. Nova cultural, São Paulo, 1988.

MENDES JUNIOR, Biagio de Oliveira. Setor Têxtil, **Caderno Setorial ETENE**, 2017
OFFE, Claus. A democracia contra o Estado de bem-estar? *In*: OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. Editora Brasiliense, São Paulo, 1989.

OLIVEIRA. Francisco de. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. Boitempo, 1. ed., São Paulo, 2003.

PEREIRA, W. E. N. Notas sobre a Intervenção do Estado Capitalista no Espaço Urbano. **Interface**, Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas. UFRN, v. 10 n. 1 Natal, 2013.

PEREIRA, W. E. N. Do Estado Liberal ao Neoliberal. **Interface**, Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas. UFRN, v.1 n.1, Natal, 2004

PEREIRA, W. E. N. O Desenvolvimento Econômico e a Redução das Desigualdades Regionais enquanto Princípios Constitucionais desrespeitados por Políticas Incentivadoras da Guerra Fiscal. **Mimeo**, Notas de aula de disciplina Economia Regional. Programa de Pós-Graduação em Economia. CCSA/UFRN, Natal, 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.