

CADERNOS do DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro, janeiro – junho de 2019 | v. 14, n. 24

Uma Perspectiva do Desenvolvimento Econômico da Região do Submédio São Francisco Marcos Tostes Lamonica, José Valdecy Guimarães Júnior | **Vinhos do sertão: instituições e organizações no Submédio do rio São Francisco** Carolina Miranda Cavalcante | **Hirschman and Furtado's contributions for a historical discussion on Regional Economic Resilience to droughts in the Brazilian Semiarid: An Evolutionary Approach** Igor Santos Tupy, Fernanda Faria Silva | **O subdesenvolvimento e suas razões: a perspectiva de Celso Furtado e Caio Prado Jr.** Pollyanna Paganoto Moura | **Uma revisão sobre o debate desenvolvimentista e a distribuição de renda** Jander Luiz Silva Archanjo | **Capitalismo pós-www: uma discussão introdutória sobre uma nova fase na economia global** Eduardo da Motta e Albuquerque | **Indústria do Petróleo e Gás Natural: uma vocação desperdiçada** André Tosi Furtado | **O Brasil em retrocesso?** Pierre Salama | **Intérpretes do pensamento desenvolvimentista** Maria da Conceição Tavares | **Resenhas: Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil, de Luiz Carlos Bresser-Pereira** André Roncaglia de Carvalho | **Delfim Netto, O animal econômico, de Fernando Canzian (Org.)** Fábio Guedes Gomes | **Maria da Conceição Tavares. Vida, ideias, teorias e políticas, de Hildete Pereira de Melo (Org.)** Hildete Pereira de Melo

CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO é uma publicação do
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Editora Carmem Feijó (cadernos@centrocelsofurtado.org.br)

Editoração eletrônica	Traço Design
Projeto Gráfico adaptado	Traço Design
Projeto Gráfico Original	Amélia Paes
Foto da entrevista	Sergio Cara
Preparação	Elisabeth Lissovsky e Glauber Carvalho
Revisão gráfica	Vinicius Trindade e Glauber Carvalho
Revisão em português	Elisabeth Lissovsky
Tradução do francês	Eleutério Fernando da Silva Prado
Tradução e revisão em inglês	Andrew Balanda
Transcrição da entrevista	Glauber Carvalho

Conselho Editorial

Adriana Moreira Amado - UnB	Gabriel Porcile - Cepal
Antonio Carlos Macedo e Silva - Unicamp	Gilberto Tadeu Lima - USP
Antonio Corrêa de Lacerda - PUC-SP	Inez Castro - UFC
Arturo Guillén - Unam	Luiz Carlos Delorme Prado - UFRJ
Bernardo Campolina - UFMG	Marcos Costa Lima - UFPE
Bernardo Ricupero - USP	Mauro Boianovsky - UnB
Carlos Aguiar de Medeiros - UFRJ	Pedro Dutra Fonseca - UFRGS
Carlos Brandão - UFRJ	Ricardo Bielschowsky - UFRJ
Carlos Pinkusfeld Bastos - UFRJ	Ricardo Ismael - PUC-Rio
Carmem Feijó - UFF	Rodrigo Simões - UFMG, <i>in memoriam</i>
Celia Lessa Kerstenetzky - UFF	Rosa Freire d'Aguiar - Centro Celso Furtado
Fernando José Cardim de Carvalho - UFRJ, <i>in memoriam</i>	Vera Cepêda - UFSCar

Conselho Consultivo

Aldo Ferrer, *in memoriam*
Ignacy Sachs
Luiz Carlos Bresser-Pereira
Luiz Felipe de Alencastro
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo
Maria da Conceição Tavares
Octavio Rodríguez, *in memoriam*

Acesse a íntegra da revista eletrônica em:

www.cadernosdodesenvolvimento.org.br

Copyright ©2019 Os autores

Copyright da entrevista ©2019 A entrevistada

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

CADERNOS do DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro, janeiro - junho de 2019 | v. 14, n. 24

Diretor-presidente

Roberto Saturnino Braga

Diretores

Beatriz Bísio

Marcos Dantas

Mônica Bruckmann

Mônica Lessa

Coordenador executivo Glauber Cardoso Carvalho

Bibliotecária Aline Baluê

Conselho Deliberativo André Tosi Furtado, Antonio Correa de Lacerda,
Gilberto Bercovici, Ingrid Sarti, Isabel Lustosa, Luis Manuel Rebelo Fernandes,
Roberto Saturnino Braga, Sergio Wanderley, Vera Cepêda.

Conselho Fiscal Ana Célia Castro, Ceci Vieira Juruá, Helena Lastres, José Sergio Leite
Lopes, Marcos Formiga, Tania Bacelar de Araújo, Wilson Vieira.

Conselho Consultivo Roberto Saturnino Braga (Presidente)
Antonio Prado (Secretário-Geral)

C122 Cadernos do Desenvolvimento. – Ano 1, n.1 (2006)
Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.
v.
ISSN 1809-8606 (versão impressa)
ISSN 2447-7532 (versão eletrônica)

1. Economia - Periódicos. 2. Subdesenvolvimento - Periódicos. 3. Industrialização - Periódicos. 4. Desenvolvimentismo - Periódicos. 5. Desigualdade de renda - Periódicos. I. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDU 330.1

Todos os direitos desta edição reservados ao

Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Av. Rio Branco, 124, sl. 1304, 13º andar - Edifício Edison Passos, Centro - 20040-001, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Tel: +55 (21) 2178-9540 - centro@centrocelsofurtado.org.br

Para conhecer as atividades desenvolvidas pelo Centro Internacional Celso Furtado,
visite o site www.centrocelsofurtado.org.br

Sumário

1. EDITORIAL / <i>EDITORIAL</i>	7
---------------------------------------	---

2. ARTIGOS

Uma perspectiva do desenvolvimento econômico da região do Submédio São Francisco

Marcos Tostes Lamonica José Valdecy Guimarães Júnior	11
--	----

Vinhos do sertão: instituições e organizações no Submédio do rio São Francisco

Carolina Miranda Cavalcante	33
-----------------------------------	----

Hirschman and Furtado's contributions for a historical discussion on regional economic resilience to droughts in the Brazilian Semi-arid: an evolutionary approach

Igor Santos Tupy Fernanda Faria Silva	61
---	----

O subdesenvolvimento e suas razões: a perspectiva de Celso Furtado e Caio Prado Júnior

Pollyanna Paganoto Moura.....	87
-------------------------------	----

Uma revisão sobre o debate desenvolvimentista e a distribuição de renda

Jander Luiz Silva Archanjo.....	105
---------------------------------	-----

3. DOSSIÊ INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO

Capitalismo pós-www: uma discussão introdutória sobre uma nova fase na economia global

Eduardo da Motta e Albuquerque	131
--------------------------------------	-----

Indústria do Petróleo e Gás Natural: uma vocação desperdiçada

André Tosi Furtado	155
--------------------------	-----

4. DESENVOLVIMENTO NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

O Brasil em retrocesso?

Pierre Salama	177
---------------------	-----

5. ENTREVISTA

Intérpretes do pensamento desenvolvimentista

Maria da Conceição Tavares 204

6. RESENHAS

Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil | Luiz Carlos Bresser-Pereira

André Roncaglia de Carvalho 225

Delfim Netto. O animal econômico | Fernando Canzian (Org.)

Fábio Guedes Gomes 229

Maria da Conceição Tavares. Vida, ideias, teorias e políticas | Hildete Pereira de Melo (Org.)

Hildete Pereira de Melo 237

SOBRE O CENTRO CELSO FURTADO / *ABOUT THE CELSO FURTADO CENTER*..... 245

BIBLIOTECA CELSO FURTADO / *THE CELSO FURTADO LIBRARY*.....250

Submissão de artigos 252

Normas para publicação 254

Editorial

Este número dos *Cadernos do Desenvolvimento* publica mais dois artigos apresentados e debatidos no 4º Congresso Internacional do Centro Celso Furtado – Indústria e Desenvolvimento: a nova onda da indústria 4.0 e o futuro do Brasil, realizado no Rio de Janeiro nos dias 9 e 10 de agosto de 2018. São de Eduardo da Motta e Albuquerque, sobre as consequências da revolução tecnológica do *world wide web* na economia global, e de André Tosi Furtado, sobre a indústria do Petróleo e Gás Natural. Eles integram o Dossiê Indústria e Desenvolvimento deste número.

A seção Desenvolvimento no Mundo Contemporâneo traz o mais recente artigo do professor Pierre Salama – *O Brasil em retrocesso?* – discutindo o contexto de crise econômica atual do país à luz do cenário internacional. Trata-se de uma reflexão instigante na qual o autor conclui pela grande incerteza que paira sobre as possíveis saídas para a retomada de uma trajetória de crescimento econômico para a economia brasileira.

A entrevistada neste número é a professora Maria da Conceição Tavares, uma das fundadoras do Centro Celso Furtado e grande pensadora da realidade das economias em desenvolvimento. Sua longa trajetória profissional inclui a criação de dois programas de pós-graduação de reconhecida excelência acadêmica no país, uma carreira internacional como economista da Cepal e um mandato de deputada federal pelo Partido dos Trabalhadores, além da publicação de inúmeros artigos e livros.

A seção de artigos submetidos apresenta cinco contribuições. Dois deles analisam o desenvolvimento do Submédio do rio São Francisco. O de Marcos Tostes Lamônica e José Valdecy Guimarães Junior discute, à luz de Furtado e de Kaldor, como essa região superou a estagnação econômica. O de Carolina Miranda Cavalcante, sob uma perspectiva teórica baseada no institucionalismo, discorre sobre o desenvolvimento da indústria do vinho na região. O artigo de Igor Santos Tupy e Fernanda

Faria Silva analisa, baseado em Hirschman e Furtado, a baixa resiliência econômica do Semiárido Brasileiro ao fenômeno das secas na primeira metade do século XX. Pollyanna Paganoto Moura discute os condicionantes da formação das sociedades subdesenvolvidas em Furtado e Caio Prado. Por fim, Jander Luiz Silva Archanjo apresenta uma resenha do debate contemporâneo sobre desenvolvimentismo no Brasil.

Há três resenhas incluídas neste número. A primeira é de André Roncaglia de Carvalho sobre o livro de Luiz Carlos Bresser-Pereira *Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil*. A segunda é de Fábio Guedes Gomes sobre o livro *Delfim Netto. O animal econômico*, organizado por Fernando Canzian. Por fim, antecipando o lançamento em agosto próximo da coletânea de artigos organizada por Hildete Pereira de Melo no livro *Maria da Conceição Tavares. Vida, ideias, teorias e políticas*, a professora escreveu uma resenha especial para os *CADERNOS do Desenvolvimento*.

Boa leitura a todos!

Junho de 2019

Carmem Feijó

Editora

Editorial

This latest issue of the Development Journals (Cadernos do Desenvolvimento) contains two more articles that were presented and discussed at the 4th International Celso Furtado Centre Congress – Industry and Development: the new wave of industry 4.0 and Brazil's future, which was held in Rio de Janeiro on the 9th and 10th of August 2018. The first, by Eduardo da Motta e Albuquerque, looks at the consequences of the worldwide web technological revolution for the global economy, and the second, by André Tosi Furtado, deals with the Oil and Natural Gas industry. Both articles are included in the Industry and Development Dossier of this issue.

The section entitled “Development in the Modern-Day World” offers the most recent article written by Prof. Pierre Salama – Brazil in regression? –, which looks at the context of the current economic crisis being experienced by the country in light of the international scenario. This is effectively a thought-provoking reflection in which the author concludes that a great uncertainty hangs over the possible options for recouping a trajectory of economic growth for Brazil's economy.

This issue's interview is with Prof. Maria da Conceição Tavares, one of the founders of the Celso Furtado Centre and a great thinker in the reality of developing economies. Her extensive professional experience includes the creation of two graduate programs recognized for their academic excellence in Brazil, an international career as an economist at Eclac and a term as a federal deputy on behalf of the Workers Party (Partido dos Trabalhadores), as well as the publication of numerous articles and books.

The section on submitted articles offers five contributions. Two of these deal with the development of the Sub Medium of the River São Francisco. The first, by Marcos Tostes Lamônica and José Valdecy Guimarães Junior, uses the perspectives of Furtado and Kaldor to better understand how this region has overcome economic stagnation. The second, by Carolina Miranda Cavalcante, uses a theoretical perspective based on institutionalism to discuss the development of the wine industry in the region. The article by Igor Santos Tupy and Fernanda Faria Silva bases itself on Hirschman and

Furtado to analyse the weak economic resilience of the Brazilian Semiarid region to repeated droughts during the first half of the 20th Century. Pollyanna Paganoto Moura looks at the conditions behind the creation of underdeveloped societies in Furtado and Caio Prado, and finally, Jander Luiz Silva Archanjo presents a review of the current debate over developmentalism in Brazil.

This issue includes three reviews. The first is by André Roncaglia de Carvalho and this looks at the book by Luiz Carlos Bresser-Pereira entitled Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil (In search of lost development: a new-developmental project for Brazil). The second is by Fábio Guedes Gomes and this looks at a book Delfim Netto. O animal econômico (Delfim Netto. The economic animal), put together by Fernando Canzian. Finally, and ahead of the launch this August of a collection of articles put together by Hildete Pereira de Melo in the book entitled Maria da Conceição Tavares. Vida, ideias, teorias e políticas (Maria de Conceição Tavares. Life, ideas, theories and policies), the professor has written a special review for the Development Journals.

Pleasant reading to all!

June 2019

Carmem Feijó

Editor

Marcos Tostes Lamônica¹
José Valdecy Guimarães Júnior²

Uma perspectiva do desenvolvimento econômico da região do Submédio São Francisco

RESUMO

Este artigo propõe uma interpretação para o modelo de desenvolvimento econômico da região do Submédio São Francisco, polarizada pelas cidades de Petrolina, no estado de Pernambuco, e Juazeiro na Bahia. A partir de uma abordagem desenvolvimentista, avalia-se como economias ou regiões muito atrasadas, baseadas em economia de subsistência, podem se tornar relativamente desenvolvidas. Ou seja, uma região ou economia pré-capitalista, submetida a um *path dependence*, pode sofrer uma ruptura na trajetória a partir de uma intervenção bem-sucedida de política de desenvolvimento regional. Certamente, a região contemplada com uma política de desenvolvimento tem sua estrutura produtiva transformada, permitindo que alcance um nível de desenvolvimento relativamente superior às demais. Assim, uma política econômica de caráter desenvolvimentista desempenha papel relevante como uma alternativa às decisões empresariais privadas, pois pode operar como uma “ignição” para uma mudança estrutural, tornando a economia capaz de superar o relativo atraso.

Palavras-chave

Desenvolvimento; Desenvolvimento Regional; Vale do Rio São Francisco.

ABSTRACT

This article offers a new interpretation of the economic development model adopted in the lower-middle São Francisco River Basin, polarized by the cities of Petrolina, in the state of Pernambuco and Juazeiro, in the state of Bahia. Using a developmentalist approach, the article assesses how very backward economies or regions, ones still effectively subsistence economies, can become relatively developed. In other words, a pre-capitalist region or economy, subject to path dependency, may experience a break in this trajectory through a successful intervention on the part of a regional development policy. There is little doubt that any region that is submitted to such a development policy invariably witnesses a transformation in its productive structure, allowing it to achieve a level of development that is relatively superior to that of other regions. Thus, an economic policy of a developmentalist nature can indeed play a relevant role as an alternative to private sector business decisions, since it can act as a kind of “spark” for initiating structural change, enabling the economy to overcome its relative backwardness.

Keywords

Development; Regional Development; São Francisco River Basin.

1. Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF), pesquisa na área de macroeconomia e desenvolvimento econômico.

2. Professor do Núcleo de Gestão do Centro Acadêmico do Agreste da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Introdução

Propõe-se neste artigo avaliar com base em um exemplo histórico como economias ou regiões muito atrasadas, baseadas em economia de subsistência, podem se tornar relativamente desenvolvidas. Esta proposição é baseada na tradição teórica de Kaldor e Furtado, assim como outros autores da Teoria do Desenvolvimento Econômico. O suposto principal é que regiões com uma economia pré-capitalista, submetidas a um *path dependence*, podem romper essa trajetória a partir de uma intervenção de política. Certamente, aquela região contemplada com uma política de desenvolvimento, que pudesse transformar as estruturas produtiva e econômica, poderia alcançar um nível de desenvolvimento relativamente superior às demais regiões que ficaram à mercê exclusivamente das decisões privadas. Esse resultado sinalizaria que uma política de desenvolvimento deveria ser levada a cabo nas demais regiões do país, levando em conta seus potenciais econômicos e, também, criando capacidades. Este é o caso do Submédio São Francisco, região polarizada pelas cidades de Petrolina, no estado de Pernambuco, e Juazeiro na Bahia, e que será objeto de análise deste artigo. O rio São Francisco oferece um considerável potencial hídrico para a região, permitindo uma irrigação e uma agricultura em escala capitalista.

Sendo assim, para realizar esta proposta de análise do desenvolvimento econômico de regiões econômicas atrasadas, partiremos de duas abordagens complementares da literatura do desenvolvimento, a Teoria Kaldoriana e a Teoria do Desenvolvimento Econômico baseadas em Furtado ([1980] 2000); Lewis ([1954] 2010); Hirschman ([1958] 1961); Rosenstein-Rodan ([1943] 2010); e Myrdal ([1957] 1972). A primeira está associada à proposta de uma estratégia para colocar a economia local ou regional em uma trajetória de superação do atraso econômico, baseada em uma mudança estrutural. A segunda trata de considerar as características próprias de cada região, as quais têm que ser levadas em consideração quanto à tentativa de implementar políticas de desenvolvimento. Portanto, uma política econômica com aspectos desenvolvimentistas ou uma política específica para promover o desenvolvimento local tem papel relevante como um complemento às decisões empresariais, ou seja, operam como uma “ignição” para uma mudança estrutural, tornando a economia capaz de superar o relativo atraso econômico.

A política de desenvolvimento deve, portanto, iniciar um processo circular cumulativo, pelo qual o crescimento e o desenvolvimento da região se distribuem em três estágios distintos, ainda que haja sobreposição ou incompletude. A evolução econômica nessa premissa iniciaria no rompimento do regime de produção de subsistência, modernizando o setor agrícola. Posteriormente, a produção agrícola capitalista induziria o surgimento de um setor industrial beneficiador dessa produção e, por fim, induziria a expansão do setor de serviços. Note que, para cada fase desse modelo de desenvolvimento, a política econômica é fundamental para prover técnicas, financiamentos, infraestrutura e serviços públicos.

Portanto, para discutir a superação do atraso econômico na região do Submédio São Francisco, este artigo está estruturado como se segue. Na primeira seção, apresentamos uma breve resenha em torno da abordagem da trajetória dependente no semiárido nordestino, destacando a análise de Furtado e o papel da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) na região. Na seção seguinte, é apresentado o modelo de três estágios de Kaldor. Na terceira seção, a partir da perspectiva apresentada na seção anterior, é discutido o desenvolvimento econômico da região do Submédio São Francisco. A última seção apresenta as considerações finais.

1. *Path dependence* e o Semiárido Nordeste: o diagnóstico do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Nordeste (GTDN) e a criação da Sudene

A região dos municípios de Petrolina e Juazeiro, situada na porção sertaneja dos territórios pernambucano e baiano, é parte integrante do vasto Semiárido do Nordeste brasileiro,³ identificado por suas condições naturais adversas, principalmente a periódica ocorrência de secas e a escassez de terras férteis e irrigáveis. A suposição de que tratamos aqui é que o atraso econômico dessa região encontrava explicação no seu processo de desenvolvimento em uma trajetória dependente (*path dependence*), e que

3. O semiárido é caracterizado por um clima tropical quente e seco.

seu rompimento dependia de forças que não se encontravam em um ambiente de decisões privadas.⁴

Esta análise está baseada em Furtado ([1980] 2000, p. 37), que, a partir da tese do estruturalismo cepalino, argumenta que uma trajetória dependente na base da formação de estruturas socioeconômicas arcaicas resulta no atraso econômico. A evolução da história econômica do semiárido nordestino confirma claramente esta tese, dado que os elementos constitutivos do seu *path dependence* forçaram que aquela região adentrasse os meados do século XX com uma economia nos mesmos moldes do período colonial, ou seja, ainda baseada no complexo gado-algodão-lavouras alimentares de baixa produtividade e de reduzida articulação com o mercado.

Uma vez que a economia daquela região era estruturada a partir de uma ampla agricultura de baixa produtividade que atendia à subsistência da maioria da população, constituída por trabalhadores rurais, a recorrente ocorrência de secas agravava sobremaneira aquela conjuntura, transformando-a de uma severa crise de produção alimentar a um grave flagelo social de grandes proporções.

A ausência do Estado, ao deixar a região inteiramente à mercê do mercado durante um longo período de tempo, contribuiu para que, de acordo com a hipótese da causação circular cumulativa de Myrdal,⁵ houvesse uma interação dinâmica entre os fatores econômicos e não econômicos presentes na região, o que terminou por contribuir para a perpetuação de uma estrutura socioeconômica arcaica. Esta estrutura se manteve baseada no poder econômico e político local dos grandes pecuaristas, resultando na mais alta concentração fundiária do país e, por consequência, na concentração da renda. O resultado deste tipo perverso de *path dependence* que se arrastou por séculos foi a manutenção de uma economia regional muito atrasada, baseada em uma produção agropecuária desprovida de qualquer aperfeiçoamento tecnológico e, portanto, com produtividade muito baixa e sem nenhuma perspectiva de desenvolvimento endógeno.

Ao longo do tempo ficava cada vez mais claro que, para sair daquele círculo vicioso que aprisionava a região sertaneja ao atraso econômico, era preciso, de

4. Para uma análise mais rigorosa da trajetória dependente do semiárido nordestino brasileiro, ver também Prado Júnior. ([1945] 1987); Cavalcante (2010); Vergolino (1991); Freixinho (2003); Furtado ([1962] 2009); Bielschowsky (2000); entre outros.

5. Veja em Myrdal ([1957] 1972) e, sobre Causação Circular Cumulativa, em Kaldor (1970) e Dixon; Thirlwall (1975).

acordo com Furtado ([1967] 1971, p. 246-247), romper com o *path dependence*, através da intervenção do Estado, por intermédio de políticas que visassem a transformação da estrutura econômica da região. David (1994, p. 208) ressalta que “esse tipo de processo dependente da trajetória é incapaz de se livrar dos efeitos persistentes de condições aleatórias que prevaleceram no início da história desse processo”. Desse fato emerge a necessidade, conforme Bernardi (2012, p. 142) salienta, de que uma “intervenção de alguma força externa ou de um choque altere sua configuração ou transforme as relações estruturais subjacentes aos atores”.

A primeira tentativa do governo federal nesse sentido, ocorrida no período 1909-1959, conhecida por fase hidráulica, não teve êxito, exatamente por não contar com um diagnóstico realista dos problemas do semiárido nordestino. Ou seja, foi incapaz de perseguir uma modificação das suas estruturas ultrapassadas, pois tentou somente minimizar os impactos socioeconômicos negativos das secas. O resultado foi que a economia regional, já em meados do século XX, mostrou-se tão ou mais vulnerável às secas, relativamente ao período colonial, até porque abrigava uma população relativamente maior que sofria as consequências da estiagem. O fato concreto é que, a cada episódio daquele fenômeno natural, a crise decorrente era ainda mais severa que a anterior, mostrando que a raiz do problema não tinha sido adequadamente combatida.

Foi somente a partir de 1959 que, com base em um diagnóstico mais lúcido da região, elaborado pelo GTDN, viabilizou-se a criação da Sudene. Pela abordagem de Hirschman, avalia-se que este órgão federal de planejamento regional elaborou uma política de desenvolvimento apropriada para o Nordeste brasileiro. No tocante à região semiárida sertaneja, preocupou-se com a busca pela mudança estrutural, tornando aquela economia mais resistente à ocorrência de secas.

Segundo Hirschman ([1958] 1961), era imprescindível para uma economia retardatária contar com um bom planejamento econômico que a ajudasse a identificar melhor a sequência mais adequada de investimentos a serem realizados, a fim de superar o atraso econômico (p. 23-24). Ainda segundo o autor, o menor dinamismo das economias atrasadas se dava pela ausência de interdependência setorial, por causa da predominância de uma agropecuária de subsistência (p. 168-169). Na mesma linha desta constatação hirschmaniana, o plano de ação proposto pelo GTDN consistiu em desenvolver a região semiárida por meio da mudança

estrutural que visava transformar a secular agropecuária de subsistência em um tipo de estrutura econômica que fosse adaptada ao meio. Ademais, que também levasse em conta suas potencialidades e o *path dependence* a que foi submetida. Assim, a proposta de desenvolvimento para o sertão nordestino consistia em elevar a produtividade da região, por meio da estruturação de um setor agropecuário moderno (de alta produtividade), cujo excedente produtivo fosse comercializado no mercado, incrementando, assim, a renda média da região, o que faria aumentar sua resistência às secas.

Com o fim de criar um polo de desenvolvimento agrícola, a partir de 1964 a Sudene concentrou sua estratégia de desenvolvimento do semiárido nordestino na região do Submédio São Francisco, especificamente em uma sub-região polarizada pelos municípios de Petrolina e Juazeiro. Tal decisão foi tomada tendo em vista que, além de possuir as condições de mercado mais concretas, nesta sub-região foi constatada a existência de uma adequada base de recursos naturais que, ao ser combinada com a utilização de tecnologia adequada, em termos de irrigação e insumos agrícolas sofisticados, proporcionaria índices de produtividade agrícola elevados. A partir de então, a Sudene, através de parcerias com outros órgãos governamentais, realizou os investimentos públicos necessários para a formação de toda a infraestrutura especializada em irrigação e organizou toda uma engenharia financeira para o financiamento do capital privado. Em um segundo momento, o setor privado aportou na região investimentos produtivos, resultando na constituição efetiva do polo Petrolina/Juazeiro.

Verifica-se, portanto, que o Estado, através da Sudene, obedeceu a um prévio planejamento que, inspirado no estruturalismo desenvolvimentista cepalino, objetivou transformar a estrutura econômica da região. Essa transformação envolveu passar de uma economia de subsistência, não monetária, centrada em uma agricultura de baixa produtividade e diminuta articulação com o mercado, para uma economia capitalista, baseada em um setor agrícola de alta produtividade, com a utilização de tecnologias avançadas e conectada ao mercado. Toda essa mudança resultou em uma economia regional relativamente mais resistente às severas estiagens.

2. Estratégia de desenvolvimento regional de inspiração kaldoriana-desenvolvimentista

Este artigo apresenta uma proposta de análise do desenvolvimento econômico regional a partir de duas abordagens complementares da literatura do desenvolvimento, a Teoria Kaldoriana – a partir do *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom* de (1966) – e a Teoria do Desenvolvimento Econômico, baseada nas abordagens de Furtado ([1980] 2000); Lewis ([1954] 2010); Hirschman ([1958] 1961), Rosenstein-Rodan ([1943] 2010); e Myrdal ([1957] 1972). A primeira propõe uma estratégia para superar o atraso econômico, e a segunda destaca a necessidade de se considerar as características próprias da região, as quais têm que ser levadas em conta quando da tentativa de implementar políticas de desenvolvimento. Portanto, a análise do desenvolvimento econômico entende a intervenção política como um meio de provocar uma mudança estrutural, tornando a economia capaz de superar o relativo atraso econômico.

Esta análise está voltada para uma economia bastante atrasada, baseada em uma atividade agrícola de baixa produtividade. Conforme explica Furtado ([1980] 2000, p. 37), o atraso econômico possui um caráter *path dependence*, isto é, dependente da trajetória histórica. Por isso a importância do desenho de uma política voltada para o desenvolvimento da região. Tomando como base as características da região, o Estado, através de um conjunto de investimentos, daria início a um processo de desenvolvimento incapaz de ser provido pela dinâmica de mercado. Estes investimentos seriam implementados em infraestrutura para modernizar a produção agrícola, possibilitando, nos estágios iniciais, aumento de produtividade e renda nesta atividade. Como consequência desse processo, uma agroindústria iria se desenvolver instaurando um segundo estágio do desenvolvimento regional. A política desenvolvimentista permaneceria vital para o amadurecimento do setor agroindustrial. As decisões de investimentos privados que se seguiriam nos setores de transformação e serviços dependeriam do *push* provocado pela política de desenvolvimento, que realiza investimento em infraestrutura, oferece financiamento, suporte para a elaboração de projetos etc.

Inspirados nos “estágios de desenvolvimento econômico” estabelecidos por Kaldor (1966) propomos uma sequência de três etapas ou estágios de desenvolvi-

mento a serem percorridos por uma região muito atrasada com objetivo de alcançar um nível relativo de desenvolvimento econômico.⁶ Kaldor (1966) mostra que o setor de transformação industrial exerce papel relevante para alavancar o processo de desenvolvimento econômico em uma região originalmente atrasada. Além disso, mostra a importância fundamental do papel do Estado na formulação de políticas públicas com objetivo de criar um efeito atração para os agentes privados investirem no desenvolvimento de um setor de transformação adequado às características e à realidade da região alvo da política. No caso específico do Submédio São Francisco, o setor de transformação induzido pela política de desenvolvimento é uma indústria processadora e beneficiadora de bens agrícolas. Contudo, a pré-condição para estimular a vinda desses investimentos industriais privados seria a produção de excedentes agrícolas nas condições adequadas ao processamento industrial.

Como se trata de proposição para uma economia regional, não apresentaremos quatro estágios como fez Kaldor (1966). Propomos três fases ou estágios de desenvolvimento econômico como descritos abaixo:

1º Estágio: O desenvolvimento da atividade agrícola, incorporando tecnologia, implicaria a passagem para uma agricultura moderna, dotada de elevada produtividade.

2º Estágio: O desenvolvimento de uma indústria de transformação, em decorrência do desenvolvimento da atividade agrícola, para beneficiamento de produtos primários.

3º Estágio: O desenvolvimento e ampliação do setor de serviços e da infraestrutura da região de forma contínua, para atender a demanda derivada do desenvolvimento econômico provocado nos dois estágios anteriores.

Tomando uma atividade agrícola de baixa produtividade, caberia, então, à primeira fase do desenvolvimento regional, promover os ganhos de produtividade inerentes ao transformar o setor agrícola de baixa produtividade ou pré-capitalista, como defi-

6. Baseando-se em Lewis ([1954] 2010, p. 415), podemos assumir que uma região economicamente atrasada tem sua produção baseada em uma agricultura de subsistência, com oferta ilimitada do fator trabalho.

niu Furtado, em uma atividade moderna de alta produtividade. Rosenstein-Rodan ([1943] 2010) nos explicará mais adiante essa transformação através de um *big push*. Na visão de Hirschman ([1958] 1961, p. 169), a introdução de técnicas e equipamentos dotados de tecnologia moderna geraria significativos encadeamentos para trás, a fim de proporcionar o fornecimento de insumos e implementos agrícolas sofisticados, tais como sementes geneticamente melhoradas, fertilizantes, inseticidas, máquinas e equipamentos de irrigação tecnologicamente avançados⁷ etc. Assim, o aumento da produtividade no setor agrícola seria obtido através da incorporação dessas tecnologias apropriadas às idiosincrasias da região, pois cada cultura tem sua própria necessidade e tecnologia necessária ao seu desenvolvimento.

Para a disponibilização dessas tecnologias, de acordo com Rosenstein-Rodan ([1943] 2010, p. 268-270), o Estado coordenaria a implementação de um bloco de grandes projetos públicos de investimento (*big push*) em infraestrutura especializada, tanto física quanto institucional, cujo retorno para a sociedade local seria superior ao retorno de investimentos privados. Para regiões onde a prolongada estiagem é um fator de atraso econômico, a infraestrutura física consiste na construção de canais de irrigação e meios de escoamento da produção, enquanto a infraestrutura institucional criaria na região as empresas públicas encarregadas da pesquisa, assistência técnica e desenvolvimento agrícola. Estas últimas instituições gerariam uma nova tecnologia que, inicialmente planejada e implementada pelo setor público, seria pouco a pouco desenvolvida endogenamente na região, ampliando a produtividade do setor agrícola. Nesse sentido, a política pública de desenvolvimento não pode estar dissociada da introdução de novas tecnologias no sistema produtivo local.

Ainda na sequência dos eventos necessários para superar o primeiro estágio, uma vez demonstrada pelo Estado a viabilidade técnica e econômica da produção agrícola local e, diante das perspectivas de lucro, os produtores rurais seriam atraídos e aportariam investimentos privados na região, iniciando, portanto, uma nova fase da produção agrícola, em moldes capitalistas.

7. A irrigação é um elemento fundamental naquelas regiões que carecem de uma regularidade pluviométrica, pois a água é um insumo chave na agricultura, seja ela de subsistência ou capitalista. Veremos adiante, no caso histórico que analisamos, o quão importante foram os investimentos públicos em irrigação no Vale do São Francisco, para desencadear o processo que levou tal cidade a um desenvolvimento econômico superior às demais regiões do Nordeste brasileiro, exceto as regiões metropolitanas.

O resultado seria a gradativa constituição de um setor agrícola moderno, dotado de alta produtividade e apoiado por tecnologias avançadas que viabilizaria a produção de bens agrícolas para além do mercado local. Assim, o excedente produzido poderia, conforme ressalta Furtado ([1954] 2010, p. 338), alimentar correntes de exportação de bens agrícolas para as regiões mais dinâmicas, representando o impulso inicial ao desenvolvimento econômico daquelas regiões originariamente atrasadas.

Vencendo a etapa de reestruturação do setor agrícola, os ganhos de produtividade decorrentes aumentariam o poder aquisitivo da região, o que estimularia o consumo por bens e serviços mais elaborados, consumo típico de renda mais alta. Além disso, dado o nível de mecanização proporcionado pela modernização no campo, haveria a liberação de mão de obra que seria, então, por hipótese, absorvida nos setores que se formariam a partir da reestruturação da atividade agrícola.

Segundo Hirschman ([1958] 1961, p. 155-156), a implantação de um setor agrícola em bases modernas ensejaria o surgimento de uma suposta demanda externa à região, a qual não seria atendida por tal setor. Isto provocaria efeitos de encadementamento para frente, traduzindo-se na atração das indústrias de processamento e beneficiamento agrícola.

Ao identificar oportunidades lucrativas de investimento, consubstanciadas na existência de um setor agrícola moderno e, portanto, capacitado a fornecer matérias-primas em escala, regularidade e preços adequados à agroindustrialização, além da existência da oferta de mão de obra liberada no primeiro estágio, e da disponibilização de créditos, sendo este último inicialmente coordenado pelo setor público, os empresários deste segmento realizariam investimentos privados na região considerada, dando origem a uma agroindústria.

Se, por um lado, a presença da indústria de transformação inauguraria os encadementos intersetoriais, tão defendida por Hirschman para imprimir uma dinâmica econômica semelhante às economias mais avançadas; por outro, o gradativo surgimento de agroindústrias promoveria uma diversificação na estrutura produtiva da economia regional, elevando sensivelmente o valor agregado da produção agroindustrial na direção da constituição de vantagem comparativa que, segundo Kaldor, a habilitaria a um processo de crescimento econômico sustentado.

Assim, as ligações para trás, efetivadas pela agroindústria com o setor agrícola moderno, demandariam uma produção maior desta que, além de produzir produtos agrícolas para o atendimento do mercado externo, passaria também a fornecer matéria-prima para a indústria local. As ligações para frente, por sua vez, conectariam a agroindústria ao setor de serviços, uma vez que os ganhos de produtividade de um setor industrializado, nesta segunda fase do desenvolvimento regional, se somariam a um volume de empregos gerados com remuneração supostamente maior que a do setor agrícola, o que estimularia ainda mais a ampliação do mercado interno da própria região.

Dada a natureza do setor de transformação, possuidor dos rendimentos de escala estáticos e dinâmicos, e produtor de bens com alta elasticidade renda da demanda, à medida que o setor consolidasse alguma vantagem comparativa e a conseqüente demanda externa pelos produtos agroindustriais aumentasse, os ganhos de produtividade permitiriam o atendimento dessas demandas, aumentando o produto agregado da região. No momento em que o setor agroindustrial se consolida, a exportação de produtos agroindustriais torna-se uma peça fundamental no ritmo de crescimento econômico. Mesmo que o setor de serviços cresça a uma taxa superior, absorvendo o excedente de mão de obra (fenômeno natural nas economias capitalistas desenvolvidas), é o setor exportador, seja ele de produtos agrícolas *in natura* ou beneficiados, que vai criar uma demanda capaz de sustentar o crescimento dos três setores da economia, induzindo a investimentos na ampliação das plantas de produção, seja por meio de adição de novas terras, máquinas e técnicas no setor agrícola, seja por expansão das plantas fabris, e ou adição de capital físico dotado de última tecnologia. Por conseqüência, os investimentos e aumento de produção nos setores primário e secundário induziriam ao mesmo fenômeno no setor de serviços. Uma conseqüência disso é que, sendo uma região, a oferta de trabalho não será um fator limitante, pois a mesma poderá vir de outras regiões.

A dinâmica das economias atrasadas como retratada aqui se baseia em economias de subsistência, marcadas pela dotação de recursos com excedentes de trabalho e escassez de capital, além de uma natureza desafiadora, localização geográfica muito distante dos centros metropolitanos e *path dependence* específico. Por essas dificuldades, a evolução tecnológica associada ao setor agroindustrial seria exógena, ou seja,

seria realizada com base na importação de bens de capital incorporados de avanço tecnológico, proveniente de economias mais prósperas.⁸

No entanto, o não desenvolvimento de tecnologia local não é obstáculo para o próprio desenvolvimento econômico local. A exportação do produto excedente permitiria o financiamento pela tecnologia importada. Sendo assim, conforme Myrdal ([1957] 1972), quanto maior o avanço tecnológico associado à agroindústria, maiores seriam os benefícios da causalidade cumulativa, o que possibilitaria a abertura de mercados externos mais promissores. Este novo dinamismo econômico capacitaria a região a adentrar em um círculo virtuoso de crescimento econômico, no qual o crescimento e a consolidação do setor exportador possibilitaria o relaxamento das demais restrições ao contínuo crescimento do produto e da renda regional.⁹

Em suma, no primeiro estágio do desenvolvimento regional, verifica-se que a implantação de um setor agrícola moderno em moldes capitalistas traria, a montante e a jusante, um dinamismo econômico antes inexistente na região. Inicialmente, o Estado montaria uma infraestrutura especializada, física e institucional que, ao longo do tempo, seria endogeneizada na região, propiciando, de um lado, a incorporação de tecnologias que resultaria no aumento da produtividade do setor agrícola e, de outro, a contínua expansão da infraestrutura de escoamento daquela produção primária. O resultado seria a expansão da produção agrícola por intermédio do aumento da produtividade daquele setor que, por sua vez, provocaria uma elevação da renda regional, impactando positivamente na formação de demandas por outros bens e serviços mais sofisticados.

A consequente atração da agroindústria durante o segundo estágio do desenvolvimento regional, ao estabelecer os encadeamentos intersetoriais com os setores agrí-

8. Com isto queremos dizer que, dadas as características desenhadas, a análise de superação do atraso não implica, como em Kaldor (1966), a implantação do quarto estágio de desenvolvimento que corresponderia à produção e à exportação de máquinas e equipamentos dotados de tecnologia própria e de ponta.

9. O fenômeno de natureza causal e circular, inerente aos processos de desenvolvimento econômico, uma das premissas da abordagem kaldoriana, foi originalmente elaborado por Myrdal ([1957] 1972). Para ele existe uma inter-relação causal, circular e cumulativa entre os fatores – de ordem econômica e principalmente não-econômica (p. 42-57) – ligada à questão do desenvolvimento, que qualquer mudança inicial em uma dada economia resultaria em movimentos reforçadores de tal mudança (p. 34). Isto quer dizer que, se houver algum fator de mudança na direção do crescimento econômico, a causalidade cumulativa conduziria ao crescimento contínuo do produto agregado. Por outro lado, qualquer fator de mudança adversa desencadearia outra modalidade de causalidade cumulativa que levaria a uma queda contínua do produto agregado. Este fator de mudança pode ser, portanto, uma política que promove o desenvolvimento de um país ou região.

cola moderno (a montante) e de serviços (a jusante), como propunha Hirschman ([1958] 1961), reforçaria, respectivamente, as ligações para trás e para frente, anteriormente estabelecidas pelo setor agrícola moderno, promovendo o desenvolvimento e a ampliação do setor de serviços e da infraestrutura da região.

Reforçar as ligações para trás significa que a agroindústria consegue penetrar em mercados consumidores de maior expressão econômica, nos quais os produtos agroindustrializados apresentam especificações técnicas mais exigentes. Tais exigências repercutem cumulativamente no aprimoramento dos processos produtivos dos bens agroindustrializados e agrícolas, demandando insumos, máquinas e equipamentos cada vez mais sofisticados. Isto é, os avanços tecnológicos inseridos tanto no setor industrial quanto no agrícola são, nessa fase, essenciais para sustentar o próprio processo de crescimento e desenvolvimento econômicos da região.

Com respeito às ligações setoriais para frente, a agroindústria reforçaria de maneira cumulativa a formação de um extenso setor de serviços, passando pelos serviços específicos, como financeiros, assistência técnica, seguradoras, logística, marketing e publicidade, até aqueles mais gerais, a exemplo de serviços relacionados com alimentação, transporte, comunicação, turismo, educação e lazer.

A elevação da renda regional, motivada pelos ganhos de produtividade agrícola e industrial, durante a primeira e a segunda fase do desenvolvimento regional, respectivamente, provocaria a expansão do poder aquisitivo local, o qual terminaria por acarretar transbordamentos (*spillover*) para o setor de serviços. Assumindo que o setor de serviços seja suficientemente elástico para absorver a totalidade da mão de obra da região não empregada nos setores agrícola e industrial, o próprio setor de serviços também contribuiria para o desenvolvimento e ampliação da sua própria renda e, conseqüentemente, da renda regional. Assim, considerando o efeito multiplicador keynesiano, ocorreria a expansão do emprego e do consumo, ampliando fortemente a produção e a renda locais, fazendo com o que a região se diferenciasse das demais, trilhando uma trajetória de desenvolvimento econômico.

3. Uma análise da evolução econômica do Submédio São Francisco sob a perspectiva dos três estágios de desenvolvimento

A região do Submédio São Francisco, ou, como queremos destacar, o Polo Petrolina-Juazeiro, encontra-se no vale do rio São Francisco, uma região do semiárido do Nordeste brasileiro. Conforme Prado Júnior ([1945] 1987), esta região está submetida a condições naturais adversas, materializada por um déficit hídrico. Mas, diferentemente das demais regiões do semiárido, há ali um caudaloso rio, o São Francisco, oferecendo um valioso recurso natural à região.¹⁰

Assim como o semiárido nordestino, o polo Petrolina-Juazeiro vivia um atraso econômico, com uma economia hegemonicamente baseada em um modelo mercantil até meados do século passado. Uma região incapaz de gerar um dinamismo econômico mais intenso que possibilitasse a saída do atraso. A partir dos anos 1960, iniciou-se no Submédio São Francisco uma nova fase econômica, cujo ponto de partida foi a implementação de uma política nacional de reestruturação regional, cujo objetivo era desenvolver a região do Vale do São Francisco. O marco de transformação estrutural foi a construção da infraestrutura especializada em irrigação, por parte dos investimentos públicos federais. Tais investimentos públicos foram seguidos pelos investimentos produtivos da iniciativa privada em todos os setores da atividade econômica: agricultura, indústria e de serviços.

Desta feita, a partir da grande irrigação pública, iniciada nos anos 1960 e reforçada nas décadas de 1970 e 1980, e das suas externalidades positivas, verificou-se no polo Petrolina-Juazeiro um movimento de forte concentração da indústria de transformação, a ponto de se tornarem, nos anos 1980, os maiores centros industriais do interior sertanejo nos seus respectivos estados. No que diz respeito a Petrolina, ao final daquela década, seu perfil industrial se transformou, tendo na agroindústria do tomate seu principal eixo, o que acarretou forte dinamismo econômico naquele município.¹¹

Verifica-se que as ligações da indústria se davam a montante (indústria fornecedora de insumos e implementos agrícolas sofisticados, além de equipamentos de ir-

10. Além disso, segundo a Sudene (1995, p. 9), outros fatores objetivos contribuíam para que fosse implantado ali um projeto de desenvolvimento econômico para romper com o secular *path dependence* ao qual a região foi submetida.

11. Para auge e declínio da indústria do tomate ver Galvão (1991), Sampaio; Vital; Costa (2006), Miranda (2001) e Araújo; Araujo; Correia (2007).

rigação) e a jusante (agroindústrias processadoras e beneficiadoras dos bens agrícolas produzidos localmente) do setor agrícola, formando um verdadeiro complexo agroindustrial. O resultado foi que, ao final dos anos 1980, havia na cidade de Petrolina, se comparado aos padrões do sertão nordestino, uma razoável diversificação industrial que englobava diversos segmentos, desde insumos e implementos agrícolas, passando por equipamentos de irrigação até as agroindústrias. Nas palavras de Miranda (2001, p. 41):

Embora grande parte das máquinas, equipamentos, fertilizantes e defensivos utilizados na agricultura irrigada procedessem de outras regiões, empresas produtoras de equipamentos e insumos, embora de forma incipiente, também passaram a se instalar no polo, tornando mais complexo o seu ambiente produtivo.

Ao final da década de 1980, aquela área tinha sido responsável pela metade de toda a produção nacional de polpa de tomate. No entanto, apesar do ciclo econômico da agroindústria do tomate na região dos municípios de Petrolina e Juazeiro ter sido muito intenso, foi efêmero. Esta indústria entrou em decadência na segunda metade dos anos 1990. As causas variam desde uma inadequada política nacional de abertura comercial no início daquela década, que impactou diretamente na perda de competitividade local da produção de tomate e das agroindústrias lá inseridas, até uma insuficiente base tecnológica e assistência técnica para combater as pragas que reduziram amplamente a oferta de tomate. O resultado foi a migração das agroindústrias locais para a região do Centro-Oeste brasileiro e do estado de Minas Gerais, onde ofereciam condições mais competitivas que o referido polo para a instalação das mesmas (MIRANDA, 2001).

Ainda segundo Miranda (2001), durante os anos 1990, a substituição do antigo ciclo agroindustrial de tomate pelo atual ciclo da fruticultura irrigada promoveu profunda regressão no modelo de integração entre a agricultura e a indústria, de maneira que a agroindústria do tomate desapareceu, surgindo em seu lugar pequenas fábricas processadoras de frutas que produziam polpas, sucos, iogurtes etc., sem qualquer importância econômica de maior vulto. Ademais, ele reforça que, naquele momento, o dinamismo do polo não era mais associado ao processamento industrial e, sim, à atividade de produção de frutas de mesa com viés exportador. No que

tange ao parque industrial, ao contrário do ciclo do tomate, a região atingiu certa complexidade produtiva, atraindo mais indústrias produtoras de equipamentos e insumos (p. 46).

No entanto, destacando um movimento quase que natural, que induz a região a desenvolver o segundo estágio, após ter completado o primeiro, o polo Petrolina-Juazeiro, em meados dos anos 1990, voltava a se destacar com o desenvolvimento de uma nova agroindústria. Assim, além da fruticultura irrigada de exportação, a região também vem se destacando na produção de vinhos de mesa.¹²

O processo de agroindustrialização do Submédio São Francisco não fracassou com o encerramento da indústria processadora de tomate. Com o desenvolvimento da cultura de outras frutas, o município, assim como a região, passou a atrair, devido a suas potencialidades, outras agroindústrias, fruto de investimentos de capital local, outras de capital nacional e internacional.

O segundo estágio pode ser considerado emblemático, pois a indústria está sujeita a ciclos de investimento e obsolescência que podem levar ao encerramento de uma atividade, como o setor de beneficiamento do tomate. Mas com o estabelecimento de uma indústria vinícola, o estágio de agroindustrialização se renova. Desta feita, pode se considerar bem-sucedida a trajetória de desenvolvimento a que se submeteu a região do Submédio São Francisco, tendo o município de Petrolina seu centro, uma vez que a região desenvolveu todos os setores de atividade descritos nos estágios. Quando comparamos com as outras regiões do interior do Nordeste brasileiro é possível avaliar o quanto a região se desenvolveu após romper seu *path dependence*.

Pode-se dizer que o desenvolvimento e a ampliação do setor de serviços e da infraestrutura da região de forma contínua, induzida pelos dois primeiros estágios, foram satisfatórios. É inegável que houve avanços tanto na infraestrutura – ao considerarmos todos os investimentos públicos, como os perímetros de irrigação, rodovias, energia elétrica, inclusive a construção de um aeroporto internacional todo preparado com câmaras de refrigeração para a exportação de frutas – quanto nos serviços,

12. No entanto, do lado pernambucano, esta modalidade agroindustrial não está presente na cidade de Petrolina, mas em outras cidades, a exemplo de Lagoa Grande (que também faz parte da Microrregião de Petrolina), onde se concentra a referida indústria de vinhos. Mesmo assim, o município de Petrolina tem se destacado no início deste século por abrigar a quase totalidade do produto interno bruto (PIB) industrial, assim como dos empregos e estabelecimentos industriais daquela microrregião.

com a proliferação de agências bancárias, seguradoras, bares e restaurantes, hotéis e pousadas etc. Além disso, enquanto o setor agroindustrial estiver se desenvolvendo, com a introdução de novas e modernas atividades de beneficiamento de produtos *in natura*, os impactos cumulativos sobre o terceiro estágio serão sentidos.

Considerações finais

Entre as décadas de 1960 e 1980, os crescentes investimentos públicos em irrigação no Submédio do São Francisco, principalmente no lado pernambucano, foram decisivos para o desenvolvimento da região. À medida que esses investimentos permitiam o aumento da área irrigada, a atividade agrícola se desenvolveu e passou a estimular o estabelecimento de uma indústria processadora dessa produção agrícola. Nesta região, o município de Petrolina foi, como resultado, aquele que concentrou maior desenvolvimento. Ao longo desse período, o setor industrial de Petrolina seguia atingindo uma razoável diversificação. Comparado ao padrão industrial do sertão nordestino e pernambucano, os estabelecimentos produtivos originavam de diversos segmentos setoriais da indústria de transformação. Mas as agroindústrias processadoras de tomate eram as que se destacavam, pelo seu porte, pela sua produção (no Distrito Industrial de Petrolina havia quatro plantas). Nesse sentido, salientando os efeitos de encadeamento para frente e a intervenção de política na direção de desenvolver a região através do seu potencial resultaram além da transformação de uma agricultura de subsistência em capitalista, no estabelecimento de uma atividade industrial no final desse período.

Entretanto, no início dos anos 1990, houve uma mudança na condução da política econômica que reduziu o espaço para esse tipo de política desenvolvimentista e também colocou o setor produtivo diante de um processo de concorrência, dada a abertura econômica, que ele não estava preparado para enfrentar.¹³

13. Por exemplo, a adoção de uma política econômica de abrangência nacional que, sem levar em consideração as especificidades regionais daquela região, promoveu a abertura da economia brasileira, levando a que o fornecimento local de tomate para as agroindústrias deixasse de ser competitivo, o que provocou sua migração para o Centro-Oeste e o estado de Minas Gerais.

Com o encerramento das atividades da agroindústria do tomate nos anos 1990, se supôs a interrupção das ligações para frente e para trás com os setores agrícola e de serviços, respectivamente, desarticulando os encadeamentos intersetoriais que, segundo Hirschman ([1958] 1961), consistiam em um importante canal de crescimento econômico, por estimular a formação de economias de aglomeração. E, assim, o ritmo de desenvolvimento econômico do município e da região perdeu intensidade. No entanto, apesar desse revés, houve uma recuperação da atividade agroindustrial na região com o desenvolvimento de uma indústria vinícola. Segundo Guimarães Junior (2017), a “nova” agroindústria da região do Submédio, ao contrário do passado, não está assentada sob o regime de benefícios fiscais e financeiros do setor público, e se mostram muito promissoras.

Dentro das novas condições macroeconômicas, duas décadas depois emergiu uma nova atividade agrícola. A manutenção de uma política desenvolvimentista poderia, ainda nos anos de 1990, ter induzido a região à renovação da atividade industrial a partir do seu potencial agrícola já estabelecido. Porém, mesmo na ausência de tal política, com um longo período de estagnação, a agroindústria ressurgiu estimulada pela cultura da uva.

No que diz respeito ao primeiro estágio de desenvolvimento – que trata do desenvolvimento da atividade agrícola, incorporando tecnologia, o que implicaria a passagem para uma agricultura moderna, dotada de elevada produtividade – a política de desenvolvimento regional, cujo planejamento foi realizado pela Sudene e a execução ficou sob a responsabilidade da Companhia de desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba - Codevasf (CODEVASF, s.d.), atingiu o objetivo, na medida em que, conforme Rosenstein-Rodan, foi executado na região um conjunto de investimentos públicos em infraestrutura, necessários para a mudança estrutural rumo a uma agricultura moderna e capitalizada. A implantação do *big push* pode ser visto como o efeito de encadeamento para trás, provocado pela decisão governamental de implantar uma agricultura moderna.

A partir de então, conforme o esperado, a iniciativa privada aportou na região os investimentos produtivos agrícolas que, com o passar do tempo, assumiram uma feição predominante de empresa agrícola moderna. Os sucessivos ganhos de produtividade das lavouras temporárias e permanentes, propiciados pelas novas tecnologias de irrigação e pela utilização dos insumos agrícolas mais sofisticados, permitem afirmar

que o primeiro estágio foi concluído. O aumento de produtividade acarretou a produção de excedentes que foram exportados para outros mercados, dentro e fora do Brasil. Vale ressaltar que os únicos bens que tiveram repercussão internacional foram a uva e a manga, por terem atingindo alto valor agregado. De acordo com Furtado, com a efetivação das exportações agrícolas, estava dado o impulso inicial rumo ao desenvolvimento econômico daquela região.

O segundo estágio induz ao surgimento de uma indústria beneficiadora, ou seja, a agroindústria. E o desenvolvimento de ambos os setores levam à expansão do setor de serviços, com a expansão da rede de serviços públicos e básicos, bem como a introdução de novos tipos de serviços facilmente encontrados nos grandes centros urbanos. Por fim, nesse esquema de desenvolvimento regional, o ritmo de crescimento econômico vai ser determinado pela incorporação de tecnologia, por meio dos investimentos, nos três setores. Ou seja, quanto mais avançado for o fator tecnologia incorporada em cada fator capital e trabalho adicionado nesses setores, maior será seu crescimento e desenvolvimento.

Referências

- ARAÚJO, J. L. P.; ARAÚJO, E. P.; CORREIA, R. C. Estudo das relações de troca do tomate produzido e comercializado na região do Submédio São Francisco. In: *Anais do 47º Congresso Brasileiro de Oleicultura. 4º Simpósio Brasileiro sobre Cucurbitáceas*. Porto Seguro (BA), agosto de 2007. Disponível em: <<http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/CPATSA/37039/1/OPB1650.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.
- BERNARDI, B.B. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): Definições e controversas teóricas. *Perspectivas*, São Paulo, vol. 41, p 137-167, 2012.
- BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- CAVALCANTE, C. M. *A vitivinicultura no Vale do São Francisco: evolução institucional no sertão nordestino*. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense Niterói, 2010.
- CODEVASF, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, s.d. Disponível em: <<http://www.codevasf.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2015.
- FURTADO, C. [1954] Formação de capital e desenvolvimento econômico. In: AGARWALA, A.; SINGH, S. (Org.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2010.
- _____. [1962] A luta pelo Nordeste e a estratégia da Sudene. In: FURTADO, C. (Org.). *O Nordeste e a saga da Sudene (1958-1964)*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2009.
- _____. [1980] *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- _____. [1967] *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 4. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1971.
- FREIXINHO, N. *O sertão arcaico do nordeste do Brasil: uma releitura*. Rio de Janeiro: Imago Ed., 2003.
- DAVID, P.A. Why are Institutions the Carriers of History? Path dependence and evolution of conditions, organizations and institutions. *Structural Change and Economics Dynamics*, vol. 5, n. 2, p. 205-220, 1994.
- DIXON, R.; THIRLWALL, A. P. A Model of Regional Growth-Rate Differences on Kaldorian Lines. *Oxford Economic Papers*, New Series, vol. 27, n. 2, p. 201-214, 1975.
- GALVÃO, O. A. Impactos da irrigação sobre os setores não agrícolas. In: OLIVEIRA, A. C. (Org.). *Impactos econômicos da irrigação sobre o polo Petrolina-Juazeiro*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1991.
- GUIMARÃES JÚNIOR, J. V. *Análise econômica do município de Petrolina-PE a partir da perspectiva kaldoriana-desenvolvimentista*. Tese (Doutorado em Economia), Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, 2017.

- HIRSCHMAN, A. [1958] *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. [Publicação original: *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press, 1958].
- KALDOR, N. *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.
- _____. [1970] The case for regional policies. In: TARGETTI, F.; THIRLWALL, A. P. *The essential Kaldor*. New York: Holmes & Meier Publishers, 1989.
- LEWIS, W. A. [1954] O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra. In: AGARWALA, A.; SINGH, S. (Org.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2010.
- MIRANDA, Ê. A. A. *Inovações tecnológicas na viticultura do Submédio São Francisco*. Tese (Doutorado em Economia) PIMES, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2001.
- MYRDAL, G. [1957] *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1972.
- PRADO JÚNIOR, C. [1945] *História econômica do Brasil*. 35. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. [1943] Problemas de industrialização da Europa do Leste e do Sudeste. In: AGARWALA, A.; SINGH, S. (Org.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2010.
- SAMPAIO, Y.; VITAL, W. T.; COSTA, Ê. F. Sucesso e insucesso no agronegócio nordestino. *Revista Econômica do Nordeste (REN)*, Fortaleza, vol. 37, n. 2, p. 276-295, abr-jun. 2006.
- SUDENE. *Sudene: uma parceria de sucesso no Vale do São Francisco*. Recife: Sudene, 1995.
- VERGOLINO, J. R. O. A evolução demográfica de Petrolina e Juazeiro. In: OLIVEIRA, A. C. (Org.). *Impactos econômicos da irrigação sobre o polo Petrolina-Juazeiro*. UFPE-PIMES. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1991.

Recebido em 18-10-2018 e aceito em 28-12-2018.

Vinhos do sertão: instituições e organizações no Submédio do rio São Francisco²

RESUMO

Este artigo trata de três assuntos aparentemente desconexos, a saber, vinhos, instituições e sertão nordestino, tendo por objeto os aspectos econômicos e institucionais da produção de vinhos no assim denominado Vale do São Francisco. A região vitivinícola do Vale do São Francisco se localiza na porção do Submédio do Vale do rio São Francisco, no sertão dos estados da Bahia e de Pernambuco. O objetivo deste trabalho é a análise de como a evolução institucional, através de quatro gerações institucionais, ocorrida no sertão nordestino, permitiu a instalação de vitivinícolas no semiárido. O referencial teórico adotado mescla elementos do institucionalismo vebleniano, ou velha economia institucional, ao novo institucionalismo de Douglass North e Ronald Coase.

Palavras-chave

Instituições; Vinho; Sertão Nordestino.

ABSTRACT

This article deals with three apparently unconnected subjects, wine, institutions and the North-east semiarid region, with the aim being to look at the economic and institutional aspects of wine production in the so-called São Francisco River Valley. The wine producing region of the São Francisco River Valley is located in the lower-middle section of the São Francisco River Basin, in the semiarid regions of the states of Bahia and Pernambuco. The article attempts to analyse the extent to which institutional evolution, through four institutional generations, has taken place in the North-eastern semiarid region and enabled the planting of grapes in such a dry area. The theoretical reference used here mixes elements of Veblenian institutionalism or old institutional economics, and the new institutionalism of Douglass North and Ronald Coase.

Keywords

Institutions; Wine, Brazilian Northeast countryside.

JEL: B52; N56; R58

1. Professora adjunta de Economia Política e Economia Institucional da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

2. Este artigo é uma versão sintética da minha tese de doutorado, defendida em 2010 no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense, intitulada "A vitivinicultura no Vale do São Francisco: evolução institucional no sertão nordestino".

Introdução

A história do vinho no Brasil é comumente contada a partir da imigração italiana no Sul do Brasil, no final do século XIX. Contudo, as primeiras tentativas de produção de vinho em território brasileiro remontam ao século XVI, quando Brás Cubas teria tentado cultivar videiras no litoral paulista. Um aspecto chave na explicação das tentativas fracassadas de cultivo da videira no Brasil até o final do século XX é a tecnologia. Foi a falta de tecnologia adequada ao cultivo da videira europeia, da espécie *Vitis vinifera*, em solo brasileiro que fez com que o imigrante italiano, no final do século XIX, cultivasse a videira americana e produzisse os famosos vinhos de garrafão. Atualmente, a legislação brasileira, a denominada Lei do Vinho, reconhece uma diferenciação entre vinhos produzidos a partir de uvas da espécie *Vitis vinifera* (vinhos finos) e vinhos produzidos a partir de uvas americanas (vinhos de mesa); embora os vinhos de mesa ainda respondam pelo maior volume de produção de vinhos no Brasil.

Quando observada com maior grau de detalhamento, a história do vinho que se inicia com a imigração italiana no Rio Grande do Sul também irá mostrar imigrantes de origem alemã, no Rio Grande do Sul e também em Santa Catarina. Atualmente, o mapa vitivinícola brasileiro não se limita mais ao sul do país, se irradiando para estados como Minas Gerais, São Paulo, Bahia e Pernambuco, dentre outros. O foco deste artigo recairá sobre o arcabouço institucional que permitiu a produção de vinhos finos no sertão nordestino, nos estados da Bahia e de Pernambuco, produção esta geograficamente localizada na porção do Submédio São Francisco. A evolução institucional do mercado de vinhos brasileiro será objeto do item 2 deste artigo.

Ao pensarmos em sertão nordestino, o problema das secas talvez seja a primeira coisa que nos vêm à cabeça. De fato, o problema das secas foi responsável pela atração do olhar do governo federal, que agiu através da criação de organizações voltadas à canalização de investimentos para as regiões que padeciam com as secas periódicas. Esse olhar do governo federal foi inicialmente orientado por um diagnóstico do problema do Nordeste como um problema hídrico, em que a solução seria simplesmente o fornecimento de água. A partir do *Relatório do GTDN* de Celso Furtado, o problema do Nordeste passa a ser tratado não apenas como uma questão hídrica, de engenharia, mas também como um problema social, relacionado ao baixo desenvolvi-

to econômico da região. No item 3 deste artigo, será sugerida uma análise da evolução institucional no sertão nordestino em quatro fases, ou gerações institucionais: (i) foco no combate às secas; (ii) Nordeste como um problema econômico e social; (iii) foco no Vale do São Francisco; (iv) foco na interação interinstitucional.

A discussão conduzida ao longo deste artigo mescla elementos tanto da denominada Velha Economia Institucional (VEI), de raiz weberiana, quanto da Nova Economia Institucional (NEI), principalmente dos trabalhos de Ronald Coase e de Douglass North. Embora a Economia Institucional tenha se subdividido em dois grandes ramos de pensamento, a VEI e a NEI, podemos encontrar elementos que aproximam as ideias elaboradas no âmbito dessas escolas institucionalistas. Neste artigo, sugere-se uma abordagem do pensamento institucionalista com base em três dimensões institucionais: (i) regras do jogo (formais e informais); (ii) modelos mentais; (iii) organizações. Pode-se dizer que todos os autores da nova e da velha economia institucional transitam em uma ou mais dessas dimensões institucionais, ou formas de se compreender a natureza e o papel das instituições no mundo social. Os fundamentos teóricos que embasam este artigo serão objeto do item 1.

Para entender a atividade vitivinícola no sertão nordestino, será preciso analisar como o Estado atuou através de organizações como o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), dentre outras, no sentido da construção de uma infraestrutura econômica para a fruticultura irrigada na região. Essa maior presença organizacional do Estado permitiu a consolidação de um conjunto de regras formais, capazes de fornecer um ambiente mais estável para as interações dos agentes econômicos. O arcabouço teórico da Economia Institucional permitirá a observação de aspectos associados à vitivinicultura que transcendem uma análise estritamente econômica. Isto é fundamental, pois o vinho não é apenas um produto no sentido econômico, uma vez que seu consumo e seus métodos de produção envolvem aspectos culturais e tradicionais que acompanham a história da humanidade.

1. Instituições: um referencial teórico

A denominação “Economia Institucional” surge em 1919 no artigo intitulado *The Institutional Approach to Economic Theory*, de Walton Hamilton.³ Nesse artigo, o autor sugere que o “tema apropriado da teoria econômica são as instituições” (HAMILTON, 1919; 2017). Autores como John Commons, Wesley Mitchell e Thorstein Veblen podem ser incluídos nesse grupo de autores norte-americanos que tinham nas instituições seu objeto de estudo. Veblen publica, em 1898, o artigo intitulado *Why is Economics not an Evolutionary Science?*,⁴ obra inaugural do Institucionalismo Americano, que mais tarde Hamilton denominaria Economia Institucional.

No final da década de 1930, surge uma nova abordagem teórica na Economia Institucional, a chamada Nova Economia Institucional, inaugurada pelo artigo *The Nature of the Firm*, de Coase (1937). Essa denominação, fornecida por Oliver Williamson, busca distinguir sua contribuição e dos demais novos institucionalistas – Ronald Coase, Douglass North, dentre outros – da abordagem do Institucionalismo Americano, então denominado Velha Economia Institucional. A literatura especializada reporta diferenças entre a Velha e a Nova Economia Institucional, mas também assinala pontos de aproximação e convergência conceitual.⁵ No espaço deste artigo, sugere-se uma compreensão das instituições com base na ideia de dimensões institucionais. Tais dimensões consistem nas três formas que as instituições assumem – regras do jogo, modelos mentais, organizações – nos trabalhos dos autores acima mencionados.

Considerando o objeto social num grau de abstração elevado, temos as relações dos sujeitos com o meio natural e com outros sujeitos. As formas que esse intercâmbio homem-natureza assumiu ao longo da história foram apresentadas por Veblen ([1899] 1988), através da análise da imbricada interação entre instintos e hábitos mentais (instituições) no processo evolutivo da sociedade. Os hábitos mentais seriam, segundo Veblen (1898; 2017), formas de ser e de fazer as coisas. Nesse sentido, os hábitos mentais comportariam uma dimensão rotineira, socialmente herdada (regras do jo-

3. Este artigo foi recentemente traduzido para o português sob o título “A abordagem institucional para a teoria econômica”, na coletânea de artigos organizada por Salles; Pessali; Fernández (2017).

4. Na mesma coletânea organizada por Salles; Pessali; Fernández (2017), o artigo de Veblen recebe tradução para o português sob o título “Por que a Economia não é uma ciência evolucionária?”.

5. Ver, por exemplo, Rutherford (1994; 2001), Hodgson (2000; 2006), Dequech (2002).

go), e uma dimensão individual, referente à forma como as pessoas apreendem a realidade à sua volta (modelos mentais), a partir daí tomando decisões e engendrando cursos de ação.

O conceito de instituição vebleniano com base nos hábitos mentais carrega consigo uma dualidade, ora aparecendo como regras exteriores aos sujeitos, ora se apresentando como o comportamento desses sujeitos. Essa mesma dualidade é notada por Commons ([1931] 2017, p. 68): “Às vezes, uma instituição parece significar um sistema de leis ou direitos naturais no qual indivíduos agem como internos. Às vezes, ela parece significar o comportamento dos próprios internos.” Esta dualidade reflete a inextrincável conexão entre estrutura social e ação humana intencional, que Bhaskar (1998) trata em termos de uma dualidade da estrutura, em que as estruturas sociais são condição e resultado do agir humano intencional, e uma dualidade da *práxis*, em que o agir humano intencional produz e reproduz as estruturas sociais. No caso da literatura institucionalista, essa imbricada interação ocorre entre regras sociais (formais e informais) e ação individual, em que um não existe sem o outro.

Embora regras sociais e ação individual guardem entre si a inextrincável relação aludida no parágrafo anterior, podemos, no âmbito do tratamento teórico, desmembrar estes elementos do objeto social em agentes (indivíduos e organizações) e regras do jogo. Este é precisamente o caminho seguido pelos novos institucionalistas. North, por exemplo, entende que instituições são regras do jogo (formais e informais), fornecedoras de incentivos e restrições que irão moldar os modelos mentais dos indivíduos que fazem escolhas. Nesse sentido, as regras do jogo respondem pela dimensão institucional, que, por sua vez, responde pela estrutura das interações humanas. Além de fornecer incentivos e restringir a ação humana, as regras sociais também constituem e possibilitam tal ação humana, conforme acrescentam Chang e Evans (2005, p. 5).

Os modelos mentais são regras do jogo internalizadas, representam a forma como tais regras moldam as concepções dos sujeitos sobre a realidade social. A ideologia pode ser vista, no sentido conferido por North, como uma modalidade de modelo mental.

Com “ideologia” quero dizer as percepções subjetivas (modelos, teorias) mediante as quais todas as pessoas explicam o mundo ao seu redor. Quer nas pequenas dimensões das relações individuais, quer nas grandes dimensões das ideologias organizadas que proporcionam explicações integradas sobre o passado e o presente, tais como o comunismo ou as religiões,

as *teorias* que os indivíduos elaboram são *matizadas* por noções normativas sobre como o mundo deve ser organizado (NORTH, [1990] 2018, p. 47, destaques no original).

Nesse sentido, a ideologia seria um modelo mental de caráter individual ou coletivo, neste último caso, quando uma visão de mundo é compartilhada por um grupo de pessoas. Ainda no âmbito do agente individual, podemos identificar algumas modalidades de processo de tomada de decisão e ação social. Hodgson (2001) chama atenção para o conceito de hábito, que seria uma propensão a determinado comportamento, não o comportamento em si. North sugere, em diversos trabalhos, a adoção de uma ideia de racionalidade limitada, na qual mais atenção seria dada ao processo decisório, em lugar da escolha em si.⁶ Veblen, por sua vez, sustentou que o motor da ação humana seriam os instintos, que constituiriam a finalidade da ação, voltada à sobrevivência, à proteção do grupo, ao conhecimento da realidade material e à construção de instrumentos (de trabalho) úteis. North ([1990] 2018) aponta ainda uma dimensão moral, presente nas escolhas individuais orientadas por ideologias.

Uma teoria institucionalista completa deve dar conta da dimensão das regras do jogo e dos modelos mentais, bem como das organizações. As organizações podem ser entendidas “como entidades destinadas por seus criadores a maximizar a riqueza, a renda ou outros objetivos definidos pelas oportunidades proporcionadas pela estrutura institucional da sociedade” (NORTH, [1990] 2018, p. 128). As organizações seriam grupos de indivíduos reunidos, ao menos temporariamente, em torno de um objetivo comum, constituindo tipos específicos de agentes econômicos. Enquanto indivíduos são dotados de intencionalidade, processando informações do ambiente econômico a partir de seus modelos mentais, as organizações tomam decisões de modo diverso, envolvendo hierarquias e observação de regras internas. Nesse sentido, indivíduos e organizações são agentes econômicos cujo processo decisório se alimenta das regras do jogo, mas que possuem mecanismos de tomada de decisão diversos.

As organizações, segundo Coase (1937; 1960), seriam representadas na figura da firma, do mercado e do Estado. Williamson (1985, p. 15) chama atenção ainda para

6. Essa ideia de uma racionalidade procedimental (limitada) em lugar de uma racionalidade instrumental (completa) foi originalmente elaborada por Herbert Simon. Ver Simon (s.d.; 1979).

as relações contratuais, ou contratos. Chang (2002, p. 546) qualifica essas organizações, que ele denomina instituições, afirmando que os mercados seriam instituições de troca; as firmas, instituições de produção; e o Estado seria uma instituição capaz de criar e regular outras instituições. Commons entende que as organizações fazem parte da ação organizada, sendo representada pelas firmas, pela família, pela Igreja etc., possuindo regras de funcionamento (*working rules*) que permitem a resolução de conflitos.

Em todas as dimensões institucionais aludidas anteriormente – regras do jogo, modelos mentais, organizações – podemos identificar um elemento em comum, a saber, a compreensão de instituição como regra, como rotinas ou como um conjunto de práticas e/ou eventos. Naturalmente, como indivíduos e organizações podem sempre decidir seguir as regras do jogo ou tentar alterá-las, tais regras evoluem ao longo do tempo se reproduzindo, se transformando de modo incremental ou ainda sofrendo abruptas revoluções.

Quando falamos em regras do jogo, a que tipo de regras estamos nos referindo? As regras do jogo podem ser formais ou informais. O que irá marcar a distinção entre regras formais e informais é a presença de uma terceira parte, o Estado. As regras informais respondem pela cultura e pela tradição de um grupo social, não sendo diretamente reguladas pelo Estado. As regras formais constituem o arcabouço jurídico de uma sociedade, sendo regulado, garantido e monitorado pelo Estado. Utilizando a terminologia de Commons ([1931] 2017, p. 75), Estado e indivíduos estabelecem uma transação de distribuição (*rationing transaction*), em que o Estado é um “superior coletivo” com poderes de distribuição de recursos, bem como de restrição e punição de agentes transgressores.

No âmbito das formas de consolidação das Constituições, lei máxima de uma nação, regras formais e informais irão interagir e se influenciar de modo diverso. No caso da Constituição inglesa, seu conjunto de regras formais se consolidou através “de um lento e contínuo processo de formação, ao longo do tempo, reunindo a história e as tradições de um povo” (LENZA, 2008, p. 26). Nesse caso, as regras informais evoluíram e se solidificaram num conjunto de regras formais que passou a ser observado e garantido pelo Estado. No caso da Constituição brasileira de 1988, observamos o caminho inverso, uma vez que suas regras foram “elaboradas de um só jacto, reflexivamente, racionalmente, por uma Assembleia Constituinte” (LENZA, 2008, p. 26).

A literatura institucionalista transita do campo das regras informais, foco, por exemplo, da evolução cultural apresentada na *Teoria da classe ociosa*, de Veblen ([1899] 1988), ao campo das regras formais, presente na análise de North ([1990] 2018) do papel dos direitos de propriedade no desempenho econômico. Portanto, a literatura institucionalista se caracteriza por uma forte interdisciplinaridade, transitando não apenas nos domínios da Economia, mas também no campo da Sociologia, da Ciência Política, da Antropologia e do Direito. Uma vez qualificadas as regras do jogo, resta tratar de um agente social fundamental, o Estado.

North ([1990] 2018) atribui um importante papel ao Estado no que concerne à produção de uma matriz institucional que forneça incentivos a indivíduos e organizações que os levem a se engajar na aquisição de aprendizados produtivos. Para alcançar esse objetivo, o Estado deverá garantir os direitos de propriedade e fornecer incentivos ao investimento do tempo dos agentes econômicos em atividades produtivas, isto é, que propiciem o aumento do produto *per capita*. O Estado, para North, é uma organização capaz de criar, monitorar e extinguir regras formais e organizações, em que essa função de terceira parte solucionadora de conflitos se sustenta no monopólio do uso da força. O autor trabalha com uma ideia de Estado regulador, que age através do fornecimento de incentivos aos agentes, nunca se envolvendo diretamente em atividades produtivas. Contudo, North reconhece que o Estado não é uma entidade abstrata, sendo conduzido por indivíduos autointeressados, o que pode levar a ineficiências quando da distribuição dos direitos de propriedade.

Evans (2004) sugere uma mudança de foco nos debates concernentes ao papel do Estado, em que mais do que discutir o tamanho do Estado ou o quanto de Estado seria ideal para o bom funcionamento dos mercados, deveria ser discutido o tipo de intervenção do Estado. O autor chama atenção ainda para o fato de o Estado ser não apenas responsável por funções básicas de proteção de fronteiras, manutenção da ordem interna e estabelecimento de uma moeda nacional, uma vez que o Estado é ainda um agente fundamental na garantia do bem-estar dos constituintes de uma nação.

Evans (2004) reconhece quatro tipos de Estado: demiurgo, custódio, parteiro e pastoreio. O Estado custódio seria aquele que impõe mais restrições, que desenvolve políticas econômicas, regulando a produção sem nela se envolver diretamente. O Estado demiurgo seria aquele que se envolve diretamente na produção de bens e serviços, principalmente através de empresas estatais. O Estado parteiro caracteriza-se pe-

la promoção de políticas econômicas, através de medidas protecionistas ou de subsídios, que permitam a emergência de novos grupos empresariais, incentivando a iniciativa privada. O Estado pastoreio possui o papel de manter a estrutura empresarial erguida pelo Estado parteiro, cultivando, nutrindo e encorajando as forças empresariais que foram atraídas pelo Estado parteiro através de organizações estatais em áreas de investimento mais arriscado, como a de pesquisa e desenvolvimento.

Sistematizando, as relações econômicas fundamentais que os sujeitos estabelecem entre si e com seu meio natural são mediadas por regras que emergem da interação individual, podendo ser ainda criadas por agentes com poder para tal. Analiticamente, desmembramos a dimensão das regras sociais, relativamente exteriores aos sujeitos, e a dimensão dos modelos mentais, cujo foco se encontra no indivíduo que internaliza tais regras sociais, processa informações e age intencionalmente. Adicionalmente, adotamos a distinção, sugerida por North, entre regras formais e informais, em que a figura do Estado surge como um agente, uma organização, especial. Com o Estado surge a possibilidade de construção de regras (formais) comuns a todos os agentes de um determinado território, cuja lei máxima é a Constituição. A partir do arcabouço jurídico assim constituído, torna-se possível considerar os direitos de propriedade, que estão na base do conceito de transação de Commons ([1931] 2017), cuja definição precederia a própria troca mercantil, dimensão na qual surgem os custos de transação aludidos por Coase (1937) e os contratos como mitigadores desses custos de transação.

2. Formação institucional do mercado de vinhos no Brasil

O negócio do vinho envolve uma ampla gama de produtos e serviços. O vinho está associado ao turismo (enoturismo), à saúde, à indústria da beleza, a rituais religiosos, bem como à cultura e à tradição, disseminados pelo colonizador europeu ao redor do mundo. Atualmente, o interesse pelo mundo do vinho, principalmente nos países do Novo Mundo, tem multiplicado o número de revistas especializadas, de cursos de degustação da bebida, tendo originado ainda uma nova disciplina no âmbito da Economia, a *Wine Economics*, ou Economia do Vinho.

O vinho é definido no artigo terceiro da Lei n. 7.678 de 1988, conhecida como a Lei do Vinho, como “a bebida obtida pela fermentação alcoólica do mosto simples de uva sã, fresca e madura”. Importante notar que vinho e uva são produtos distintos, juntos compõem a vitivinicultura. Embora a uva seja a principal matéria-prima na produção dos vinhos, estes produtos possuem cadeias produtivas com dinâmicas diversas, sendo o progresso técnico mais rápido e dinâmico no caso da produção vinícola, dos vinhos, que na produção vitícola, das uvas. Existem basicamente dois tipos de videira, a videira americana (espécies: *Vitis labrusca*, *Vitis riparia*, *Vitis aestivalis*, dentre outras) e a videira europeia (espécie: *Vitis vinifera*). Temos ainda três tipos de uvas, a saber, as uvas provenientes da videira americana, as uvas da espécie *Vitis vinifera* e as uvas híbridas, uma videira que combina a videira americana e a europeia.

A Lei 10.970 de 2004 altera dispositivos da referida Lei do Vinho, classificando em seu artigo nono os vinhos exclusivamente produzidos a partir da *Vitis vinifera* como “vinho fino” ou “vinho de mesa de viníferas”, denominando os vinhos produzidos com uvas americanas e/ou híbridas, com ou sem adição da *Vitis vinifera*, “vinho de mesa de americanas”.⁷ As videiras americanas são mais resistentes às pragas e melhor adaptadas a condições edafoclimáticas mais severas, convertendo-se na principal fonte de matéria-prima para o vinho do colono italiano que se instalou no sul do Brasil no final do século XIX. A videira europeia é mais sensível a condições edafoclimáticas adversas, o que por pouco não provocou sua extinção com o advento da praga da filoxera em meados do século XIX.

A produção de vinhos no Brasil ainda é predominantemente de vinhos de mesa. Segundo dados da União Brasileira de Vitivinicultura (Uvibra), em 2017, 91,77% dos vinhos comercializados eram vinhos de mesa e 8,23% eram vinhos finos.⁸ A uva da espécie *Vitis vinifera* é mais adequada à elaboração de vinhos, produzindo vinhos com características organolépticas não verificadas nos vinhos de mesa. Os tradicionais produtores europeus elaboram seus vinhos a partir de videiras europeias, sendo a pro-

7. Como forma de simplificar a terminologia, utilizaremos a denominação “vinho fino” para todo vinho produzido exclusivamente com uvas da espécie *Vitis vinifera* e “vinho de mesa” para os vinhos elaborados a partir de uvas americanas e/ou híbridas, com ou sem adição de castas europeias. Tal nomenclatura é utilizada ainda nas estatísticas sobre vitivinicultura no Brasil.

8. União Brasileira de Vitivinicultura (Uvibra). Disponível em <http://www.uvibra.com.br/pdf/comercializacao2012a2017_dez.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2018.

dução de vinhos a partir de uvas americanas e/ou híbridas uma característica dos produtores de vinhos das Américas.

O mundo do vinho se divide em países produtores do Velho Mundo – como Portugal, Espanha, França e Itália – e regiões produtoras do Novo Mundo, como Brasil, Uruguai, Argentina, Chile, Estados Unidos, África do Sul, Austrália e Nova Zelândia. O Velho Mundo carrega consigo uma tradição secular no mundo do vinho, tendo na bebida não apenas um produto, mas também um elemento cultural. O conceito de *terroir* se encontra profundamente arraigado entre os produtores do Velho Mundo, reunindo não apenas características de ordem edafoclimática, mas também o modo de fazer o vinho passado de geração em geração, conhecimento aprendido de modo tácito, cristalizado nas regras informais que evoluíram ao longo dos anos na vitivinicultura europeia.

O Novo Mundo não possui uma longa tradição no mundo do vinho, tendo nele ingressado há menos de um século, impulsionado principalmente pelas novas tecnologias na produção da uva e do vinho, que permitiram o cultivo da videira europeia em regiões de difícil adaptação. O intenso uso de tecnologias e a forte presença da ideia de que os rituais do vinho e sua forma de consumo podem ser aprendidos e ensinados em manuais, fornece um caráter menos tácito e mais ritualístico ao consumo de vinhos no Novo Mundo. Por esse motivo, comumente, os vinhos do Velho Mundo são considerados vinhos de *terroir*, enquanto os vinhos do Novo Mundo são identificados como vinhos tecnológicos, embora essa distinção não seja tão rígida atualmente e esteja cada vez menos evidente com o surgimento de regiões de vinhos tecnológicos no Velho Mundo (ALBERT, 2004).

O Brasil é considerado um país do Novo Mundo do vinho, tendo sua vitivinicultura se iniciado efetivamente no final do século XIX, tomando vigor empresarial a partir da abertura econômica da década de 1990. A videira é cultivada em diversos estados brasileiros, sendo os de maior volume de produção Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais, São Paulo, Bahia e Pernambuco.⁹ O Rio Grande do Sul concentra mais de 60% da área vitícola nacional, produzindo a maior parte dos vinhos nacionais. Dentre os estados citados, destacam-se o Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia e Pernambuco na produção de vinhos finos.

9. Outros estados produtores de uva são Rondônia, Piauí, Ceará, Paraíba, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal. Esses estados produziram menos de 10 mil toneladas de uvas por ano, segundo dados coletados em Mello (2017).

Retornando alguns séculos na história da vitivinicultura brasileira, a literatura acusa uma primeira tentativa de cultivo da videira em 1532, levada a cabo por Brás Cubas em São Vicente, no litoral paulista (PROTAS; CAMARGO; MELLO, 2002; DALCIN, 2008). A não adaptação da videira europeia nessa região levou Brás Cubas a tentar cultivá-la em Campo de Piratininga, atual cidade de São Paulo, tendo, em 1551, produzido seus primeiros vinhos tintos e brancos com uvas trazidas da região do Douro, da Ilha da Madeira e do Alentejo. Outra tentativa de cultivo da videira em solo brasileiro foi realizada pelos missionários jesuítas que, em 1626, trouxeram para o Rio Grande do Sul videiras espanholas e os instrumentos necessários para seu cultivo. Contudo, com o fim das Missões, o cultivo da videira foi abandonado.

Alguns anos mais tarde, em 1732, colonos portugueses trouxeram videiras da Ilha da Madeira e dos Açores e iniciaram seu cultivo em Pelotas, Rio Grande, Porto Alegre e no litoral catarinense. No entanto, a Coroa Portuguesa expede o Alvará de 5 de janeiro de 1785, proibindo qualquer atividade manufatureira na colônia, o que incluía a produção de vinho. Somente com a abertura dos portos, em 1808, e com a proclamação da Independência, em 1822, se torna possível retomar o esforço vitivinícola em território brasileiro (CASSIOLATO; VARGAS, 2005).

A partir do final do século XIX se inicia um processo de evolução relativamente contínuo da vitivinicultura brasileira. Na Tabela 1, podemos observar os diversos estágios evolutivos da vitivinicultura no Brasil. Nas linhas seguintes, trataremos brevemente da trajetória histórica da vitivinicultura brasileira.

Tabela 1 | Estágios da evolução da vitivinicultura no Brasil (1870-2010)

Período	1870-1920	1930-1960	1970-1990	2000-2010
Estágio	Implantação da vitivinicultura	Diversificação de produtos	Incremento de qualidade	Identidade para o vinho brasileiro
Vinhos	Vinhos de uvas americanas	Vinhos de uvas americanas, híbridas e europeias	Vinhos varietais produzidos a partir da <i>Vitis vinifera</i>	Vinhos de qualidade produzidos em regiões determinadas

Fonte: Tabela elaborada a partir de Tonietto (2003) *apud* Blume; Specht (2008).

Conforme visto nos parágrafos anteriores, os entraves encontrados pela vitivinicultura brasileira estavam ligados às dificuldades de estabelecimento do colono em um território ainda selvagem, à ausência da tecnologia adequada à adaptação da videira europeia ao clima tropical, bem como limitações de ordem legal advindas da metrópole portuguesa. A ausência de tecnologias adequadas ao cultivo da *Vitis vinifera* em solo brasileiro levaram o colono italiano de fins do século XIX a fazer uso da videira americana, com espécies trazidas pelo comerciante inglês Thomas Messiter, de mais fácil aclimação às condições edafoclimáticas encontradas no sul do Brasil. A motivação inicial do colono italiano para cultivo da videira e elaboração do vinho era cultural, uma vez que o vinho sempre fez parte dos hábitos alimentares de muitos povos europeus. Deste modo, a tradição do vinho, que chegara às mesas europeias através dos romanos, é trazida para o Brasil e para o continente americano na bagagem do colono europeu.

A motivação cultural que impeliu o colono italiano a produzir vinho para consumo próprio logo ganhou apoio do governo do Rio Grande do Sul, que fundou as primeiras organizações voltadas à melhoria dos vinhos produzidos na região.¹⁰ O interesse governamental na vitivinicultura era uma forma de fixar o colono italiano em território nacional, para fins de povoamento das terras do sul do Brasil. Aliado à presença do Estado enquanto criador de organizações voltadas à produção do vinho, bem como de regras formais, o próprio colono buscou criar suas organizações, como sindicatos, cooperativas e associações de produtores.¹¹ Esse movimento no sentido da construção de uma institucionalidade formal, sob a forma de regulamentos governamentais e organizações do Estado e dos próprios colonos, permitiu a evolução da vitivinicultura brasileira de uma atividade de subsistência para uma atividade mercantil.

As primeiras cooperativas de produtores de vinho surgem entre 1911 e 1913, com apoio governamental. Note que o Estado exerce aqui o papel de parteiro e pastoreio, segundo a definição de Evans (2004), gerando as condições necessárias para a emer-

10. Uma das primeiras organizações foi a Estação Experimental de Agronomia, voltada à análise dos vinhos produzidos na região, instruindo os colonos acerca da correção do mosto e de medidas concernentes à conservação do vinho (FARIAS, 2008, p. 12).

11. Como exemplo, temos a criação do Sindicato Vinícola, que em 1926 se tornaria o Instituto Riograndense do Vinho (FARIAS, 2008, p. 13).

gência de iniciativas produtivas por parte dos agentes econômicos, não se envolvendo diretamente na produção. Alguns anos mais tarde surgem cooperativas maiores, como a Cooperativa Vinícola Forqueta (1929), a Cooperativa Vinícola Aurora (1931) e a Cooperativa Vinícola Garibaldi (1939). Concomitante ao surgimento das primeiras cooperativas, estabelecem-se no Brasil vinícolas com uma orientação mais empresarial, como a Vinícola Mônaco (1908), a Salton (1910), a Dreher (1910) e a Armando Peterlongo (1915), mais focadas em volume de produção do que em qualidade. Nessa fase da vitivinicultura brasileira são muito comuns os “vinhos de garrafão”, elaborados a partir de uvas americanas, qualificados pela legislação brasileira como “vinho de mesa de americanas”, ou simplesmente vinho de mesa.

Embora os vinhos importados e um conjunto de publicações especializadas somente tenham ingressado no mercado brasileiro a partir da década de 1990, ainda nas décadas de 1960 e 1970 o vinicultor nacional sente a pressão da concorrência estrangeira. Em meados da década de 1970 empresas multinacionais se instalam no Rio Grande do Sul, como a italiana Martini Rossi, com o vinho Baron de Lantier, a francesa Moët & Chandon, que produzia o espumante Chandon em Caxias do Sul, a canadense Seagram's, com o vinho Forestier, e a americana Almadén, que produzia os vinhos Almadén. Ainda na década de 1970 verifica-se o surgimento das primeiras vitivinícolas no Vale do São Francisco, em busca das oportunidades geradas pela infraestrutura propiciada pelos perímetros irrigados.

Apesar de os vinhos de mesa responderem por grande parte da produção vinícola, em virtude do seu menor custo e melhor adaptação às terras rio-grandenses, o governo estadual, em conjunto com os vitivinizadores locais, buscou o investimento em tecnologias que permitissem a produção de vinhos a partir da *Vitis vinifera*.¹² Contudo, esse incremento na qualidade do vinho nacional, através da produção de vinhos varietais de uvas europeias, somente foi possível no final do século XX, principalmente após a abertura econômica da década de 1990. Com o ingresso de vinhos importados, as vinícolas nacionais precisaram se modernizar para fazer frente à concorrência

12. Uma importante organização de ensino e pesquisa criada na época foi o Colégio de Viticultura e Enologia de Bento Gonçalves, instituído pela Lei 3.646 de 22 de outubro de 1959. Em 1985, esse colégio muda seu nome para Escola Agrotécnica Federal Presidente Juscelino Kubitschek, sendo atualmente denominada Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves (Cefet-BG). Em 1975 é criada a Unidade de Execução de Pesquisa de Âmbito Estadual (Uepae), recebendo mais tarde, através da Deliberação 008/85 de 4 de março de 1985, sua denominação atual como Centro Nacional de Pesquisa de Uva e Vinho (CNPUV), também conhecido como Embrapa Uva e Vinho.

dos vinhos europeus, elaborados com a *Vitis vinifera*. Portanto, não apenas o Estado, como promotor da iniciativa empresarial, se apresentou como um agente importante no molde do setor de vinhos no Brasil, mas também a concorrência externa, através do ingresso de multinacionais e de vinhos importados, apresentou-se como elemento importante na explicação da mudança de trajetória da vitivinicultura brasileira na virada do século XX para o século XXI.

Nos anos 2000, o vinho já se apresenta como um produto em fase avançada de maturação em termos qualitativos, tendo a vitivinicultura se expandido não apenas para o sertão nordestino, mas também para Santa Catarina, onde são produzidos os denominados “vinhos de altitude”.¹³ Apesar da produção de vinhos ainda ser majoritariamente de vinhos de mesa, os vinhos brasileiros produzidos a partir da *Vitis vinifera* começam a ser reconhecidos nacional e internacionalmente como um produto de qualidade. A busca por identidade do vinho brasileiro passa pela construção de certificações do vinho nacional. O Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (Inpi) é a organização do governo federal responsável pela regulação das normas concernentes à propriedade industrial, concedendo, no caso dos vinhos, as indicações geográficas. De acordo com a Lei 9.279 de 1996, ou Lei da Propriedade Industrial, em seu artigo 176, as Indicações Geográficas podem ser qualificadas como Indicações de Procedência ou Denominação de Origem. Em 2002, o Inpi concedeu ao Vale dos Vinhedos a Indicação de Procedência Vale dos Vinhedos (IPVV) e, em 2012, foi concedida a *Denominação de Origem Vale dos Vinhedos (DOVV)*.

O *terroir* é um conceito mais subjetivo, envolvendo não apenas as condições edafoclimáticas, mas também técnicas de produção transmitidas de uma geração a outra, pertencendo ao campo das tradições de uma sociedade (regras informais). Existem duas formas de se construir uma imagem do vinho ligada ao *terroir*: (i) através da herança histórica e tradicional de uma região, no caso dos vinhos do Velho Mundo; (ii) através da construção de uma imagem que associe uma variedade de uva (vinhos varietais) a uma região, no caso de alguns produtores do Novo Mundo. Alguns exemplos de vinhos varietais associados a regiões do Novo Mundo são o Malbec argentino, o Sirah sul-africano, o Tannat uruguaio, o Carménère chileno, dentre outros. A imagem

13. A denominação se deve ao fato de a região se localizar entre 900 e 1.400 metros acima do nível do mar, o clima é frio, podendo chegar a -10oC, com a possibilidade de ocorrência de geadas. Para mais sobre os vinhos catarinenses, ver Blume; Hoff; Pedroso (2007).

do vinho ligada a determinado *terroir* pode agregar valor ao produto, caso os consumidores a considerem um sinalizador de qualidade do vinho, embora tal sinalizador não seja regulado pelo Estado.

Enquanto a imagem do vinho ligada ao *terroir* faz parte do conjunto de regras informais, não reguladas pelo Estado, as Indicações Geográficas são concessões de organizações governamentais, estando sujeitas às regras do país que as emite. Algumas Indicações Geográficas famosas são a do vinho do Porto, a mais antiga, datando do século XVIII, a do *champagne*, do *cognac*, dentre outras. A garantia de procedência, insumos e técnicas de produção empregados faz com que a Indicação Geográfica possa funcionar, assim como o conceito de *terroir*, como um sinalizador de qualidade para o consumidor. Contudo, no caso das Indicações Geográficas, tal certificação encontra-se no âmbito das regras formais, sendo reguladas e garantidas pelo Estado. A Lei da Propriedade Industrial prevê, por exemplo, nos artigos 192, 193 e 194, pena de detenção de um a três meses ou multa para aqueles que desrespeitarem as regras estabelecidas na legislação.

As motivações para produção de vinhos no sertão nordestino foram diversas. No caso do Grupo Miolo e da Vinibrasil, o objetivo era a exploração de um *terroir* inédito, uma vez que não era comum a produção de vinhos no semiárido.¹⁴ No caso das vinícolas Lagoa Grande e Vale do São Francisco, os atores envolvidos estavam ligados à política local, aproveitando os incentivos fornecidos pelas políticas governamentais de desenvolvimento da região. Já a Bianchetti Tedesco e a Vinícola Ducos são iniciativas de agentes empreendedores, que buscavam produzir seus próprios vinhos na região.¹⁵ Tais motivações para a instalação de vinícolas no Vale do São Francisco nos ajudam a entender o porquê de certos agentes econômicos terem decidido produzir vinhos nessa região. Contudo, apenas a motivação empreendedora não explica como a vitivinicultura foi possível no sertão nordestino. Para compreender o ambiente institucional que construiu um ambiente econômico propício à vitivinicultura no Vale do São Francisco, precisamos realizar uma breve incursão no histórico da região, objeto do item seguinte.

14. Indica-se as regiões localizadas entre os paralelos 30° e 50° Norte e Sul para a produção de vinhos. Note que o Vale do São Francisco se localiza no paralelo 8° Sul.

15. A Vinícola Bianchetti Tedesco surge da iniciativa do casal de gaúchos, Izanete e Indeldo Tedesco, que trouxe sua experiência do cultivo da uva e da produção do vinho do Rio Grande do Sul. A Vinícola Ducos nasceu da iniciativa do italiano Lorenzo Ramolini e do enólogo francês Hubbert Pommier.

3. Construção institucional do mercado no sertão nordestino

No item anterior, vimos que o vinho chega ao Brasil pelas mãos do colono europeu, que o considerava um elemento de sua cultura e de seus hábitos alimentares. A partir do início do século XX, o vinho começa a se tornar um produto comercial no Rio Grande do Sul, expandindo-se para outras regiões brasileiras. Neste artigo, atenção especial é dada aos aspectos institucionais da infraestrutura consolidada na região do Submédio São Francisco que permitiu a atração de empresas voltadas à produção de frutas para exportação, bem como de pequenas e médias vitivinícolas na região.¹⁶

A vitivinicultura é uma atividade econômica que necessita de uma infraestrutura básica em termos de recursos naturais, como qualidade do solo e água, de mão de obra qualificada, bem como de tecnologias que permitam a produção de vinhos dentro dos padrões de qualidade estipulados na Lei do Vinho. Ademais, como todo produto, o vinho demanda canais de distribuição, o que envolve uma infraestrutura de telecomunicações e de transportes. O implemento dessa infraestrutura precisou ser liderado pela presença organizacional do Estado, cuja evolução pode ser compreendida através das quatro gerações institucionais.

Ao longo do processo de evolução institucional identificado nas quatro gerações institucionais, foram superados, ainda que de forma limitada e localizada, alguns entraves ao desenvolvimento da região do Submédio São Francisco. Alguns fatores respondem por tais entraves: (i) fatores de ordem natural, como a seca; (ii) fatores de ordem econômica, como a predominância de atividades de subsistência; (iii) fatores de ordem política, representado principalmente pelo foco da elite nordestina em problemas do litoral, ligados ao açúcar, deixando o sertão em segundo plano; (iv) fatores institucionais, como a ausência de regras formais e de organizações governamentais voltadas às questões locais.

Importante notar que a seca, por muito tempo, obstruiu uma compreensão mais ampla do problema do sertão nordestino, que não pode ser visto como uma questão

16. O rio São Francisco passa por cinco estados: Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas. A bacia do rio São Francisco, denominada Vale do São Francisco, possui 640.000 km² e engloba 464 municípios, incluindo o Distrito Federal, totalizando uma população de cerca de 13 milhões de habitantes, subdividindo-se em quatro áreas, a saber, Alto, Médio, Submédio e Baixo. A região do Submédio São Francisco segue de Remanso (BA) até Paulo Afonso (BA), passando pelas cidades de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA); o clima é semiárido, predominando a vegetação de caatinga.

meramente hídrica, mas, principalmente, como um caso de desenvolvimento social e econômico desigual entre regiões brasileiras. Embora tenha retardado um diagnóstico mais preciso dos problemas do sertão nordestino, a questão da seca acabou por ser responsável pela atração da atenção do governo federal, tornando o problema das longas estiagens uma questão nacional, não apenas regional. As quatro gerações institucionais buscam capturar o modo de atuação do Estado, sob a forma de organizações do governo federal, na região do Submédio São Francisco.

Podemos qualificar o período que vai do século XVI até o final do século XIX como uma fase pré-institucional do sertão nordestino, por conta da precária institucionalidade formal na região. Um dos poucos esforços do Estado em se fazer presente na região foi a atuação da Comissão Científica de Exploração, criada em 1859 com o apoio do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) e de Dom Pedro II, que, segundo Villa (2001), teria fracassado em sua missão de oferecer um diagnóstico capaz de orientar políticas voltadas ao desenvolvimento da região.

Esse período é marcado pela produção de açúcar no litoral, destinado à exportação, e pela predominância da pecuária associada a atividades de subsistência no sertão. O sertão nordestino fica, portanto, à margem da incipiente economia de mercado, sendo caracterizado pela violência tanto do cangaço quanto da polícia provincial, bem como de uma exacerbada religiosidade. O açúcar deixa de liderar a pauta de exportações brasileira na década de 1830, cedendo lugar para a atividade cafeeira, o que, aliado à transferência da capital federal para o Rio de Janeiro em 1793, acaba por deslocar o centro de poder político e econômico para a região Sul e Sudeste. Destarte, o Nordeste inicia o século XX com um diagnóstico de “região problema”, fortemente associado ao problema das secas periódicas.

A primeira geração institucional é caracterizada por um diagnóstico de escassez de recursos hídricos no sertão nordestino, o que levava ao foco das políticas governamentais no combate à seca. O problema da seca passa a ser, institucionalmente, uma questão nacional em que o Estado assume o papel de demiurgo, envolvendo-se diretamente no fornecimento de recursos à região, sem, contudo, estimular atividades econômicas autônomas por parte dos agentes econômicos. A primeira instituição que se instala na região é a Inspetoria de Obras Contra as Secas (Iocs), criada em 21 de outubro de 1909, pelo presidente Nilo Peçanha, através do Decreto n. 7.619. Segundo Andrade (1986), ao focar suas políticas majoritariamente na construção de açudes, o

Iocs teria beneficiado os grandes proprietários de terras, que possuíam carros-pipa, recurso indispensável para transportar água dos açudes até suas terras. O sertanejo de pequenas posses não era alcançado pelas políticas do Iocs, tendo como única alternativa, em períodos de estiagem, a emigração para o sudeste cafeeiro e para o litoral nordestino, representando uma oferta de mão de obra barata nessas regiões.

Enquanto senador federal pela Paraíba, Eptácio Pessoa defendia um conjunto mais amplo de obras de combate às secas, envolvendo obras de infraestrutura de transportes, bem como a fixação do sertanejo em suas terras. As propostas do senador teriam sofrido forte oposição dos cafeicultores do Sudeste e dos fazendeiros do litoral nordestino, uma vez que a emigração sertaneja era fonte de mão de obra barata (VILLA, 2001, p. 127-128). Em 1919, já presidente, Eptácio Pessoa muda, através do Decreto n. 13.687 o nome de Iocs para Ifocs (Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas). Apesar do acréscimo do termo “federal” no nome da instituição explicitar essa compreensão das secas como um problema nacional, não apenas regional, o foco do diagnóstico numa questão meramente hídrica ainda limitava o alcance das políticas voltadas à população sertaneja.

Nos anos seguintes, o Ifocs sofre um esvaziamento, uma vez que o presidente Artur Bernardes reduz os recursos destinados ao órgão, bem como a outras organizações de governos estaduais considerados adversários da política do “café com leite” (VILLA, 2001, p. 138). A incipiente institucionalidade formal do sertão nordestino também é afetada pela fragilidade institucional em âmbito nacional. Durante o governo de Getúlio Vargas, a Constituição de 1934 – a terceira Constituição brasileira em dez anos – é promulgada, instituindo pela primeira vez o voto secreto e o voto feminino, além da criação de uma legislação trabalhista. Ademais, o texto de 1934 prevê ainda, em seu artigo 177, um gasto mínimo de 4% das receitas tributárias da União com as regiões afetadas pela seca. Em 1936, define-se, através da Lei n. 175, o Polígono das Secas, que reconhece determinadas regiões brasileiras como suscetíveis a períodos de estiagens prolongadas.¹⁷ Por fim, em 1945 o Ifocs se transforma em Dnocs, através do Decreto n. 8.486 do ministro do Superior Tribunal Federal, José Linhares, que substituiria Vargas na Presidência da República. Antes de renunciar à

17. O Polígono das Secas compreende uma área de cerca de 1.084.348 km², abrangendo cerca de 1.348 municípios nos estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais. Dados disponíveis em <http://sudene.gov.br/images/2017/arquivos/tab_nenum_303.pdf> Acesso em: 07 jan. 2019).

Presidência, Vargas criaria ainda a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), em outubro de 1945.

Embora a primeira geração institucional tenha sido marcada por um foco em obras de engenharia hidráulica, que não alcançaram o sertanejo mais afetado pelas secas, a presença do governo federal lançou as bases para um incremento na institucionalidade formal da região. Assim ingressamos na segunda geração institucional, caracterizada por um diagnóstico do problema do Nordeste como uma questão de desenvolvimento econômico e social, que passaria pela industrialização e pela construção de uma economia de mercado. Esse diagnóstico foi capitaneado por Celso Furtado e consolidado no *Relatório do GTDN*.¹⁸

Segundo Furtado ([1959] 2009), o Nordeste não deveria ser visto como uma vítima da natureza, mas como uma região com problemas sociais e econômicos seculares, com uma estrutura agrária baseada em grandes propriedades, falta de conhecimentos técnicos para o aproveitamento do potencial agrícola da região, além de uma grande disparidade de renda em relação à região Centro-Sul do Brasil. Nesse sentido, não seria suficiente apenas enviar recursos federais em períodos de seca, mas construir um ambiente econômico e institucional propício à emergência de uma economia de mercado na região.

A Sudene¹⁹ é criada pela Lei n. 3.692 de 15 de dezembro de 1959, sendo presidida por Celso Furtado de 1960 a 1964. Através da Sudene, Furtado pretendia não apenas modificar a forma de olhar o problema do Nordeste para além da questão das secas, mas também articular as organizações presentes na região, a Sudene, o Dnocs e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). O BNB fora criado alguns anos antes da Sudene pela Lei Federal n. 1.649 de 19 de julho de 1952. O BNB, ao lado da Sudene, se insere na segunda geração institucional por “pensar os problemas nordestinos como problemas econômicos e não de engenharia hidráulica” (COHN, 1978, p. 61). Outra organi-

18. O *Relatório do GTDN* surge do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento para o Nordeste (GTDN), criado no governo de Juscelino Kubitschek e liderado por Celso Furtado para estudar e fazer um diagnóstico da situação da região Nordeste, uma vez que a questão das secas não recebera destaque no âmbito do Plano de Metas. Sobre o Plano de Metas, ver Lafer (2002).

19. A Sudene foi extinta em 2001, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que criou a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) através da Medida Provisória n. 2.156-5 de 24 de agosto de 2001. Por sua vez, a Adene é extinta pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que recria a Sudene pela Lei Complementar n. 125 de 3 de janeiro de 2007.

zação importante voltada às questões do Nordeste é a Embrapa Semiárido.²⁰ Esse braço da Embrapa voltado para o semiárido afirma a ideia de “convivência com o semiárido” em lugar da antiga ideia de “combate às secas”, reafirmando a característica central da segunda geração institucional, a saber, o foco no estudo da região para a melhor compreensão e uso de suas potencialidades.

Segundo Hirschman (2009), o plano de integração institucional ideado por Furtado não teria obtido sucesso por conta da resistência de políticos locais e do próprio Dnocs. A ruptura política promovida pela tomada do poder pelos militares em 1964 não apenas depôs Furtado da presidência da Sudene e da liderança intelectual dos projetos para a região Nordeste, mas também acabou por retirar a autonomia de outras organizações federais (VILLA, 2001, p. 197). Nos anos subsequentes, a atuação da Sudene passou a aprovar e promover projetos para o litoral em detrimento do sertão, agudizando a própria desigualdade que visava originalmente combater.

A terceira geração institucional é caracterizada pela criação de organizações governamentais voltadas especificamente para o aproveitamento do potencial hídrico do rio São Francisco, com foco no Vale do São Francisco. Buscou-se, portanto, a construção de perímetros irrigados, bem como a navegação. A Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), criada em 1948, não focalizava o uso de seus recursos, investindo um pouco em tudo, difundindo, na década de 1950, a irrigação entre pequenos agricultores ribeirinhos. A CVSF é extinta para dar lugar à Superintendência do Vale do São Francisco (Suvale), criada através do Decreto-Lei n. 292 de 28 de fevereiro de 1967. A Suvale, ao contrário da CVSF, concentrou seus investimentos em dez áreas prioritárias, dentre elas a região de Petrolina-Juazeiro.

Por fim, em 1974, a Suvale é extinta, dando lugar à Codevasf, uma empresa pública vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos. Com sede em Brasília, a Codevasf possui seis superintendências regionais, duas delas no Submédio São Francisco – a 3ª Superintendência Regional em Petrolina e a 6ª Superintendência Regional em Juazeiro. A Codevasf é responsável pelo planejamento e desenvolvimento integrado dos 640.000 km² do Vale do São Francisco, com foco no incentivo à irri-

20. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) é criada em 26 de abril de 1973, vinculada ao Ministério da Agricultura. Em 23 de junho de 1975 seria criado o Centro de Pesquisa Agropecuária de Trópico Semiárido (CPATSA), cuja denominação Embrapa Semiárido se consolida através da Resolução Normativa n. 15/98 de 25 de agosto de 1998.

gação pública, coordenando e executando obras de infraestrutura. Atualmente, é o principal ator público no desenvolvimento da agricultura irrigada no Vale do São Francisco, com foco no médio e no grande produtor.

O enfoque dos projetos públicos evoluiu do assistencialismo para a atividade empresarial sustentável, da agricultura de subsistência para o agronegócio, dos cultivos tradicionais para a fruticultura altamente tecnificada, da irrigação convencional para a moderna irrigação de precisão (TROMBIN, 2007, p. 92).

Deste modo, ingressamos na quarta geração institucional, em que o Estado agrega às suas funções anteriores um papel de parceiro e pastoreio, fornecendo infraestrutura e incentivos à atividade empresarial. Essa quarta geração institucional é caracterizada pelo foco na interação institucional, que reuniu agentes locais e organizações estatais em torno do objetivo comum de exploração do potencial econômico da região. No caso específico da vitivinicultura, temos organizações como a Embrapa, fornecedora de apoio técnico, a Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina (Fcape), criada em 1976; a Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), criada em 2001; e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IF-Sertão Pernambucano),²¹ atuando no campo do ensino e da pesquisa, bem como a própria Codevasf através de seus projetos de irrigação.

Nessa quarta geração institucional, a Codevasf teve papel fundamental no desenvolvimento de projetos de fruticultura irrigada, que permitiram a exploração econômica dos recursos do semiárido, através do estudo e do controle das características edafoclimáticas regionais. Essa infraestrutura da fruticultura irrigada permitiu a produção de uvas para elaboração de vinhos no sertão de Pernambuco e da Bahia. Deste modo, a vitivinicultura sertaneja é um subproduto da infraestrutura erguida pelas organizações estatais presentes na região, que atraíram médias e grandes empresas focadas na fruticultura irrigada voltada, principalmente, para exportação.

Consolidando uma característica central dessa quarta geração institucional, a integração institucional, é criada a Região Administrativa Integrada de Desenvolvi-

21. Criado em 2008 pelo Projeto de Lei n. 3.775, substitui o Centro Federal de Educação Tecnológica de Petrolina (Cefet-Petrolina).

to do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA (Ride-PJ).²² A instituição de uma região administrativa permite maior representatividade regional junto ao governo federal, tornando possível o desenvolvimento de regras comuns a esses municípios, como a unificação de tarifas, fretes, seguros, linhas de crédito, além de isenção, unificação e incentivos fiscais. Contudo, não apenas a interação institucional foi importante para explicar o sucesso da fruticultura irrigada em termos empresariais no sertão nordestino, mas também é importante assinalar o protagonismo dos médios e grandes empresários e de grupos políticos locais, em especial a família Coelho, grupo político hegemônico na região desde a década de 1940.²³

Nos anos 1970, a vitivinicultura chega ao Submédio São Francisco, buscando oportunidades de negócios geradas pelos investimentos estatais em perímetros irrigados. Com o apoio da Sudene e do BNB, a Fazenda Milano implanta o projeto da Vinícola do São Francisco Ltda., começando a fabricar vinhos em 1984. Seus vinhos eram vendidos a granel para serem comercializados sob o rótulo da Maison Forestier, uma empresa do Rio Grande de Sul. Posteriormente, seus vinhos passaram a ser comercializados com marca própria, a Milano e, depois, como o vinho Botticelli (SOUZA; CORRÊA; MELO, 2009, p. 9). Assim como no caso do Rio Grande do Sul, a presença organizacional do Estado foi importante para a instalação da atividade vitivinícola no sertão da Bahia e de Pernambuco.²⁴

Essa maior articulação do Estado, através de suas organizações, com agentes interessados na região permitiu o surgimento de uma atividade vitivinícola em termos empresariais no sertão nordestino. Inicialmente uma pequena cantina gaúcha, a Mio-lo acompanha a evolução dos padrões tecnológicos e de consumo da vitivinicultura brasileira e amplia seus negócios para outras regiões do país e da América Latina, con-

22. A Ride-PJ é criada através da Lei Complementar n. 113 de 19 de setembro de 2001, regulamentada pelo Decreto n. 4.366 de 9 de setembro de 2002. A Ride-PJ compreende quatro municípios do Estado de Pernambuco (Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista) e quatro municípios do Estado da Bahia (Casa Nova, Curaçá, Juazeiro e Sobradinho); sua sede localiza-se nos municípios de Petrolina e Juazeiro.

23. Os benefícios da construção da confiança através do autopolicamento de agentes econômicos autointeressados é assinalado por Locke (2001) em seu estudo sobre as cooperativas de produtores de manga e melão no sertão nordestino e de mozzarella de búfala no Sul da Itália. Damiani (2003) destaca o papel da família Coelho na atração de investimentos para a região do Submédio São Francisco.

24. A Codevasf desenvolve, na década de 1970, projetos específicos para a região, atraindo investimentos com a implementação de perímetros irrigados. Em 1975 é instituída a Embrapa Semiárido e, em 1976, é criada a Autarquia Educacional do Vale do São Francisco (AEVSF), federalizada em 1978, recebendo a atual denominação de Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina (Facape).

vertendo-se numa multinacional, a Miolo Wine Group. Uma das regiões escolhidas pela Miolo para realizar seu projeto de expressão do *terroir* brasileiro foi a Fazenda Ouro Verde em Casa Nova, sertão da Bahia. Assim como a Miolo, outros grupos empresariais voltam sua atenção para o sertão nordestino como uma localidade promissora para produção de vinhos finos. Ao lado dos vinhos Botticelli, da Vinícola Vale do São Francisco, surge a Vinícola Lagoa Grande, de Jorge Garziera, e a Vinícola Bianchetti Tedesco, todas as três de produtores gaúchos, além da Vinícola Ducos e da Vinibrasil.²⁵ Assim, a atividade vitivinícola chega ao sertão nordestino, induzida por uma infraestrutura econômica e institucional construída ao longo dos anos por organizações governamentais associadas a médios e grandes produtores.

Conclusão

Este artigo buscou mostrar as especificidades do vinho como um elemento cultural e como um produto comercial. A teoria institucionalista nos fornece lentes adequadas para observar como as regras informais (conceito de *terroir*) ao lado das regras formais (Indicações de Procedência) moldam ao mesmo tempo que transformam a atividade vitivinícola. Do ponto de vista dos modelos mentais, podemos elaborar análises que nos permitam observar o impacto do uso de aspectos ligados ao *terroir* ou às Indicações de Procedência, por exemplo, no processo de tomada de decisão do consumidor diante da multiplicidade de marcas e produtores de vinhos.

Diversas organizações governamentais, ao lado das próprias vitivinícolas, foram fundamentais na transformação da vitivinicultura familiar, para consumo próprio, numa atividade empresarial no Rio Grande do Sul. A expansão da vitivinicultura para o sertão nordestino pode ser vista como o aproveitamento de oportunidades geradas por uma infraestrutura institucional consolidada na terceira e na quarta geração institucional, momento no qual uma economia de mercado emerge no entorno de Petrolina e Juazeiro.

25. A Vinibrasil surge da associação entre a Vitivinícola Santa Maria, a vinícola portuguesa Dão Sul e a importadora e distribuidora Expand Store.

A aludida infraestrutura institucional permitiu a consolidação de uma economia de mercado no sertão nordestino, estruturando-se em torno da fruticultura irrigada voltada para exportação. Na quarta geração institucional, os esforços das organizações estatais, lideradas pela Codevasf, concentraram-se nas médias e grandes empresas. Portanto, a história contada pelas quatro gerações institucionais culminou no sucesso do agronegócio, de agentes econômicos com recursos suficientes para se beneficiar dos incentivos fornecidos pela matriz institucional. Alguns autores apontam as deficiências das políticas de desenvolvimento da região do polo Petrolina-Juazeiro.²⁶

Junto com a economia de mercado, instalou-se na região do entorno de Petrolina e Juazeiro o problema da desigualdade social, comum em outras regiões brasileiras. Deste modo, esta região do sertão nordestino se insere no cenário econômico nacional e internacional através do sucesso do setor agroexportador de frutas como a uva, o melão e a manga, ocupando o segundo lugar como produtor de vinhos finos nacionais. Contudo, Petrolina, Juazeiro e seu entorno acabam por reproduzir problemas de desigualdade social e pobreza de outras regiões brasileiras. As condições de vida da população do entorno do polo Petrolina-Juazeiro, do ponto de vista distributivo, são comparáveis aos de outras capitais brasileiras, nas quais se verificam zonas muito pobres e zonas muito ricas. Essa parece ser uma limitação das políticas governamentais da quarta geração institucional, que pode obter bons resultados do ponto de vista econômico, mas que falha ao distribuir esses ganhos por um conjunto mais amplo da população. Talvez seja necessária uma quinta geração institucional, que objetive não apenas fornecer incentivos aos agentes econômicos, mas principalmente construir as condições para que um conjunto mais amplo da população possa participar e se apropriar dos ganhos econômicos associados a tais incentivos.

26. Ver, por exemplo, Sobel (2006); Sobel; Ortega (2007); Cavalcanti (2004) e Cavalcanti; Silva (2004).

Referências

- ALBERT, Aguinaldo Zácia. *O admirável novo mundo do vinho: e as regiões emergentes*. São Paulo: Editora Senac, 2004.
- ANDRADE, Manuel Correia de. A intervenção do Estado e a seca no Nordeste do Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 6, n. 4, p. 125-130, out./dez. 1986.
- BHASKAR, Roy. Societies. In: ARCHER, Margaret et al. (Ed.) *Critical Realism: essential readings*. Londres: Routledge, 1998. p. 206-257.
- BLUME, Roni; HOFF, Débora Nayar; PEDROSO, Eugenio Avila. Potencialidade competitiva e recursos essenciais à produção de vinhos finos: um estudo da vitivinicultura em São Joaquim, SC. In: *Anais do XLV Congresso da sociedade brasileira de economia e sociologia rural*. Londrina: SOBER. 2007. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/soberne2018/>> Acesso em: 20 dez. 2018.
- BLUME, Roni; SPECHT, Suzimary. O uso da noção de *terroir* para a valorização dos vinhos e promoção do desenvolvimento da região da Serra Gaúcha, Rio Grande do Sul – Brasil. In: *Anais do IV Congresso Internacional de la Red Sial*. Mar del Plata, Argentina, 27 a 31 de outubro de 2008.
- CASSIOLATO, José Eduardo; VARGAS, Marco Antonio. *Technological upgrading, learning and innovative strategies in the wine productive system of Serra Gaúcha in the South of Brazil*. Paper prepared for the UNU/INTECH Project on technological upgrading in traditional industries: from clusters to innovation systems in the wine sectors of the new world wine producers. 2005. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/267326488_Technological_upgrading_learning_and_innovative_strategies_in_the_wine_productive_system_of_Serra_Gaucha_in_the_South_of_Brazil> Acesso em: 20 dez. 2018.
- CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa. Globalização e processos sociais na fruticultura de exportação do Vale do São Francisco. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa (Org.) *Globalização, trabalho e meio ambiente*. Mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação. Recife: Ed. UFPE, 2004. p. 123-170.
- _____; SILVA, Ana Cristina Belo da. Globalização, estratégias produtivas e o trabalho de homens e mulheres na fruticultura de exportação: o caso do Vale do São Francisco. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa (Org.) *Globalização, trabalho e meio ambiente*. Mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação. Recife: Ed. UFPE, 2004. p. 259-281.
- CHANG, Ha-Joon. Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 26, n. 5, p. 539-559, set., 2002.
- _____; EVANS, Peter. The Role of Institutions in Economics. In: DYMSKI, G.; DE PAULA, S. (Eds.) *Re-imagining Growth*. London: Zed Press, 2005. p. 99-140.
- COASE, Ronald. The Nature of the Firm. *Economica*, New Series, vol. 4, n. 16, p. 386-405, nov., 1937.
- _____. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, vol. 3, n. 1, p. 1-44, 1960.
- COMMONS, John. [1931] Economia Institucional. In: SALLES, Alexandre Ottoni Teatini; PESSALI, Huás-

- car Fialho; FERNÁNDEZ, Ramón García. (Orgs.) *Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos*. São Paulo: Editora Unesp, 2017.
- COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento: o processo de criação da Sudene*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.
- DALCIN, Maria Stefani. *Vale dos Vinhedos: história, vinho e vida*. Bento Gonçalves: MSD Empreendimentos Culturais; Gráfica Pallotti, 2008.
- DAMIANI, Octavio. Diversificação Agrícola e Redução de Pobreza: a Introdução no Nordeste Brasileiro de Produtos Agrícolas Não-Tradicionais de Alto Valor e seus efeitos sobre pequenos produtores e trabalhadores rurais assalariados. *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 34, n. 1, jan.-mar., 2003.
- DEQUECH, David. The demarcation between the “Old” and the “New” Institutional Economics: Recent Complications. *Journal of Economic Issues*, v. 34, n. 2, p. 565-572, jun., 2002.
- EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2004.
- FARIAS, Claudio Vinícius Silva. Formação da indústria vitivinícola do RS: da imigração italiana aos dias atuais. In: *Anais do 4º Encontro de Economia Gaúcha*, Porto Alegre, 2008.
- FURTADO, Celso. [1959] Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: FURTADO, Celso (Org.). *O Nordeste e a saga da Sudene (1958-1964)*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Celso Furtado, 2009.
- HAMILTON, Walton. The Institutional Approach to Economic Theory. *The American Economic Review*, vol. 9, n. 1, p. 309-318, mar., 1919.
- _____. A abordagem institucional para a teoria econômica. In: SALLES, Alexandre Ottoni Teatini; PESSALI, Huáscar Fialho; FERNÁNDEZ, Ramón García (Orgs.) *Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos*. São Paulo: Editora Unesp, 2017.
- HIRSCHMAN, Albert. Notas de uma entrevista com Celso Furtado. In: FURTADO, Celso (Org.). *O Nordeste e a saga da Sudene (1958-1964)*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.
- HODGSON, Geoffrey. What are Institutions? *Journal of Economic Issues*, v. XL, n. 1, p. 1-25, mar., 2006.
- _____. A evolução das instituições: uma agenda para pesquisa teórica futura. *Revista Econômica*, vol. 3, n. 1, p. 97-125, jun., 2001.
- _____. What is the essence of institutional economics? *Journal of Economic Issues*, vol. 34, n. 2, p. 317-329, jun., 2000.
- LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas (1956-61): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- LOCKE, Richard. Construindo confiança. *Econômica*, vol. 3, n. 2, p. 253-281, set., 2001.
- MELLO, Loiva Maria Ribeiro de. Panorama da produção de uvas e vinhos no Brasil. *Campo & Negócios*, p. 54-56, abr., 2017.
- NORTH, Douglass. [1990] *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

- PROTAS, José Fernando da Silva; CAMARGO, Umberto Almeida; MELLO, Loiva Maria Ribeiro de. A vitivinicultura brasileira: realidade e perspectivas. In: *Simpósio Mineiro de Viticultura e Enologia*, n. 1, p. 17-32, 2002.
- RUTHERFORD, Malcolm. *Institutions in Economics: the old and the new institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- _____. Institutional Economics: then and now. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, n. 3, p. 173-194, 2001.
- SALLES, Alexandre Ottoni Teatini; PESSALI, Huáscar Fialho; FERNÁNDEZ, Ramón Garcia (Orgs.) *Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos*. São Paulo: Editora Unesp, 2017.
- SIMON, Herbert. *Bounded Rationality*. Mimeo, s.d.
- _____. From Substantive to Procedural Rationality. In: HAHN, Frank; HOLLIS, Martin (Eds.). *Philosophy and Economic Theory*. Oxford: Oxford University Press, 1979.
- SOBEL, Tiago Farias. *Desenvolvimento territorial nos perímetros irrigados do Submédio do Vale do São Francisco: o caso dos perímetros Nilo Coelho e Bebedouro (PE)*. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.
- _____; ORTEGA, Antonio César. Estratégias de desenvolvimento territorial: o caso do Polo Petrolina-Juazeiro. In: *Anais do XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER)*, Londrina, 2007.
- SOUZA, Angela Cristina Rocha de; CORRÊA, Maria Iraê de Souza; MELO, Sérgio Carvalho Benício de. Os desafios da constituição de uma rede organizacional no setor de vitivinicultura do Vale do São Francisco. In: *Anais do 5º Congrès de l'institut Franco-Brésilien d'Administration des Entreprises - IFBAE*, Grenoble, 2009.
- TROMBIN, Vinícius Gustavo. *Proposição de um método para analisar a viabilidade da implantação de uma cadeia produtiva em um novo local: o caso da citricultura no polo Petrolina-Juazeiro*. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2007.
- VEBLEN, Thorstein. Why is Economics not an Evolutionary Science? *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 12, n. 4, p. 373-397, 1898.
- _____. [1899] *A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- _____. Por que a Economia não é uma ciência evolucionária? In: SALLES, Alexandre Ottoni Teatini; PESSALI, Huáscar Fialho; FERNÁNDEZ, Ramón Garcia (Orgs.) *Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos*. São Paulo: Editora Unesp, 2017.
- VILLA, Marco Antonio. *Vida e morte no sertão: história das secas no Nordeste nos séculos XIX e XX*. São Paulo: Ática, 2001.
- WILLIAMSON, Oliver. *The Economic Institutions of Capitalism*. London: The Free Press, 1985.

Recebido em 11-01-2019 e aprovado em 14-03-2019.

Igor Santos Tupy¹
Fernanda Faria Silva²

Hirschman and Furtado's contributions to a historical discussion on regional economic resilience to droughts in the Brazilian semiarid: an evolutionary approach

ABSTRACT

This paper aims to analyze the economic resilience of Brazil's semiarid region to the phenomenon of droughts in the first half of the 20th century. Specifically, it uses Hirschman and Furtado's analyses of economic development and the question of droughts in the Brazilian Northeast to establish the notion of resilience to droughts from an evolutionary perspective. The paper highlights certain political and institutional aspects as determinants of regional resilience by studying the evolution of government-backed initiatives to cope with such droughts. It also shows how this particular economy has become vulnerable and susceptible, limited in its ability to learn from or adapt to such shocks, thereby effectively lacking any resilience to droughts.

Keywords

Droughts; Brazil's Semi-arid; Celso Furtado; Albert Hirschman; Regional Resilience.

JEL Classification: B31, O10, R11.

RESUMO

O objetivo deste artigo foi analisar a resiliência econômica do Semiárido Brasileiro ao fenômeno das secas na primeira metade do século XX. Parte-se das análises de Hirschman e Furtado sobre desenvolvimento econômico e a questão das secas no Nordeste como contribuições à construção da noção de resiliência em uma perspectiva evolucionária. O trabalho evidencia os elementos políticos e institucionais como determinantes da resiliência regional, analisando a evolução das ações governamentais contra as secas e mostra como essa economia se tornou vulnerável e pouco resistente, com baixa capacidade de aprendizado e adaptação aos choques, isto é, não resiliente às secas.

Palavras-chave

Secas; Semiárido Brasileiro; Celso Furtado; Albert Hirschman; Resiliência Regional.

1. Doutor em Economia (Cedeplar-UFMG) e Professor Adjunto da Universidade Federal de Viçosa. Doctor of Economics (Cedeplar-UFMG) and Adjunct Professor at the Federal University of Viçosa.
2. Professora do Departamento de Ciências Econômicas e do Programa de Pós Graduação em Economia Aplicada da Universidade Federal de Ouro Preto. Professor of the Department of Economic Sciences and the Postgraduate Program in Applied Economics at the Federal University of Ouro Preto.

Introduction

This paper analyzes the phenomenon of droughts in the Brazilian Northeast from the concept of regional resilience, using an evolutionary perspective. Historical elements were drawn upon to show how political action shaped the resilience to drought in the region, taken from the works of Albert Hirschman and Celso Furtado. The concept of resilience seeks to capture the ways in which regional economies prepare, respond, recover and adapt to exogenous shocks – economic, political or environmental and how they deal with the consequent uncertainty, volatility and rapid changes. This analysis focuses on the debate on drought control that took place up until 1959 – the period marked by the interfaces between these two authors' works.

The theoretical link between Hirschman and Furtado appears in two major fields. As for the theoretical conception of development, it is interesting to note a review of Hirschman's *The Strategies of Economic Development* (1958), in which Furtado (1959b) highlights the relationship between the theory discussed in the book and the theoretical approach taken by Latin American economists. As an analysis of the practice of economic policy and planning it is important to note that Hirschman (1963) dedicates his book *Journeys Toward Progress* to Celso Furtado and throughout the course of this work, analyzes Furtado's role in the creation of the Northeast Development Authority (Sudene).

Hirschman and Furtado's works overlap in the field of Development Economics. However, this present paper displaces their original *locus*, inserting them instead into the recent discussion on regional resilience. It is, therefore, important to note that regional economic development is not a smooth straightforward process, being subject to all kinds of disruptions and ruptures (SIMMIE; MARTIN, 2010). In this particular case, successive droughts have made the Brazilian Northeast's economic development process a very bumpy one indeed.

Simmie and Martin (2010) stress that the ways in which regional economies respond and adjust to shocks can influence the processes and patterns of their respective development. Therefore, the notion of resilience is very pertinent when analyzing how regions react to and recover from shocks, and in understanding the role that these shocks have in shaping the spatial dynamics of economic development over time (MARTIN; SUNLEY, 2015). In the Brazilian Northeast, this shock occurs with such

frequency that resilience is expected to exert a high level of influence on the respective development path of this region. Hirschman and Furtado's analysis makes this abundantly clear.

A distinction of concepts should be made here, since we appropriate ideas from the field of Development Economics: Resilience is not necessarily related to a higher level of development or previous economic success. A region's success may not be maintained following a change in its conditions. Thus, a resilient region is not only economically successful but maintains success over time when facing the inevitable adaptations that are required by the shock induced changes in the system (CHRISTOPHERSON; MICHIE; TYLER, 2010). According to Christopher-son, Michie and Tyler (2010), resilience involves maintaining that success in the future, particularly when the region is faced with an economic recession or other challenges. For them, the likelihood that success will hold up over time will depend crucially on such an ability to adapt to changing circumstances and adjust to external shocks when they occur.

The elements we sought in Hirschman and Furtado to help us discuss the question of economic resilience primarily emphasized decision-making and political issues that interfere with and are interfered with by economic processes. Political and economic processes are at the heart of the concept of resilience as they create governance capacities and determine how vulnerable a given region is to events that are beyond its residents' control, as in the case of droughts in the Northeast (CHRISTOPHERSON; MICHIE; TYLER, 2010).

In terms of Hirschman's contributions, we begin with his analysis of the Brazilian Northeast in *Journeys Toward Progress*, published in 1963. In Furtado's case, his vision and interpretation of drought and the initiatives employed to combat it in the region are taken from the document entitled *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* [An Economic Development Policy for the Northeast], produced as part of the Working Group for the Development of the Northeast (GTDN) and from *A Operação Nordeste* [The Northeast Operation], both from 1959, as well as from the book entitled *A Fantasia Desfeita* [The Fantasy Undone] of 1989.

The emergence of the concept of resilience in debates on regional economic development

Regional studies have increasingly turned their attentions to regional resilience in response to growing external shocks and ever more diverse transitions, such as financial crises, terrorist acts and extreme weather events (PIKE *et al.*, 2010). The potential vulnerability of localities to these dangerous and exogenous hazards, according to these studies, has intensified as part of the growing permeability and interdependence between different places and regions. This increase in the perception of vulnerability has stimulated a search for new paths to “resilience”, through adaptation and survival formulas that are aimed at coping with a perceived growth in economic, political and environmental risks (CHRISTOPHERSON; MICHIE; TYLER, 2010).

The idea of resilience has emerged rapidly in policy discourses across different regions and localities, focusing people’s attention on the particularly powerful combination of crisis pressures and imperatives for change (BRISTOW, 2010). The recent context of intersection between economic and environmental crises (CHRISTOPHERSON; MICHIE; TYLER, 2010) has again focused our attention on the ability of governments to mitigate shock impacts, as well as the different effects and consequences of government intervention (DAVIES, 2011).

In general terms, resilience is understood as the way a system behaves after being struck by an external shock. The term has commonly been used in the exact sciences, such as engineering, physics, ecology and psychology studies (PENDALL, R.; FOSTER, K.; COWELL, M., 2010, MARTIN; SUNLEY, 2015) and it has only relatively recently emerged in discussions and studies on regional economies.

As a new concept, we must first define what we mean by a resilient region, which can be described in a number of ways: One that resumes a possible state or trajectory of balance or full pre-shock employment through an approach referred to as engineering resilience, which admits the existence of a state of unique equilibrium, as in neoclassical economics; One that, after the shock, is able to achieve a new trajectory or state of equilibrium where its functions, structures and performance have been improved, in a view related to the existence of multiple equilibria and associated with so-called ecological resilience; Or, one that has the capacity to continuously adapt and

transform its structure, functions and performance when faced with a shock, compatible with optics that discard the existence of equilibrium, and in which the concepts of robustness, adaptation and adaptability emerge and are related to Complex Adaptive Systems and the Evolutionary Economy (SIMMIE; MARTIN, 2010; PIKE, A.; DAWLEY, S.; TOMANEY, J., 2010; PENDALL, R.; FOSTER, K.; COWELL, M. 2010; MARTIN, 2012; FINGLETON, B.; GARRETSEN, H.; MARTIN, R., 2012; MARTIN; SUNLEY, 2015).

The evolutionary resilience option was the choice of our study, and this can be better defined as:

The capacity of a regional or local economy to withstand or recover from market, competitive or environmental shocks to its developmental growth path, if necessary by undergoing adaptive changes to its economic structures and its social and institutional arrangements, so as to maintain or restore its previous developmental path, or transit to a new sustainable path characterized by a fuller and more productive use of its physical, human and environmental resources. (MARTIN; SUNLEY, 2015, p. 13)

From an evolutionary perspective, regional resilience can be understood as a process composed of elements that, as a result of a given shock can affect a region's development trajectory. Through this, regions respond and adapt to shocks until they resume or adopt a new alternative development path. We highlight, from among these different elements, the vulnerability and exposure of regions to shocks of varying natures and intensities, as well as the sensitivity or resistance of regional economic systems once they have been submitted to such shocks and proved resilient to them (SIMMIE; MARTIN, MARTIN 2012; MARTIN; SUNLEY, 2015).

Moreover, recent literature on resilience points to the role of robustness and adaptation, that is, a region's capacity to withstand a shock while maintaining its fundamental functions and characteristics. This is in addition to its adaptability, which is related to the ability of the same regional economy to change its structure in response to a shock, maintaining the functions, structures and institutions that make the system dynamic while at the same time, transforming those that have become obsolete (CHRISTOPHERSON; MICHIE; TYLER, 2010., 2010, PIKE, A.; DAWLEY, S.; TOMANEY, J., 2010, MARTIN; SUNLEY, 2015).

Our particular interest is to extract, from Albert Hirschman and Celso Furtado's analyses, the political and institutional determinants of the economic resilience of the regions in the Brazilian Semi-arid to recurrent environmental shocks – primarily the phenomenon of drought. One should, however emphasize that elements such as productive specialization, specific characteristics of the labor market, innovation systems and financial arrangements are also recognized as important determinants of regional resilience.

Contributions to the discussion on the economic resilience to droughts in the Brazilian semi-arid

Shock and Vulnerability at the level of the Local Economy

Firstly, it is important to define the nature of the shock that motivates this present study in terms of its origin, form, incidence, scale and duration. According to Martin and Sunley (2015), shocks can take many forms and have very different implications to resilience. Shocks may be disturbances in a local or regional economy caused by economic events, as in, for example bank crashes or the closure of a major regional employer, or caused by natural disasters or environmental disruptions, as in the case of the Brazilian Semi-arid region. They originate in different spatial scales and tend to be sudden, unexpected and extraordinary events that are highly destabilizing and invariably spatially unequal (MARTIN; SUNLEY, 2015).

Hirschman (1963) considers droughts to be spectacular and sudden events with which individual action is completely unable to cope³. Repeated droughts tend to occur “capriciously” at random intervals (average recurrence of 10 years), although they are totally unpredictable, and this leads to a break down in the region's agricultural and pastoral activities according to Furtado. In the GTDN document⁴, Furtado details the phenomenon:

3. One can understand here that being 'completely unable to cope' effectively means being totally non-resilient.

4. Although published as an official document, the document was written by Celso Furtado, not the technicians who formed the group, and was known as the Celso Furtado Report. Furtado himself reports: “The text was designed and written by me. There was no time to submit it to the critical reading of other people” (FURTADO, 1989, p. 56).

The rainfall in the region covered by the Drought Polygon, strictly speaking, cannot be considered low, since even in the caatingas the average is between 500 mm and 700 mm per year. It is therefore a region that has remained far from arid and has a relatively small volume of water. Therefore, this precipitation is very concentrated [...] Drought is caused by an aggravation of these phenomena: Low precipitation level and higher concentration. Sometimes the drought results mainly from a disturbance in the distribution of rainfall; at other times, its basic cause is in the fall of the level of precipitation. The most common is the combination of the two abnormalities (GTDN, [1959] 1967, p. 64).

When analyzing resilience, we should question whether a drought actually constitutes normality or whether it is, in fact, an exogenous shock that causes rupture in the regional economy (MARTIN; SUNLEY, 2015). It should be noted that the vast area described as the “Drought Polygon” is by no means a homogeneous region (HIRSCHMAN, 1963). On the one hand, there is the southern region (near the São Francisco river) where periodic droughts are less pronounced but where rainfall is lower and aridity tends to be an on-going condition. In this region, drought can be considered more a condition of normality than an actually shock.

However, in the *Sertão* (the Hinterland), as Hirschman (1963) points out, the problem is less its aridity and more the irregularity of its dry periods. This phenomenon is unique to the region, especially occurring as it does in such an extensive and populated area (FURTADO, 1989). Such a distinction between normality and shock has important implications when considering possible solutions. In terms of the basic structure of the problem, the region is best compared to places where an unpredictable calamity is imminent than other arid areas (HIRSCHMAN, 1963).

Characteristics of aridity that are similar to those experienced in places such as Mesopotamia or Egypt would suggest using existing solutions. However, in this case as rainfall irregularity can reach extremes, the possibilities for agricultural use are particularly restricted: “xerophytic vegetation can make its own water forecasts, but annual cycle crops become unfeasible” (FURTADO, 1989, p. 18). Hirschman (1963) compares the prospect of droughts in the region with the situation of areas close to volcanoes in Japan and Italy: Those living in Brazil’s Northeast region share with these people a refusal to worry about the possibility of disasters – if they do occur then they expect the government to act. Furtado (1989) states that, up until the be-

ginning of the 20th century, the only defense measures in place involved storing surface water to cope with difficult periods. It was up to the government to ensure, through the use of emergency measures, that hunger did not afflict the population during these trying times.

This increasing interest in the idea of resilience is precisely a reaction to a number of extraordinarily specific events and shocks that obtained different types of response from public policies (SIMMIE; MARTIN, 2010). The approximation between this discussion and the analyses of Hirschman and Furtado clearly highlights this characteristic of periods of drought, which drew and still draw a variety of different responses from public policies, albeit not always so readily. When very recurrent, says Hirschman, droughts have led not only to the resumption and expansion of government measures (such as public works expenditure) initiated in past periods of drought, but also to the establishment of entirely new institutions.

This inability to deal with the phenomenon is associated by Furtado (1959) with the creation of a structurally vulnerable and unstable economic system that is not adapted to the environment in which it operates. According to him, it would be difficult to explain the phenomenon of droughts as we know it by restricting analysis to the forces of nature, since the economy's and society's system expansion logic in the Northeast has increasingly exposed them to the serious effects of climate irregularities (FURTADO, 1989).

Settlement in this region occurred in a very primitive way, induced as it was by the dynamics of sugarcane production in the wetlands on the coast that in turn created demand for working animals and livestock and generated a supply of personnel that fueled the occupation of the territory (FURTADO, 1989). This occupation was based, from the outset, on extensive cattle ranching, which guided the region's socioeconomic organization (FURTADO, 1959).

With the stagnation of the sugar industry, the economic *raison d'être* of the region ceased to exist, but the occupation of land of inferior quality and more subject to the phenomenon of droughts continued. The combination of a cotton-based agriculture⁵ – offering extremely low income, and cattle raising created an economy that

5. Cotton-wool consists of a native cotton variety which is a xerophyte shrub that is highly resistant to drought (FURTADO, 1989).

attracted too high a demographic burden to the region. Ultimately, the more demographic surplus you have, the more profound is the social impact of drought (FURTADO, 1959).

Drought causes, above all, a crisis in subsistence agriculture: “A change in the distribution of rainfall or a reduction in the volume of rainfall that makes subsistence agriculture impossible is enough to disrupt all economic activity” (GTDN, [1959] 1967, p. 64). The almost total loss of subsistence agriculture production explains the seriousness of the phenomenon in the region and its prolongation as a social calamity. In the case of livestock, on the other hand, the loss is more reflected in the herd’s loss of weight, reducing the meat ratio. Thus, the drought tends to cause a production concentration that inflicts greater losses on the working classes who have fewer defense mechanisms and less economic resistance (FURTADO, 1959).

Therefore, this present analysis looks at the effects of these sudden and uncertain exogenous shocks, which are particularly frequent, and considers the decisive impact they have on a region naturally prone to this natural phenomenon and on an economic and social system that is eminently vulnerable to it. Next, the discussion turns to the ways in which the region has handled these shocks in the short and long-term periods, addressing the issues of resistance and adaptation. The background of this contextualization considers the actions of governments and the political issues involved.

Downturns in economic and political cycles are, according to Bristow (2010), inflection points in short and long-term development paths which create imperatives for changes in habits, routines, conventions and policies, not only to mitigate their effects, but also to prepare for future crises. Indeed, as shown by Furtado (1989), when the economic and social implications of the shocks became a national scandal, these droughts effectively forced the government into action, thereby making it a decisive factor in the subsequent evolution of the regional picture.

A proper understanding of the concept of resilience requires that one first comprehend how the distinctive power, policy, contestation, and cooperation relationships between capital, labor, state, and civil society are effectively delineated (PIKE, A.; DAWLEY, S.; TOMANEY, J., 2010). It is crucial to understand how policy formulation and the structure of governance enable and facilitate change (CHRISTOPHERSON; MICHIE; TYLER, 2010., 2010).

Government Action and Resistance to Droughts

In the Brazilian Northeast, governments basically acted by means of immediate relief for drought refugees – relief consignments and the organization of emergency public works – and new initiatives aimed at finding better ways to deal with the problem (HIRSCHMAN, 1963). This action was characterized by short-term measures, which resulted in the creation of sources of occupation that allowed the most affected population to maintain a long-term income. This was especially focused on the construction of dams and wells to access groundwater and on projects for water retention in rivers (GTDN [1959] 1967).

It should be noted that government efforts, especially the most significant ones, depended predominantly on the occurrence of severe droughts at the time (HIRSCHMAN, 1963). Hirschman (1963) identifies crises as important ingredients in the implementation of reforms. The emergence and evolution of a crisis provides situations that are particularly favorable to solving problems. Firstly, because a crisis directs the attentions of the authorities to that particular context. Secondly, it offers the authorities an opportunity to take any action needed against potentially “well entrenched” and invulnerable groups, and finally, crisis can stimulate action and, *a priori*, help us learn about a problem that we previously knew little or nothing about.

Generally, drought-fighting efforts were focused on engineering projects, such as the construction of dams to retain water both during droughts and during normal dry seasons (HIRSCHMAN, 1963). Part of the first initiatives against drought, implemented by the Federal Inspectorate of Drought Works (IFOCS), the largest dams were intended to serve as “strengths” of drought resistance in the hinterland itself (HIRSCHMAN, 1963). Smaller reservoirs, constructed in cooperation with the owners of large-scale farms in the region, would be useful in mitigating the damaging effects of droughts. The larger ones, financed entirely by the federal government, were aimed at promoting a fundamental transformation in the agricultural economy of the region through irrigation downstream (HIRSCHMAN, 1963; GTDN, [1959] 1967).

Hirschman (1963) pointed out that the construction of highly costly large-scale reservoirs could only make economic sense if they were used for irrigation. Des-

pite the high costs involved, irrigation could provide greater stability to food production (FURTADO, 1959). This would reduce the need for the population to emigrate during droughts and, by allowing for the sale of annual crops, help sustain life in the hinterland during the dry years (HIRSCHMAN, 1963).

Road construction, according to Hirschman (1963), was another important component of public works programs in the Northeast for facilitating the evacuation of people from the *Sertão* during droughts, allowing too for the delivery of relief, construction materials and equipment and enabling the movement of people within the *Sertão* itself in search of more humid lands, perennial rivers and reservoirs.

Furtado (GTDN, [1959] 1967) emphasized that neither the short-term nor the long-term measures that were implemented had until then [time of writing the document] fundamentally resolved the problems faced. In the case of the short-term problems, these droughts represented production crises that mainly affected the supply of food. Simply creating jobs to help the population was not enough, given the huge increase in demand that came abruptly with the fall in production of self-sufficient families (GTDN, [1959] 1967). As for the engineering initiatives, Furtado pondered that despite the importance of these works, one could not state for certain that such investments had effectively contributed to making the region's economy more resistant to droughts.

The reasons why public works and investment programs have failed to transform the economy of Brazil's Northeast into a more drought-resistant system will be discussed in more detail in the next section, where we analyze the concept of adaptive capability and its impact on regional resilience. To Pike, Dawley and Tomaney (2010), while in the short-term resilience is confronted with the quantitative aspects of the immediate challenges faced, the long-term vision should better connect with qualitative issues, with a reflection on different solutions and more appropriate trajectories aimed at avoiding the recurrence of such shocks. According to Christopherson *et al.* (2010), long-term policy decisions contribute to the determination of physical capacity, regional resilience and risk distribution of the adverse consequences of shocks and disturbances between residents and external agents.

Political and institutional aspects and the lack of an adaptive capability

In analyzing the long-term aspects of the Northeast's resilience, we emphasize how firms, workers and institutions in the region adjust and adapt to shocks, including the role of external mechanisms, public interventions and support structures, which Martin and Sunley (2015) had defined as *robustness*. In this regard, our analysis focuses on the mechanisms by which agents and institutions in the region respond and adjust to shocks in order to mitigate their effects and the scope of reorientation and structural adaptation and reallocation of economic resources in the region.

Learning and preparing for future shocks

Evolutionary resilience is related to the ability of a region to undergo successful changes in its structure, functions and behavior after experiencing a shock event (MARTIN; SUNLEY, 2015). The concept involves, according to Martin and Sunley (2015) deliberate changes undertaken by individual or collective agents in anticipation or preparation for certain types of shock. In their view, the experience gleaned from such events can lead to the implementation of measures that minimize the impact of any recurrence of such shocks. In the case of droughts in Brazil's Semi-arid region, this aspect deserves special attention given the high frequency with which they occur in the region.

According Hirschman (1963), the Northeast has always offered particularly favorable conditions for the learning process to unfold, which would enable a greater adaptive capacity to develop in the long term and ultimately lead to a greater level of resilience. The challenges and difficulties faced by policymakers during and after each drought event in the region were essentially the same and offered them an excellent opportunity to accumulate a vast wealth of experience to help in attacking the problem and seeking to avoid or prevent its impact in the future.

However, a lack of urgency in reacting to the problem in hand, maladministration, arbitrary practices, a lack of continuity, abuse in the distribution of aid funds and the use of these funds for individual enrichment and political advantage (HIRSCHMAN, 1963) are just some of the elements that have thwarted any possibility of success in

these attempts. There is also the question of the different impact of droughts experienced by the different social groups of large producers, sharecroppers and rural workers, leading to the enrichment of some groups through the exploitation of aid to the needy and misappropriation or misallocation of funds from public works⁶.

Hirschman (1963) points out that the scarcity of investment projects ready to be deployed at the time of an emergency led to many missed opportunities and false starts. According to him, at other times and despite the availability of resources for initiatives in the region, the lack of ideas for allocating these resources made it difficult to implement or prevented further action. The creation of the Comissão do Vale do São Francisco (CVSF)⁷ is a good example of this. The allocation of resources to invest in the São Francisco River Valley – at least 1% of federal revenues – was guaranteed by a constitutional amendment but, it was only after its approval that lines of action, projects and priorities began to be discussed (HIRSCHMAN, 1963). The author highlights that the results of this process were predictable: resources were dispersed throughout the vast area covered by the CVSF and allocated to a large number of easy-to-execute projects, thereby facilitating considerable political influence over projects (HIRSCHMAN, 1963).

The lack of continuity of implemented measures should be highlighted as yet another barrier to the adaptation of the region to droughts in the long-term. Public action during the severe drought of 1900 is a perfect example of this. According to Hirschman (1963), the few public works that were undertaken or resumed their activities as a result of this particular shock were interrupted as soon as the rainy period began in 1901, a fact celebrated by the government of the time as a reduction in the “sacrifices” imposed by these works on the National Treasury’s coffers. Not even the Inspectorate, an institution created to combat this lack of continuity, was able to guarantee greater stability for anti-drought initiatives in the region.

6. For example, through the building of dams and roads to benefit the properties of friends and family or to consolidate the political influence of a few political leaders in the interior (HIRSCHMAN, 1963)

7. The São Francisco River is the second largest river in Brazil and most of its course flows through the northeastern territory at its southern portion. Because of its location and size, it has been the subject of numerous projects and attempts at action against droughts, especially in the northern areas of its basin (HIRSCHMAN, 1963). The CVSF, an autonomous company, was created in 1948 with the task of regularizing the course of the river in terms of navigation, flood control, irrigation and electric energy production. According to Hirschman (1963), the CVSF was given the task of providing more minor services, such as “access roads, infirmaries, health centers, water supplies, and energy for small cities”, etc.

This irregularity can also be seen in the flows and guarantees of National Treasury resources, based on the revenues of the federal government. Hirschman (1963) shows that at various times in the past such resources earmarked for actions against drought were only secured by virtue of articles in the Constitution. However, political instability at a national level very often compromised the continuity of such resources.

An even more striking example of this lack of continuity was seen in the transition between presidents Epitácio Pessoa and Artur Bernardes. Pessoa, himself a northeastern Brazilian, promoted a series of large-scale projects contracted by the Ifocs. Expenditure on these consumed a very considerable proportion of the federal government's budget, mainly because of the great drought of 1919 (HIRSCHMAN, 1963) but most of the projects were suspended before they could be completed once his successor, Bernardes, took office⁸.

The evolution of public efforts aimed at irrigation in the surrounding areas of the major dams also evidenced a serious lack of learning or understanding behind such initiatives. Furtado (1989) classified the inexistence of an irrigation law in a region where so many resources were invested in the construction of dams as a scandal. Up until the 1930s, irrigation did not even appear as a major concern in drought-control plans, despite the focus on constructing large reservoirs. Irrigation, according to Hirschman (1963), from that point on should have been a required phase of the process after the construction of these reservoirs. In the 1950s, however, despite an explicit concern for the subject, there was only one repetition of previous patterns: Construction of dams without any planning for irrigation. The author concludes: "While understandable during the thirties because of a lack of experience in relation to the problem, this absence of 'complementary efforts' had become the butt of jokes by the fifties" (HIRSCHMAN, 1963, p. 47).

Furtado (1959) also identified the lack of coordination in their actions between different divisions of government.

There were a multitude of policies in place in the Northeast: One run by the Dnocs and one by the CVSF; One by the DNER and one by the DNEF; Finally, there were as many policies as

8. Upon assuming the presidency in 1922, Artur Bernardes abolished the Special Fund created previously to give financial support to the Inspectorate, paralyzing most of the projects and suspending all public works in the Northeast for the next six years.

Federal Government agencies operating in the region, all growing very slowly, repeating things they did in the past, good or bad, as far as they could, and almost all with enormous difficulties because they could not see the problem as a whole. (FURTADO, 1959, p. 18)

Based on Martin and Sunley (2015), such a lack of “anticipatory adaptation” – even a lack of learning from recurring problems - manifests itself as a lack of resilience. Davies (2011) stresses that resilience depends on the ability of policymakers to ensure effective planning and implementation strategies as a response to shocks and social learning capacity. But the evident fact in this context is that “each successive drought in the Northeast brought out one of several ways in which preceding efforts at strengthening the region’s resistance to the scourge had gone awry” (HIRSCHMAN, 1963, p. 262).

Impact of regional political forces and the macroeconomic environment

Christopherson, Michie and Tyler (2010) emphasize that regions exist in a multiscale space of action, in which political and economic actors make decisions that have consequences for anything located in this space. In an analysis of public action in the Northeast, this characteristic deserves attention on two fronts: The issue of regional political forces and the dependence of national economic cycles on spending policies.

In Hirschman’s (1963) interpretation, the Pessoa-Bernardes episode illustrates a general principle: “[...] country with one area that is rich and growing and another that is poor and stagnant, the latter is likely to be the stepchild of public investment for a prolonged period.” (HIRSCHMAN, 1963, p. 36). The paradox is that spending in poor areas tends to be associated with the characteristics typical of private spending on luxury goods: carried out only during periods of extreme prosperity and likely to be cut as soon as the first financial constraints appear.

In this regard, Furtado (1959) states that as the inequality between standards of living and income between regions reaches certain levels, it tends to be institutionalized. Once such a phenomenon gains institutional strength “its spontaneous reversion is practically impossible” (FURTADO, 1959, p. 14). Furthermore, as the command of politics belongs to the most powerful economic groups: “reversion through the performance of political bodies also becomes extremely difficult” (FURTADO, 1959, p. 15).

Several examples of this dependence on decisions taken at higher geographic levels arise from this analysis: during the decline of coffee prices, the activities of the Drought Inspectorate were limited due to financial constraints; during the Artur Bernardes government, works in the Northeast were the first victims of ongoing financial austerity, as described by Hirschman (1963). In addition, and indeed as occurred during many other governments, aid expenditure in the Northeast was invariably blamed for inflationary pressures.

According to Hirschman (1963), the pattern was only broken in those moments when the severity of the droughts made them a problem of national urgency. During the Vargas government, for example, although the years of 1930 and 1931 experienced dry conditions, resources allocated to the Inspectorate were limited because of the desire to restrict spending. It was only when the drought became very severe and affected a very large area that resources were finally allocated to funding aid programs and emergency public works (HIRSCHMAN, 1963)⁹.

Institutional Aspects

Pike, Dawley and Tomaney (2010) argue that the challenge of the adaptation and adaptability of regions and therefore of regional resilience necessarily requires an institutional coordination of multiple agents between different spatial levels. In addition, they emphasize the need for a degree of institutional stability, with guarantees for the continuity of the capacity of the institutions in a region to interpret and give meaning to the challenges brought about by such shocks. In this analysis, some institutional difficulties facing drought resilience deserve special mention.

As previously mentioned, the development of irrigation near large dams is necessary to give economic coherence to such works. However, unlike in totally arid areas¹⁰, Hirschman (1963) suggested that the way the Northeast was originally colonized cre-

9. In 1932, expenditure on the Inspectorate reached 10% of federal revenue, being cut after the acute crisis had passed, but by a smaller percentage than that of its original increase, thereby allowing for the continuity of construction of some dams and roads (HIRSCHMAN, 1963).

10. Irrigation is a necessary condition in these totally arid areas in order to allow for their colonization and, therefore, in these areas the construction of dams and the development of irrigation necessarily and naturally go together (HIRSCHMAN, 1963).

ated certain institutional barriers to the question of irrigation. Northeasterners never acquired the tradition, the experience or indeed any kind of favorable disposition to deal with the question of irrigation. Thus, the state assumed a preponderant (and omnipresent) role to accumulate knowledge through research, to modify attitudes and to redesign property or land relations. In addition, irrigation was embedded in a series of socioeconomic problems (HIRSCHMAN, 1963).

According to Hirschman (1963), property relations were a marked institutional difficulty, mainly due the appropriation of the land downstream of the reservoirs and the headwaters of the perennial rivers, incompatible with the objectives of irrigation. This structure created a barrier, preventing the benefits of these major works being fully realized and fairly distributed. As soon as the large reservoirs were completed, it became clear that their benefits would not be equally shared or fully realized unless changes and severe interference in existing property relations were promoted (HIRSCHMAN, 1963).

The highly differentiated effects of droughts on, and the traditional ways of dealing with them by the different social groups in the region are evident. Government action in the region, in Furtado's (1989) view, only served to reinforce the existing *status quo*. In addition to reinforcing the existing social, economic and political structures, the author showed that these actions, dominated by large landowners and cotton farmers, merely aggravated the social effects of droughts:

The society of the semiarid region was formed within the scope of the farms. Economic power and political power were two sides of the same coin [...]. Tax collection, policing and justice were exercised by landlords on behalf of the state government. During the drought periods, federal government action was carried out by intermediaries of the local constituents, who used labor paid with public money to construct local roads and similar works, strengthening the existing structures. (FURTADO, 1989, p. 22).

During the drought of 1958, Furtado notes that while the living conditions of the rural working population were dire, the class of landowners did not seem to be significantly affected. Nevertheless, government action prevented the population from being decimated by hunger and from emigrating, eliminating this "natural solution" and ensuring the survival of traditional structures.

In the areas benefiting from government resources for the construction of dams, “the totality of the public and private legacy for the benefit of some ranchers” paid “hunger wages” (FURTADO, 1989). The water was provided almost free of charge, the channels were funded with nonrefundable resources and maintained by the government. In addition, merchants who pre-financed emergency works benefited, on the one hand, from a sharp increase in the prices of basic necessities and, on the other, from the very high interest rates charged of workers receiving cash advances from them (FURTADO, 1989). Thus, Furtado (1989) suggested that drought could be a large and prosperous business opportunity for the so-called “drought industrialists”.

Finally, we explain the importance of agents' actions and their relationships with structures for the understanding of adaptation mechanisms, showing the different levels of resilience that exist between regions (PIKE; DAWLEY; TOMANEY, 2010). In times of drought, the traditional solution for the poorer people in the countryside is to make their way down the perennial rivers in the hope of finding safe non-agricultural work and assistance, especially focusing on the more humid enclaves or reservoirs in the *Sertão* as well as cities along the Coast and in the south of the country, only returning with the first rains (HIRSCHMAN, 1963).

This large number of refugees requiring assistance was often pointed to as evidence of the complete lack of success of the initiatives implemented to combat drought (HIRSCHMAN, 1963). However, for Hirschman (1963), with a more developed road network and advances in motorized transport, “people no longer had to stay behind to die of starvation, thirst or root poisoning. Thus what was taken as evidence of failure could also be interpreted as the partial success of one type of remedial action ” (HIRSCHMAN, 1963, p. 68).

Over time, Hirschman (1963) reckoned that the numerous efforts of agents, individuals and governments in the region, who sought to avoid the destructive consequences of these major droughts, despite failing to achieve their ultimate goals, were nevertheless successful in making a living in the region more tolerable. This factor provided the basis for colonization during normal years, attracting an ever greater population contingent which, for him, raised the prospects for catastrophes of even larger dimensions when new droughts came along.

Theoretical contributions to the discussion on drought resilience

This paper has looked at the economic resilience of the Northeast region of Brazil, based on the analyses carried out by Hirschman and Furtado for a period up until the end of the 1950s. What emerged were the political and institutional elements that largely determined the region's ability to withstand, cope with and adapt to recurring occurrences of the climate phenomenon in question. In this effort, the discussion on resistance to drought initiated by Celso Furtado and on the problem-solving styles in Latin America by Hirschman (1969) is all the more pertinent and interesting.

Resistance to drought according to Furtado

In the final year of the period covered by this article, Celso Furtado was hired to help create and run Sudene as its planner and first superintendent. We should stress here the major intellectual effort that was employed to make a realistic diagnosis of the policies that had been used to combat drought until that point and, above all, to suggest new directions and ideas for the development of a socioeconomic system that might be more resistant to this environmental phenomenon. It is worth noting that in the short term, raising the level of resistance has a recognized impact on the resilience of a region as a whole.

Furtado (1989) above all stressed the need to increase the resistance of the semiarid economy by somehow incorporating climatic irregularity into the population's livelihoods, better preparing them to face droughts on a regular basis. The author argued in favor of the need for a general reorientation of the government's policies, hitherto focused on the "water solution" through dams, with their benefits restricted to extensive livestock farming. He understood that the issue was not one of combating the shock, in this case the drought, but rather of promoting a coexistence between the economy and society and this recurring event, primarily through the creation of an agricultural system that might take the region's specificities fully into account.

Thus, if, on the one hand, an inadequate economy extremely vulnerable to drought was developed in the *Caatinga* region, this same biome still had the potential to produce drought-resistant tree fodder (FURTADO, 1959). Any plan of action in this

direction would need to focus on creating a drought-resistant economy with the highest productivity possible. In addition, this same economy would not necessarily be compatible with a high population density, implying therefore the existence of a surplus population that would have to be absorbed. This would then require that the action plan include an expansion of the agricultural frontier and an increase in industrial investments in the region (FURTADO, 1959).

In Furtado's (1959) interpretation, the economic consequences of drought represent a crisis in the purchasing power of the local population. To create a resistant economy - and according to this interpretation, a resilient economy - one must have a plan that aims to absorb the unemployed population. Then, if there is a collapse in subsistence activities, the regional economy must ensure adequate compensation so that people can continue to work, maintain their purchasing power and purchase the foodstuffs available in the market. Thus, Furtado highlights the importance of replacing an action purely focused on the fight against the effects of drought, with an action that transforms the regional socioeconomic structure and functions into a system that is more adapted to the environment in which it is inserted.

Problem-solving style and the learning process according to Hirschman

Some of the analyses of economic policy in Latin America carried out by Hirschman (1963) contribute to our understanding of resilience, especially when one considers the relevance of political factors in solving problems such as the shocks mentioned here. These elements are related to the learning process previously discussed.

Hirschman (1963) makes a distinction between the possibilities of "pressing" problems, whose actions are based on motivation and "chosen" problems that underlie actions by the planners' understanding.

If mistakes are made in handling "pressing" problems, the policy-maker will be told so quite promptly, since the original pressures that led him to act in the first place will not abate and may even increase. On the other hand, if "chosen" problems are mismanaged, corrective forces will be slower to assert themselves, since there are no pressures to start with. (HIRSCHMAN, 1963, p. 235).

In this sense, the nature of this learning process - important to regional resilience - will depend on the type of problem being dealt with. The drought and its effects, recurrent in the Northeast, are evidently “pressing problems”¹¹.

A second issue involves the style of problem solving that characterized the implementation of actions against drought. Hirschman (1963) characterizes this style as the tendency of *action motivation* to move ahead of the problem’s understanding. This is the typical behavior of societies that are eager to solve a wide range of problems without, however, considering whether their resources, skills and attitudes are in sync with the challenges they face. Since comprehension remains lagging behind motivation, a high incidence of errors and failures occur, reflected in the repeated and endless appeals for full, integrated, rapid and definitive solutions.

The frequent creation of new institutions, as seen in the Northeast, is also a characteristic of this style: “In the absence of understanding, the sharpened motivation to do something about a problem finds a welcome outlet in the establishment of an agency to which the problem solving task is delegated” (HIRSCHMAN, 1963, p. 270). This should be distinguished, however, from those agencies whose creation resulted in little, if any, progress in understanding the problem, such as the CVSF, or those institutions that gleaned new knowledge and fought significant battles in favor of change in institutional and social structures, such as Sudene.

This style is also characterized by what Hirschman (1963) describes as “*la rage de vouloir conclure*”, or “the fury of wanting to conclude”. In the case of “pressing” problems, such as drought, policymakers are motivated to act, in the first instance, merely to pacify or suppress dissatisfaction (through aid to drought victims, for example). These first reactions are carried out with a minimum of knowledge of the problems, to try to remedy the situation. Given the low initial level of understanding, any action is likely to be defective; hence the problem continues or even worsens. Persistence or aggravation of the problem, in turn, leads formulators to seek “fundamental” solutions, usually coming from a foreign source or based on external solutions (HIRSCHMAN, 1963).

11. For Hirschman (1963) the San Francisco River Valley development plan was a good example of a “chosen” problem: “bogged down during a long period of time without any strong outcry since the CVSF had not been set up to remedy a specific and strongly felt problem” (HIRSCHMAN, 1963, p.235).

This reflects the anxiety of local planners to grasp some ready-made solution, which prevents the creation of a genuine process of learning around the problem. Such actions, often based on successful experiences elsewhere, are, in this case, doomed to failure as a consequence of the incongruity between borrowed and hurried elements, improvised goals and the reality of a pressing problem that is more than evident (HIRSCHMAN, 1963).

The learning process has often been blocked by these actions that are based on saving solutions which, however, at the slightest sign of failure, are readily replaced by new constructions - usually borrowed from other experiences too and just as ambitious (Hirschman, 1963). Thus, there is a recurrent process of abandonment of policies previously considered as guarantees of salvation: "When such a policy is proven a failure, it will be emphatically dismissed, ridiculed, described as a total failure and an abomination" (HIRSCHMAN, 1963, p. 241).

Such a learning pattern generates recurring and profound fluctuations in the process of policymaking and makes constant changes in the guidelines more likely as a result of sudden shifts from one broad solution to another. This is the case of the understanding trajectory of the reservoirs and dams constructed during the period under study here: "these reservoirs turned from panacea into the laughing stock of the Northeastern experts" (HIRSCHMAN, 1963, p. 241).

Moreover, Hirschman (1963) indicates that an insistence on censoring past efforts creates obstacles to further progress and learning. An "almost morbid insistence on declaring past policy-making to have been a series of half-hearted, piecemeal efforts, doomed to failure" (HIRSCHMAN, 1963, p. 243) is a common ingredient in this style. Such a characteristic becomes harmful in so far as it leaves behind or suppresses useful information or elements of incipient or partial success contained in the experiences of the past that it seeks to forget or deconstruct. In the experience of dealing with drought in the Northeast, Hirschman sees an apparent lack of memory on the part of policymakers who take this ingredient to an astonishing level:

Each time a new agency is proposed or a new program is launched with high hopes and the best of intentions and with success being freely predicted, the fact that similar hopes and predictions animated earlier efforts seems to be all but forgotten. Few attempts are made to canvass either what went right or why disappointments were encountered. (HIRSCHMAN, 1963, p. 243-244).

It is, therefore, evident that the style identified by the author in solving problems, and specifically that of droughts, has a direct influence on the learning process of policy makers in dealing with this kind of shock. It is clear, as already mentioned, that learning difficulties reduce adaptive capacity in the long term, making it more difficult for the region to become resilient to the phenomenon.

Final remarks

Based on the elements drawn from Hirschman and Furtado's analyses of the droughts in the Brazilian Northeast, it was possible for us to elaborate a historical framework on the issue regarding efforts to create an economy more resistant to shocks, in this case represented by droughts. In this aspect, the purpose of this work was to frame these authors' analytical contributions within a discussion about economic resilience to droughts in the Brazilian Semiarid. The drought phenomenon is classified as a sudden shock of uncertain occurrence, despite the high periodicity with which it affects the Northeastern economic system. In addition, it was possible to observe that this particular economy is very vulnerable to such shocks due to its configuration.

The main aim of this article was to identify the political and institutional elements that form the basis of any debate on economic resilience in the region. Thus, the discussion on the long-term characteristics of state intervention in the region showed a great inability to learn from previous experiences, even in the face of a scenario in which, for at least fifty years, governments were challenged by successive shocks of the same nature. Drought, although uncertain and difficult to predict, occurs with a high frequency in the Northeast. However, the economic and social system in which this phenomenon occurs is described as structurally vulnerable to its effects, unsuited to the environment in which it finds itself and, therefore, unable to deal with the phenomenon that affects it so periodically.

The logic of combating drought and its effects in the Northeast brings government and its actions directly to the center of the debate, thanks to the centrality of the emergency initiatives and actions it takes and its short and long-term planning. In this sense, we verified that actions aimed at resistance to droughts in the period

analyzed, primarily focused on emergency aid and engineering works or “water solutions”, proved a failure over time in improving the way the effects of shocks were and are felt in the region.

Another important consideration regarding the lack of regional resilience in the face of recurrent droughts is the weak propensity to learn from previous experience and to prepare for future shocks, obviously jeopardizing the region's adaptive capacity, and hence its evolutionary resilience. This absence of an adaptive capacity reflects a scarcity of projects in place to deal with emergencies, a lack of continuity of already implemented measures, administrative problems caused by mismanagement, cases of corruption and the misuse of resources.

The institutional dimension was also very relevant in understanding the framework that was designed in the region regarding its resilience, especially in terms of the structure of land ownership in the region and the highly differentiated effects of droughts and benefits of government actions. In addition, we highlight the relevance of the style of problem solving identified by Hirschman in the ways in which drought-fighting actions were conducted throughout the period.

At the end of the 1950s, in referring to the Northeast Operation, Furtado stated that even after fifty years of drought-based struggles, as detailed by him and Hirschman in their works, the type of economy that could survive in the Caatinga region remained uncertain, clear evidence of the lack of adequate adaptation to the problem of periodic shocks. The conclusion is therefore that over the period covered by this article, the economy of the Northeast remained far from resilient to the phenomenon of droughts.

References

- BRISTOW, G. Resilient regions: re-‘place’ing regional competitiveness. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 3, n. 1, p. 153–167, 2010.
- CHRISTOPHERSON, S.; MICHIE, J.; TYLER, P. Regional Resilience: theoretical and empirical perspectives. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 3, n. 1, p. 3-10, 2010.
- DAVIES, S. Regional resilience in the 2008-2010 downturn: comparative evidence from European countries. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 4, n. 3. p. 369-382, 2011.
- FINGLETON, B.; GARRETSEN, H.; MARTIN, R. Recessionary shocks and regional employment: evidence on the resilience of U.K. regions. *Journal of Regional Science*, vol. 52, n. 1, p. 109-133, 2012.
- FURTADO, C. *A Fantasia Desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- _____. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.
- _____. Resenha: The strategy of economic development. *Economia Brasileira*, vol. 5, p. 1-2, 1959b.
- GTDN [1959]. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2ª ed. Recife: Ministério do Interior/Sudene, 1967.
- HIRSCHMAN, A.O. *Journeys Toward progress: studies of economic policy-making in Latin America*. New York: The Twentieth Century Fund, 1963.
- _____. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- MARTIN, R. Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks”. *Journal of Economic Geography*, vol. 12, n. 1, p. 1–32, 2012.
- _____; SUNLEY, P. On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation. *Journal of Economic Geography*. vol. 15, n° 1, p. 1-42, 2015.
- PENDALL, R.; FOSTER, K.; COWELL, M. Resilience and Regions: building understanding of the metaphor. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* vol. 3, n. 1, p. 71-84, 2010.
- PIKE, A.; DAWLEY, S.; TOMANEY, J. Resilience, adaptation and adaptability. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 3, n. 1, p. 59-70, 2010.
- SIMMIE, J.; MARTIN, R. The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol 3, n. 1, p. 27-43, 2010.

Recebido em 30-10-2018 e aprovado em 10-02-2019.

O subdesenvolvimento e suas razões: a perspectiva de Celso Furtado e Caio Prado Júnior

RESUMO

Desenvolver um modelo de análise que buscasse exprimir a real identidade da sociedade brasileira foi um dos grandes objetivos de Celso Furtado e Caio Prado Júnior. Ambos foram notáveis na tarefa de compreender a dinâmica das economias subdesenvolvidas e traduzi-las para sociedade. Nesse sentido, este artigo tem o objetivo de compreender a lógica do subdesenvolvimento na visão de Celso Furtado e Caio Prado Júnior. Buscaremos encontrar nesses autores quais os condicionantes da formação das sociedades subdesenvolvidas e os obstáculos que as impedem de alcançarem um padrão de desenvolvimento semelhante ao dos países centrais.

Palavras-chave

Celso Furtado; Caio Prado Júnior;
Subdesenvolvimento.

ABSTRACT

One of the great goals of both Celso Furtado and Caio Prado Júnior was to develop an analysis model that might fully express the real identity of Brazilian society. Both were noted for their efforts to understand the dynamics of underdeveloped economies and translate them for society. In this sense, the present article aims to better understand the logic of underdevelopment as seen through the eyes of Celso Furtado and Caio Prado Júnior. It seeks to draw from these two authors the conditions underlying the creation of underdeveloped societies and the barriers that lie in their way in achieving a level of development that is like that of the so-called core nations.

Keywords

*Celso Furtado; Caio Prado Júnior;
Underdevelopment.*

1. Graduada e mestre em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo. Doutoranda em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

A tentativa de implantação da cultura europeia em extenso território, dotado de condições naturais, se não adversas, largamente estranhas à sua tradição milenar, é, nas origens da sociedade brasileira, o fato dominante e mais rico em consequências. Trazendo de países distantes nossas formas de convívio, nossas instituições, nossas ideias, e timbrando em manter tudo isso em ambiente muitas vezes desfavorável e hostil, somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra.

SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA

Raízes do Brasil, 1936

1. Introdução

Celso Furtado e Caio Prado Júnior foram dois grandes teóricos brasileiros que buscaram estudar a temática do subdesenvolvimento e traduzi-la para o conjunto da sociedade em busca de transformá-la. Ao contraporem as teorias de desenvolvimento então hegemônicas, os dois autores lançam interpretações únicas para qualificar a realidade brasileira evitando enquadrá-la dentro de determinados modelos de análise. Portanto, ambos têm o mérito de construir teorias que modificam a forma até então apresentada para se pensar as sociedades ditas subdesenvolvidas.

Partindo da proposta de análise realizada por esses dois economistas, este artigo tem o objetivo de compreender a lógica do subdesenvolvimento por detrás de suas visões. Buscaremos encontrar nesses autores quais seriam os condicionantes da formação das sociedades subdesenvolvidas procurando responder a seguinte questão: Quais os obstáculos que impedem as nações periféricas do capitalismo, no caso o Brasil, de alcançarem o padrão de desenvolvimento observado no centro do sistema capitalista?

Para tanto, nosso artigo está dividido em três partes além desta pequena introdução. Na segunda apresentaremos a interpretação de Celso Furtado no que concerne à dependência tecnológica, razão de ser do subdesenvolvimento para esse autor. Na terceira abordaremos a leitura de Caio Prado Júnior quanto à formação da sociedade

brasileira, especialmente na transição colônia-nação, segundo o qual traduz a dinâmica de nossa sociedade contemporânea. Na última seção apresentaremos nossas considerações finais para nossa proposta de estudo.

2. Celso Furtado: cultura e dominação

Traduzir a dinâmica do subdesenvolvimento foi um dos objetivos incansáveis de Celso Furtado enquanto teórico. Este autor buscava não somente decifrar sua lógica de funcionamento como também encontrar uma solução para sua saída. Ao investigar as causas que impediam os países periféricos alcançarem a dinâmica econômica observada no centro do capitalismo, compreendeu que precisava ultrapassar o campo teórico do economista *stricto sensu* e mergulhar em outras áreas das ciências sociais a fim de dirimir essa dúvida que o perseguia.²

Mas, na medida em que avança, percebe cada vez mais que o desenvolvimento não é outra coisa senão uma miragem que leva à perpetuação da dinâmica dependente, traço marcante do subdesenvolvimento.³ A seu modo de ver, a dominação mundial teria fonte primeira no controle das inovações tecnológicas. E justamente por esse domínio ultrapassar barreiras meramente econômicas, Furtado viu que a solução se concentrava na construção de um projeto de desenvolvimento alternativo daquele disseminado pelos grandes centros hegemônicos.

Em sua abordagem, Furtado parte do conceito centro-periferia, desenvolvido no domínio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), para distinguir o posicionamento geoeconômico dos países no sistema econômico mundial. A condição de periferia se relacionaria com a dependência para caracterizar um conceito mais abrangente, o subdesenvolvimento. Esses elementos seriam condicionados

2. "Um quarto de século tateando os labirintos das teorias econômicas e esforçando-me para descobrir relações entre ensinamentos que daí se derivam e os problemas práticos de nossa época, convenceu-me sobejamente da insuficiência no quadro conceitual com que trabalhamos nessa ciência [...]" (FURTADO, 1977, p.9).

3. "[...] Temos assim a prova cabal de que o desenvolvimento econômico - a ideia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos - é simplesmente irrealizável. Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do capitalismo [...]" (FURTADO, 1974, p. 89).

pela geração, difusão e assimilação do progresso técnico, fator determinante na competição econômica do sistema capitalista. O corte se daria, de um lado, por um centro, produtor de bens industrializados e grande dinamismo da demanda, e de outro, por uma periferia fornecedora de matérias-primas e alimentos.

Seguindo seu raciocínio, a inserção das economias periféricas, em especial da América Latina, na lógica do capitalismo industrial, sempre fora marcada por grande dominação e expropriação de seu excedente em direção aos grandes centros industriais que se formavam. Desde a relação colônia-metrópole, ou quando se constituíram como Estados nacionais e até como economias totalmente integradas na lógica financeira mundial, esses países possuíam sua dinâmica determinada por uma adaptação aos padrões estruturais necessários para fomentar o processo de acumulação dos países centro.

Portanto, ao analisar a formação histórica das estruturas subdesenvolvidas, Furtado vê que elas não podem ser pensadas de forma autônoma, separadas do sistema capitalista mundial. Viu que a relação centro-periferia constitui-se numa dinâmica que se retroalimenta e que o subdesenvolvimento, longe de uma etapa em direção ao desenvolvimento, não é outra coisa senão resultado da expansão das economias capitalistas, que encontravam nessas nações ricos viveiros de mão de obra e recursos naturais.⁴ A constituição do modelo agrário-exportador por parte das economias pré-capitalistas, ao contrário do que se defendiam, foi, segundo a ótica de Furtado, resultado de um sistema de poder que se impunha: o poder que alguns países obtinham de extrair o excedente de outros e conduzir plenamente a formação de sociedades industriais, centro do capitalismo mundial. A própria industrialização na periferia, através da substituição de importações, fora marcada por ampla dependência tecnológica através da assimilação de produtos e processos advindos do exterior. Ou seja, ela rompe com o modelo agrário exportador, mas não consegue superar a dependência, que é severamente conduzida pela ausência de domínio tecnológico. Dentro dessa compreensão, Furtado busca respostas do motivo pelo qual os países subdesenvolvidos não optam por dominar um padrão de desenvolvimento tecnológico e reverter de vez com sua lógica dependente.

4. "O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento" (FURTADO, 1983, p. 142).

Primeiro ele busca traçar o que se pode definir por tecnologia e como esta se insere na lógica da acumulação capitalista. Ele ressalta que a acumulação é o vetor do desenvolvimento das forças produtivas através do progresso técnico.⁵ Isto é, a transformação estrutural das sociedades só pode ser alcançada com desenvolvimento tecnológico, ou melhor, com o avanço das técnicas de produção. Mas em que se constitui a tecnologia? Para o autor, esta é fruto da capacidade criativa e inventiva do ser humano. No entanto, nas sociedades capitalistas industriais, a criação humana estaria subordinada ao avanço das técnicas instrumentais para alimentar o processo de acumulação.⁶ Assim, as próprias técnicas e a direção que se trilha em prol da acumulação refletiriam, por um lado, a capacidade criativa de certa sociedade e, por outro, a estrutura de seu sistema de poder que se expressa em determinada estratificação social. Por isso, falar em domínio das técnicas na sociedade capitalista requer entender quais grupos exercem o domínio sobre a produção e apropriação do excedente dentro de cada estrutura social.

Portanto, sendo a acumulação resultado da formação do excedente gerado por cada sociedade, e sendo ela ocasionada pelo desenvolvimento das técnicas, somente dentro de um sistema de poder podemos compreender como a criatividade humana é canalizada nas economias capitalistas. Ou seja, é percebendo a emprego de qual grupo a criatividade é posta a serviço que poderemos apreender como se forma o processo de geração tecnológica em determinada sociedade. Furtado (1980, p. 45) explica:

Mas não se deve imaginar que a atividade criadora no plano dos valores é simples fruto do acaso. Para entender o processo de inovação em uma cultura necessitamos inserir os agentes da criatividade nas estruturas sociais. Como compreender os monumentos, as obras de prestígio, as indumentárias decorativas que absorveram grande parte da atividade criativa em tantas culturas sem ter em conta a necessidade de legitimação dos sistemas de poder?

A estruturação de cada sociedade, seguindo essa lógica, desencadearia na formação de um sistema cultural, reflexo das relações estabelecidas entre os indivíduos e os

5. "A acumulação é apenas o vetor que permite, mediante inovação, introduzir as modificações no sistema de produção e nas estruturas sociais que chamamos de desenvolvimento [...]" (FURTADO, 1978, p. 48).

6. "[...] A história da civilização industrial pode ser lida como uma crônica do avanço da técnica, ou seja, da progressiva subordinação de todas as formas de atividade criadora à racionalidade instrumental" (FURTADO, 1978, p. 83).

valores nela difundidos. Esse sistema cultural seria algo abrangente que envolve tanto as relações objetivas dos indivíduos quanto seus valores ideológicos, variando de uma sociedade para outra. Portanto, para Furtado, na análise do subdesenvolvimento é indispensável conhecer quais classes dominam os canais de disseminação cultural, pois este seria o reflexo do poder exercido pelos grupos hegemônicos que dominam a produção do excedente e controlam o processo de difusão tecnológica.⁷ O dinamismo das sociedades capitalistas industriais se assentaria, portanto, no fato de que “[...] a reprodução da estrutura de privilégios que lhe é inerente apoia-se na inovação técnica [...]” (FURTADO, 1980, p. 11). O progresso tecnológico seria o grande vetor de transformação social operando não só sob a base material como também na cultura erigida nessas sociedades. Ressalta:

A substituição do cavalo pelo automóvel não é apenas uma evolução do sistema de transporte: é a transformação de um estilo de vida. Falar de difusão ou transmissão de tecnologia é, portanto, um eufemismo, pois o que se está difundindo nesse caso é uma forma de viver, o que implica a desarticulação do sistema de valores preexistente na sociedade receptora das novas técnicas (FURTADO, 1980 p. 46).

A atividade de criação humana que resulta em um processo de inovação não seria simples fruto do acaso, mas a expressão de um padrão de cultura existente em uma sociedade. Nesse sentido, para entender a forma como as grandes economias capitalistas centrais dominam o desenvolvimento das técnicas das economias periféricas, requer compreender como as mesmas dominam seus sistemas de cultura.

Podemos dizer, assim, que as economias subdesenvolvidas não dominam um processo de desenvolvimento tecnológico autóctone, segundo Furtado, porque sua cultura é inundada pelos padrões culturais do centro, o que as impede de obter de sua própria cultura um padrão tecnológico com efeito transbordador. Ou seja, além de sua dinâmica ser construída visando uma transferência maciça de excedente em direção ao centro, este também lhes impõe a assimilação de uma trajetória de desenvolvimento alheia à sua estrutura social, gerando grande concentração de renda e baixo dinamismo. Com efeito,

7. “[...] Portanto, a composição do excedente é em grande parte um reflexo do sistema de dominação social, o que significa que sem um conhecimento da estrutura de poder não podemos avançar no estudo do desenvolvimento das forças produtivas” (FURTADO, 1977, p. 29).

a tecnologia desenvolvida nos grandes centros capitalistas carrega consigo o resultado de um processo particular, onde influem elementos tanto objetivos como não objetivos, e somente naquela estrutura ela pode gerar resultados eficientes em termos sociais. Os bens produzidos nessas economias possuem em sua composição valores culturais herdados das classes que comandam e dominam o padrão de desenvolvimento, e, portanto, representam o projeto de vida de uma coletividade, das decisões tomadas pelos grupos que lá participam de uma ou de outra forma do sistema de dominação social.

Assim, ao internalizar o progresso técnico forâneo as economias periféricas experimentam grandes mudanças nas formas de produção e estratificação de sua sociedade, mas, sobretudo, sofrem transformações que incidem sobre seu sistema de cultura. Com isso, somada a subordinação econômica característica das economias subdesenvolvidas, acrescenta-se a imposição de um padrão cultural alheio que reforça sua dependência e as impede de dominar um processo próprio criador de inovação. Ressalta Furtado (1983, p. 183):

O controle do progresso tecnológico e a possibilidade de impor padrões de consumo, da parte de certas economias, passa a condicionar a estruturação do aparelho produtivo de outras, as quais se tornam “dependentes”. Essa estruturação se processa de forma a permitir que uma minoria dentro do sistema dependente esteja em condições de reproduzir os padrões de vida de prestígio criados nos subsistemas dominantes. Assim, na economia dependente existirá, sob a forma de um “enclave” social, um grupo culturalmente integrado nos subsistemas dominantes. O dualismo tem, portanto, desde o início uma dimensão cultural, a qual se traduz, em termos econômicos, numa descontinuidade na “superfície” da procura. É a industrialização “substitutiva de importações”, conforme vimos, que transfere essa descontinuidade para a estrutura do aparelho produtivo.

A coexistência de duas formas de produção, uma capitalista e outra não, leva ao rompimento de um sistema de cultura nacional na periferia, pois uma vez assimilado o desenvolvimento das técnicas de produção externas, a capacidade criativa interna é minada, logo, não se forma um sistema de cultura completo nessas sociedades, aprofundando com isso seu caráter subdesenvolvido.

A partir dessa perspectiva, Furtado explica que as economias periféricas não puderam construir plenamente uma civilização industrial, acessando-as somente de for-

ma indireta, constituindo-se apenas como um apêndice delas. A estrutura industrial erigida nas economias periféricas, baseada no sistema de substituição de importações, teria entregado a dinâmica industrial a grupos estrangeiros, recriando internamente a lógica produtiva do centro. Desse modo, a relação entre cultura, criatividade e tecnologia é desvinculada desde seu nascedouro, cabendo a um grupo de elite mimetizar e se apropriar de valores importados.

Com o advento das transnacionais, a partir da segunda metade do século XX,⁸ reforça-se ainda mais a constituição de uma estrutura econômica divorciada de sua própria cultura. Principalmente por reduzir nos Estados nacionais seu poder de decisão e subjugar as atividades econômicas ao controle capital estrangeiro, permite a imposição e uniformização de padrões de consumo e comportamento que lhes são alheios. As economias periféricas assumem uma forma de viver engendrada pela industrialização dos países dominantes que monopolizam a criatividade e inventividade para seu próprio benefício. Logo, sua atividade industrial fica fatalmente subordinada ao movimento do capital estrangeiro e, com isso, não alcançam uma via de desenvolvimento em razão de um projeto de afirmação nacional. Desse modo, a periferia não consegue construir um projeto de desenvolvimento que engendre uma civilização industrial.

Nesse sentido, cabe ressaltar que as transformações estruturais alcançadas pelas economias periféricas, além de sempre conduzidas por ampla subordinação econômica aos países do centro, atinge também uma subordinação na esfera cultural. Com efeito, as relações de dominação são aprofundadas e prolongadas, tornando muito mais distante a consolidação de uma identidade nacional que viabilize um projeto autônomo de desenvolvimento com vistas a superar sua dependência tecnológica.

Portanto, resgatar a criatividade e a identidade nacional seria o elemento central na luta da construção de um modelo de desenvolvimento nacional. Como a tecnologia constitui a expressão final da criatividade humana, sua libertação estaria, desse modo, no centro dessa questão como Furtado (1978, p. 116) aponta:

8. "[...] a penetração das empresas transnacionais no setor industrial das economias periféricas acelerou-se a partir dos anos 1950. O instrumento essencial de penetração foi o controle da tecnologia, concebida em seu sentido amplo: pesquisa e desenvolvimento, *engineering*, produção de equipamentos, montagem e operação de usinas [...]" (FURTADO, 1980, p.135).

Dos recursos de poder referidos, o primeiro – o controle da tecnologia – constitui atualmente a trava mestra da estrutura de poder internacional. Reduzida a suas últimas consequências, a luta contra a dependência vem a ser um esforço para anular os efeitos do monopólio desse recurso detido pelos países centrais. É que a tecnologia possui a virtualidade de, por uma ou outra forma, substituir-se a todos os demais recursos de poder. Não é demais lembrar que a tecnologia constitui na civilização industrial a expressão final da criatividade humana.

3. Caio Prado Júnior: colonização e dependência

A história do pensamento de Caio Prado Júnior foi marcada por sua independência política – como militante de esquerda e membro do Partido Comunista Brasileiro – e grande criatividade teórica, considerado um dos primeiros intelectuais a utilizar o materialismo histórico de Marx para apreensão da formação econômico-social do Brasil.⁹ Com sua postura não dogmática e crítica ao que até então se considerava o pensamento de esquerda brasileira (baseado na transposição dos esquemas de análise soviéticos para o Brasil), Caio Prado Júnior vê a necessidade de construção de um arcabouço teórico condizente com a realidade dos países que se encontravam em situação semelhante ao Brasil, isto é, aqueles cujo passado colonial remontasse a uma estrutura socioeconômica dependente e subordinada na lógica capitalista mundial. Nesse ponto, sua percepção dialética proporciona um modo de análise extremamente coerente em que relaciona as características do todo (orgânicas) com suas especificidades (inorgânicas), criando ao mesmo tempo uma percepção basilar para as sociedades colonizadas como Brasil, e específicas, ressaltando as diferenças particulares de cada uma delas.

Sua principal perseguição enquanto teórico foi, nesse sentido, empreender uma análise da formação da sociedade brasileira, voltando-se principalmente para os condicionantes do processo de transição entre seu passado colonial e o que então se poderia chamar de nação. Preocupava-se com a necessidade de elaborar uma forma

9. Ver Coutinho, 2000.

de interpretação que refletisse a real identidade do Brasil, demonstrando a forte dependência de seu passado colonial, em contraposição às teses que privilegiavam a história de um Brasil ideal que buscava “[...] enquadrar a realidade, a história, em pré-conceitos, em modelos abstratos, para fazer a crítica da história real” (OLIVEIRA, 2001, p. 318).

É dentro dessas percepções que o autor vai explicar o que entende por subdesenvolvimento. Segundo ele, trata-se de uma formação social específica na qual as relações de produção existentes impossibilitam a existência de um desenvolvimento autônomo com base própria, nacional.¹⁰ No caso de economias como o Brasil e demais países da América Latina, que denomina de “economias coloniais em transição”, o subdesenvolvimento estaria associado à posição complementar e periférica que esses países ocupam no sistema capitalista mundial somada à incapacidade dessas nações romperem com suas relações de dependência que remontam fortemente seu passado colonial e integrarem, desse modo, o conjunto de sua população no mercado de trabalho em relativas condições de igualdade. Discorre Prado Júnior (1987, p.86):

Nesse complexo processo evolutivo de transição de colônia para nação destacam-se sobretudo, na atual etapa, dois aspectos essenciais que, de certo modo, se situam no centro do processo, e que, intimamente interligados, podem ser considerados à parte para os fins de nossa análise [...] de um lado, o caráter originário da economia brasileira, estruturada na base da produção para o atendimento de necessidades estranhas ao país e voltado assim essencialmente para o fornecimento de mercados exteriores; e de outro lado o tipo de relações de produção e trabalho vigentes na agropecuária brasileira, bem como as condições materiais e morais da população trabalhadora daí derivadas, e que conservam ainda muito acentuadamente alguns dos traços nelas impressos pela tradição escravista herdada no passado colonial.

Essas condições impedem no país a constituição de um mercado interno forte capaz de alavancar seu processo de desenvolvimento de modo que perpetue sua condição subalterna e colonial. Por isso, o autor considera importante realizar tal distinção

10. “[...] A economia dos países subdesenvolvidos, no que se relaciona com o sistema internacional do capitalismo e que forma o essencial dela, não se estrutura em bases próprias, nacionais, e sim em função de objetivos estranhos que são o dos países dominantes do sistema” (PRADO JÚNIOR, 1966, p.192).

entre o subdesenvolvimento e “economias coloniais em transição”, pois, segundo ele, a designação genérica ao subdesenvolvimento (realizada pela teoria ortodoxa vigente), associada simplesmente a países de renda nacional baixa, inclui países essencialmente distintos e que não podem, nem devem, serem tratados em conjunto.¹¹

A originalidade na contribuição de Caio Prado Júnior é, portanto, justamente mostrar que a posição subordinada do Brasil contemporâneo frente ao sistema capitalista mundial é decorrente da forma como se deu seu processo de colonização. Forma essa que difere das colônias que se estabeleceram nas regiões de zona temperada, como os Estados Unidos. Caio Prado Júnior se vale da interpretação, até então não explorada no Brasil, de Leroy-Beaulieu no trabalho *De La Colonisation chez les peuples modernes*, de 1874, no qual faz uma distinção entre colônias de exploração e de povoamento. Enquanto as primeiras, referente aos casos ocorridos nas zonas temperadas, se constituíram em razões, sobretudo, de ordem econômica, políticas e religiosas (tal como cercamento dos campos na Inglaterra e perseguição aos puritanos), as segundas, ocorridas nas regiões tropicais e subtropicais, foram fruto de um empreendimento comercial europeu. Assim, enquanto nas colônias de povoamento o objetivo era constituir uma civilização mimetizando suas sociedades de origem (percebida pela própria caracterização que foi dada ao lugar denominando-o, por exemplo, de “Nova Inglaterra”), visando “[...] construir um novo mundo, uma sociedade que lhes ofereça garantias que no continente de origem já não lhes são mais dadas [...]”, a colonização nos trópicos é organizada como uma “vasta empresa colonial” cujo objetivo primordial é fornecer produtos primários para o exterior. Prado Júnior (2015, p.24) explica que a história da área tropical é, portanto, muito diversa. Em primeiro lugar, ele destaca as condições naturais, severamente distintas do habitat de origem dos povos colonizadores, repelem o colono que vem como simples povoador, da categoria daquele que procura a zona temperada. Outro ponto refere-se à forma como se dará a exploração agrária, constituída em produção de larga escala, grandes propriedades e elevado número de trabalhadores, recrutados de raças indígenas do continente ou negros

11. “[...] Em suma, a teoria corrente do desenvolvimento considera apenas o aspecto quantitativo desse desenvolvimento (a quantidade de progresso econômico), sem dar maior atenção às diferenças qualitativas do desenvolvimento, a saber, o tipo ou categoria de situação ou de evolução econômica em que se enquadra cada país ou grupo de países [...]. Essa maneira simplista de considerar a evolução econômica em termos unicamente de progresso econômico, de que a renda nacional constituiria o índice mais expressivo, é essencialmente falha e insuficiente [...]” (PRADO JÚNIOR, 1966, p. 191).

africanos importados e dirigidos pelo colono branco. Essa colonização, segundo Prado Júnior (2015, p. 28):

[...] conservará um acentuado caráter mercantil; será a empresa do colono branco, que reúne à natureza pródiga em recursos aproveitáveis para a produção de gêneros de grande valor comercial, o trabalho recrutado entre raças inferiores que domina: indígenas ou negros africanos importados [...]. No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização nos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É esse o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no econômico como no social, da evolução e formação históricas dos trópicos americanos.

Para Caio Prado Júnior, é nessa estruturação econômica e social, voltada sobretudo para produção e exportação de gêneros alimentícios e minerais de alto valor no mercado internacional, que se origina a extrema concentração de riqueza que caracteriza a economia colonial e vem marcar a nossa sociedade hoje. Uma organização econômica que reúne grandes contingentes de trabalhadores em torno da grande unidade produtora, tanto na agricultura quanto na mineração, e composta, maiormente por mão de obra escrava, não visa à constituição de um mercado interno próprio capaz de impulsionar algum dinamismo econômico que não seja somente aquele que visa garantir a funcionalidade desse próprio modelo.

Sendo assim, a produção na colônia é marcada igualmente pelo baixo nível de desenvolvimento tecnológico, configurando um padrão de exploração extensivo em mão de obra e instável no tempo e no espaço dos recursos naturais do país. Nesse ponto, Prado Júnior (2015, p. 75) adverte que “[...] a colonização não se orienta no sentido de constituir uma base econômica sólida e orgânica, isto é, a exploração racional e coerente dos recursos do território para a satisfação das necessidades materiais da população que nele habita [...]”, mas movimenta-se entre litoral e interior em virtude da animosidade de cada ciclo econômico (açúcar, borracha, ouro, café, pecuária etc.) com vistas a um mercado exterior e longínquo. Daí sua instabilidade seria reflexo da mobilidade da população, muito superior a de outros países novos.

Assim, o período colonial é retratado por Prado Júnior pela falta de dinamismo e autonomia e subordinação aos objetivos da metrópole, quais sejam a produção e exportação de gêneros tropicais, condicionados ao sabor da conjuntura internacional. Daí advém a explicação do autor que, mesmo depois de abolido o regime colonial com a Independência, mantém-se na estrutura a natureza subordinada: “[...] uma feitoria da Europa, um simples fornecedor de produtos tropicais para seu comércio [...]” (PRADO JÚNIOR, 2015, p. 132).

A estrutura socioeconômica instável composta por grandes segmentos excluídos e enorme desigualdade social mina, segundo a visão de Caio Prado Júnior, o projeto de formação de uma nação genuína, que integre um projeto nacional em função de suas necessidades e aspirações. Portanto, seu processo débil de produção e mercantilização, destinados unicamente ao atendimento dos interesses da Coroa Portuguesa em sua colonização, irão impedir a consolidação no Brasil de um mercado interno capaz de se afirmar como propulsor do movimento de valorização do capital. Ou seja, a independência política não será capaz de romper com os laços de dependência do país de modo a superar sua posição subalterna na economia mundial.

Portanto, ao analisar as teorias de desenvolvimento econômico convencionais, Caio Prado Júnior adverte que as mesmas, ao se basearem nos modelos dos países centrais, supõem que as nações dependentes estariam destinadas a essa mesma trajetória, ignorando os obstáculos inerentes a suas estruturas internas e externas herdadas da fase colonial. Não conseguem por isso explicar as dificuldades das economias periféricas em propulsionar a expansão de suas forças produtivas.¹² Daí a importância que o autor atribui à análise histórica nas “economias coloniais em transição”.

Por isso, o subdesenvolvimento seria caracterizado pelo conjunto de circunstâncias históricas que impedem que o processo de acumulação de capital nesse tipo de economia seja orientado para a decisão nacional. Nas “economias coloniais em transição” esse fator é explicado pelo tipo de formação social que se estabelece à mercê dos ritmos impostos pela reprodução do capital internacional. Diz:

12. “Em suma, o processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, no que diz respeito a fatores essenciais que são a acumulação capitalista e a inversão, é condicionado por circunstâncias peculiares que as teorias econômicas correntes e consagradas – isto é, as elaboradas em função da experiência dos grandes países capitalistas – não consideram e que precisam ser levados em conta” (PRADO JÚNIOR, 1966, p.219).

No sistema internacional do capitalismo de nossos dias, os países chamados subdesenvolvidos, ou antes uma parte deles, que nisso se assemelham ao Brasil, ocupam posição periférica e complementar, isto é, uma situação subordinada e dependente que se caracteriza sobretudo e em primeiro lugar pela atribuição econômica subsidiária que lhes cabe de fornecerem produtos primários – matérias-primas e gêneros alimentares – aos países do centro do sistema (PRADO JÚNIOR, 1966, p. 192).

A extrema vulnerabilidade econômica será um traço marcante das economias dependentes, segundo sua ótica, pois dependerá quase exclusivamente do interesse de consumo ditado pelo mercado internacional, ficando sua produção subjugada aos ciclos econômicos externos. Ou seja, falhando essas possibilidades, o interesse por seu produto ou a estabilidade do capital estrangeiro, colapsa a sua economia. Por isso, nos países capitalistas dependentes o desenvolvimento é descontínuo e instável.

Assim, se num primeiro momento enquanto colônia, e depois já como um Estado nacional independente, o Brasil se caracteriza por uma economia exportadora de produtos primários, com a desarticulação da antiga divisão internacional do trabalho, organizada em torno da economia inglesa, abre-se espaço para o processo de industrialização nas economias periféricas voltado para a “substituição de importações”. O estrangulamento cambial, ao romper a capacidade para importar, proporciona investimentos industriais voltados para atender à demanda interna que era atendida pelo mercado estrangeiro.

No entanto, Caio Prado Júnior ressalta que o modelo de substituição de importações, mesmo representando um impulso à dinamização de um mercado interno e diversificação do parque nacional, fica subordinado à lógica de modernização do consumo das elites nacionais. Quer dizer, a industrialização visa mimetizar os artefatos forâneos que eram consumidos pela elite via importação e destina-se, por isso, a uma necessidade limitada, de modo que se torna praticamente estéril. Ao mesmo tempo se mantém o desequilíbrio estrutural, pois a economia de divisas que se faz com a produção interna dos artigos anteriormente importados se anula com a necessidade de importação das máquinas e insumos necessários que o processo de industrialização ainda não fora capaz de internalizar.

Soma-se isso à inserção e à dominação dos trustes internacionais no processo de industrialização da periferia que se dá após a Segunda Guerra Mundial. Caio Prado

Júnior enfatiza que a transferência de unidades produtivas para a periferia, longe de maior autonomia ao mercado representa um reforço ao sistema colonial, responsável primeiro por nossas deficiências e bloqueador de um modo de desenvolvimento nacional. Nas suas palavras (1987, p. 88), “[...] são os trustes que fixarão as normas, o ritmo e os limites do desenvolvimento [...] incapacitando por isso a promoção de um desenvolvimento por suas próprias forças”.

Temos assim que, embora a economia brasileira tenha experimentado vultosas transformações em âmbito econômico e social, ela ainda guarda a essência de seu passado colonial, o qual subjugava sua dinâmica ao esteio do capitalismo organizado nas regiões centrais. Diz Caio Prado Júnior (1987, p. 91):

Em conclusão, apesar das grandes transformações por que passou a economia brasileira, e que vem acentuando nestes últimos decênios, ela não logrou superar algumas de suas principais debilidades originárias, e libertar-se de sua dependência e subordinação no que respeita ao sistema econômico e financeiro internacional de que participa e em que figura em posição periférica e marginal. Numa palavra, não conseguiu integrar-se nacionalmente.

Qual seria o caminho rumo à construção de um modelo de desenvolvimento que supere nossas contradições, segundo Caio Prado Júnior? Para ele, isso se daria com o rompimento das relações dependentes que remetem ao nosso passado colonial. Isto é, o Brasil ainda precisa se constituir enquanto nação, com um projeto de desenvolvimento voltado para as ambições e aspirações de seu povo. Só assim, com a libertação de nossas contingências coloniais, poderíamos existir enquanto nação e, portanto, nos desenvolvermos integralmente.

4. Considerações finais

Celso Furtado e Caio Prado Júnior foram dois teóricos contemporâneos que vislumbravam a possibilidade de um Brasil transformado, desenvolvido e mais igualitário em termos sociais. Ambos não só se debruçaram longamente sobre matrizes de origem teórica, buscando encontrar soluções para a realidade brasileira, como

atuaram igualmente no campo político visando o mesmo objetivo: o desenvolvimento do Brasil.

É interessante notar que, embora advenham de arcabouços teóricos distintos – Celso Furtado da corrente cepalina/estruturalista e Caio Prado Júnior marxista –, os dois autores possuem relativa compatibilidade em suas leituras sobre a inserção brasileira no mercado mundial e a necessidade da construção de uma teoria com poder explicativo para essa realidade. Isso esclarece por que foram ambos fortes contestadores das teses hegemônicas que indicavam que o modelo de desenvolvimento assumido pelos países centrais, como parte de um caminho evolutivo, seria necessariamente alcançado pelas economias subdesenvolvidas.

Furtado e Prado Júnior viram não somente que esse pensamento era equivocado como reforçava a situação subordinada em que o Brasil se encontrava. Se o subdesenvolvimento era percebido por possuir uma lógica autônoma, na visão de Furtado, a mesma remetia à herança funesta de seu passado colonial, para Caio Prado Júnior. A partir desse reconhecimento, os autores vêm apontar as dificuldades encontradas pelas economias dependentes em compatibilizar a incorporação de um progresso econômico capaz de integrar o conjunto da população em uma forma de desenvolvimento igualitária.

Vimos que, por diferentes ângulos, os obstáculos que bloqueiam o desenvolvimento nas economias dependentes relacionam-se à falta de autonomia da economia nacional e à ausência de um mercado interno capaz de animar o processo de desenvolvimento. Mais que isso, vimos em Furtado que, nas formações subdesenvolvidas, em virtude de sua severa dependência tecnológica, as mudanças de base econômica estariam sendo guiadas pela ideologia do centro hegemônico do capitalismo de modo a constituir uma subordinação cultural. O mimetismo dos processos de produção do centro viria, em conjunto com o mimetismo cultural, ampliando com isso a profundidade e o alargamento da dependência.

De acordo com o pensamento de Caio Prado Júnior, podemos argumentar que o modelo de industrialização seguido pelo Brasil e outros países da América Latina reacenderam as contradições vivas de seu passado colonial que persistem incrustadas na sociedade, bloqueando a concretização de um projeto de desenvolvimento sob bases nacionais.

Portanto, ao procurar mimetizar o modelo de desenvolvimento seguido pelas economias centrais, o Brasil estaria cada vez mais preso à sua lógica dependente, para Fur-

tado, e mais distante ainda estaria, na visão de Prado Júnior, de se constituir o almejado projeto de formação de nação que até hoje não logramos ter alcançado. Em virtude disso, se nossa cultura reflete os padrões de desenvolvimento das economias centrais, tornando cada vez mais distante o rompimento de nossa relação dependente, isso se daria porque ainda hoje não nos livramos dos laços de nosso passado colonial.

Referências

- COUTINHO, Carlos Nelson. “A imagem do Brasil” na obra de Caio Prado Júnior. In: *Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas*. 2. ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- _____. *Pequena introdução ao desenvolvimento econômico: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Nacional, 1980.
- _____. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- _____. *Prefácio à nova economia política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. [1936] *Raízes do Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 2005.
- OLIVEIRA, Francisco de. Celso Furtado. Formação econômica do Brasil. In: MOTA, Lourenço Dantas (Org.). *Introdução ao Brasil: um banquete no trópico*. vol. 1. 3.ed. São Paulo: Senac, 2001.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- _____. *A revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- _____. *Esboço dos fundamentos da teoria econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1966.

Recebido em 15-08-2018 e aprovado em 19-09-2018.

Uma revisão sobre o debate desenvolvimentista e a distribuição de renda

RESUMO

As teorias social e novo-desenvolvimentista surgem como resposta ao fracasso neoliberal em promover o desenvolvimento econômico no Brasil. Apesar de constituírem estratégias que buscam estimular a demanda agregada como forma de elevar os investimentos e impulsionar o crescimento, trata-se de estratégias que possuem diferentes implicações para a distribuição da renda, uma vez que se apoiam em estratégias de crescimento divergentes. Nesse sentido, o presente trabalho busca sintetizar as proposições social e novo-desenvolvimentistas e suas implicações para a distribuição da renda na sociedade, ressaltando suas divergências e as críticas realizadas a essas teorias. Verifica-se que, no projeto novo-desenvolvimentista, a melhoria da distribuição de renda demandaria alguns anos para ser verificada após a implementação do projeto, enquanto no projeto social-desenvolvimentista, a redistribuição de renda seria favorecida desde o início da implementação da estratégia.

Palavras-chave

Novo-desenvolvimentismo; Social-desenvolvimentismo; Distribuição de Renda.

ABSTRACT

Social and New-developmental theories have emerged in response to the failure of neoliberalism to produce economic development in Brazil. Although both represent strategies that seek to stimulate aggregate demand as a way of increasing investment and boosting growth, they have very different implications in terms of the distribution of income, since they are based on different growth strategies. In this sense, the present article has sought to synthesize both the social and the new-developmental proposals and their effects on the distribution of income in society, highlighting their differences and the criticisms that have been directed at both theories. One can note that in the case of the new-developmental project, any improvement in income distribution necessarily requires a number of years to become apparent following the implementation of such a project, whereas in the case of the social-developmental project, the redistribution of income process is apparent from the very beginning of the strategy's implementation.

Keywords

New-developmentalism; Social-developmentalism; Income Distribution.

1. Mestrando em Economia pela Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG).

1. Introdução

Diante do fracasso do neoliberalismo em promover o crescimento e o desenvolvimento econômico no Brasil, assistiu-se no país a uma deterioração dos indicadores econômicos e sociais, que se traduziu em aumento do desemprego, reduções salariais e desmonte de direitos. Nesse contexto, junto com a ascensão de um governo de esquerda no início dos anos 2000, ganharam forças as teorias desenvolvimentistas, expressadas pelo social-desenvolvimentismo e pelo novo-desenvolvimentismo. Essas duas vertentes surgiram como alternativas para solucionar os problemas da economia brasileira associados no que se refere à baixa demanda, baixo crescimento econômico, desigualdades sociais e alto desemprego, problemas ainda atuais na economia brasileira.

Trata-se de teorias que defendem em algum grau a intervenção do Estado na economia ao objetivarem elevar o nível de demanda agregada de forma a estimular os investimentos e, conseqüentemente, elevar o nível de emprego. No entanto, tais teorias divergem quanto à qual componente da demanda agregada estimular, o que implica instrumentos e mecanismos econômicos diferentes a serem usados para alcançar o crescimento econômico sustentável, possuindo também diferentes implicações na distribuição de renda na sociedade.

Países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, sofrem restrições de oferta, como a fraca infraestrutura. Entretanto, restrições de demanda constituem a principal limitação para o crescimento e essas restrições podem perpetuar-se até que as economias em desenvolvimento alcancem seu potencial máximo. O alto desemprego e o fato de a capacidade de produção ser raramente utilizada em potencial máximo constituem evidência da proposição de que a principal restrição é a de demanda para as economias em desenvolvimento (THIRLWALL, 2007).

Essas teorias desenvolvimentistas concordam que o Estado é necessário para assegurar as políticas de desenvolvimento e que o estímulo ao desenvolvimento econômico deve ser dado pela expansão da demanda agregada. Nesse caso, o ponto central das divergências entre as propostas consiste no componente da demanda agregada, consumo ou exportações, que será responsável pelo estímulo aos investimentos. Nesse sentido, o social-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo partem do princípio da demanda efetiva elaborada por Keynes ([1936] 2012), na medida em que

buscam estimular a demanda agregada para que seja alcançado um ritmo de investimento compatível com um crescimento econômico sustentável com pleno emprego. No entanto, partem de concepções diferentes de qual deve ser o regime de crescimento adequado ao Brasil, o que implica resultados diferentes quanto à distribuição de renda na sociedade.

Diante desse quadro, o presente trabalho busca, através de uma pesquisa bibliográfica, sintetizar as propostas social-desenvolvimentistas e novo-desenvolvimentistas e comparar suas estratégias, além de levantar críticas feitas a essas teorias. Considerando a importância do debate sobre a alta concentração de renda que caracteriza a sociedade brasileira, serão analisadas as implicações dessas estratégias para a distribuição da renda.

Para tanto, além desta breve introdução, o artigo conta com mais três seções. Na próxima seção, será feita uma síntese sobre as teorias social-desenvolvimentista e novo-desenvolvimentista. Na terceira seção serão analisadas as implicações das estratégias associadas a essas teorias desenvolvimentistas para a distribuição de renda. Por fim, na última seção são feitas as considerações finais do trabalho.

2. Social-desenvolvimentismo e Novo-desenvolvimentismo

2.1. Social-desenvolvimentismo

A proposta social-desenvolvimentista se apoia no regime de crescimento *wage-led* ao defender que o aumento da participação dos salários na renda nacional consiste no mecanismo adequado para elevar o nível de demanda agregada e, por conseguinte, estimular os investimentos, por meio do aumento do consumo de massas e da melhora na distribuição de renda. Esse regime parte do pressuposto de que o efeito positivo sobre a demanda agregada, isto é, o aumento do consumo proporcionado pelo aumento dos salários, é maior do que o efeito negativo representado pelo aumento dos custos para as empresas.

Conforme Bielschowsky (2012), principal expoente social-desenvolvimentista, o desenvolvimento econômico brasileiro deve se basear nos “motores” do desenvolvi-

mento: consumo de massa, utilização dos recursos naturais abundantes e investimento em infraestrutura. Essa corrente de pensamento possui como um de seus pilares, portanto, a ideia de que o crescimento econômico brasileiro deve ser liderado pelo crescimento do consumo de massa, que será maior quanto melhor for a distribuição de renda. Torna-se necessário para o sucesso da estratégia, portanto, a melhoria contínua da distribuição funcional da renda.

Conforme Carneiro (2012, p. 774), essa melhoria da distribuição funcional e pessoal da renda é possibilitada pela regulação do mercado de trabalho e por política tributária e social “que elevassem a massa de salários e rendimentos do trabalho, o consumo e o multiplicador da renda e, por sua vez, um incremento autônomo da demanda de consumo por meio do acesso facilitado e ampliado ao crédito”. Bielschowsky (2012) enfatiza que é necessário, além do consumo de massas, a realização de uma produção em massa que possibilite o aumento dos rendimentos de escala e do progresso técnico, o que permite a elevação dos salários. No mesmo sentido, Mollo e Amado (2015) ressaltam que o consumo de massas e consequente estímulo ao investimento podem ter seus efeitos potencializados com a queda dos juros defendidos pelos pós-keynesianos.

A implementação da estratégia seria seguido pelo seguinte círculo virtuoso:

i) o aumento do consumo provoca a expansão dos investimentos, que se traduz em aumento de produtividade e competitividade pelas vias de mais equipamentos por trabalhador, conhecimento, aprendizado e inovação e economias de escala (da produção em massa); ii) a elevação da produtividade transmite-se equilibradamente a lucros e rendimentos das famílias trabalhadoras pelo aumento de salários, redução dos preços dos bens e serviços e aumento dos gastos sociais; iii) esses rendimentos transformam-se em consumo popular continuamente ampliado; e iv) essa ampliação provoca a expansão dos investimentos (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 739).

Dessa forma, essa corrente de pensamento é favorável a políticas de ampliação do crédito, transferência de renda e de valorização de salário mínimo, além de investimento público em infraestrutura física e social. A exportação de produtos industriais, nessa concepção, não constitui um “motor” de estímulo ao investimento, pois considera que, no Brasil, a exportação de produtos industriais consiste em um complemen-

to da demanda gerada pelo mercado interno. Entretanto, esse setor também seria beneficiado pela estratégia, através da ampliação da base produtiva e dos ganhos de produtividade, que garantiriam a competitividade das exportações e a amenização da restrição externa (CARNEIRO, 2012).

A utilização de recursos naturais, conforme Bielschowsky (2012), pode aumentar a renda brasileira em médio ou longo prazo decorrentes do progresso técnico e dos encadeamentos produtivos associado a tais recursos, permitindo o aumento do emprego e do bem-estar social. O investimento em infraestrutura, por sua vez, é fundamental para a estratégia devido ao elevado volume de recursos e empregos que são associados a esse investimento, que geram externalidades a toda economia.

Além dos três “motores” do investimento, Bielschowsky (2012) assinala que o desenvolvimento econômico brasileiro pode contar com dois “turbinados”, quais sejam, o processo de inovação, que atuaria no sentido de viabilizar novas atividades econômicas pela formação de encadeamentos produtivos em cada “motor”, possibilitando a redução de custos e o aumento da competitividade internacional; e o fortalecimento de encadeamentos produtivos tradicionais através de investimentos, de modo a fortalecer a indústria e a diversificação da produção.

Conforme argumenta Bielschowsky (2012), o modelo de produção e consumo de massa representa uma “extraordinária oportunidade para o Brasil” devido à ampla dimensão do seu mercado interno e alta difusão do progresso técnico nos setores de bens de consumo de massa, que proporcionam significativos rendimentos de escala.

No mesmo sentido, Biancarelli e Rossi (2014) argumentam que a dimensão social deve estar no cerne de uma estratégia desenvolvimentista no Brasil. Tal estratégia deve ampliar o mercado de consumo de massas e garantir direitos sociais, buscando reduzir as desigualdades sociais no país, o que demandaria investimentos em infraestrutura social e esforços para desconcentrar a renda. Conforme esses autores, a ampliação da infraestrutura social estimula a economia no curto prazo, devido ao aumento do investimento; e no longo prazo, através do aumento da competitividade do setor produtivo devido à melhoria da educação, saúde e qualidade de vida dos trabalhadores.

2.2. Novo-desenvolvimentismo

Bresser-Pereira (2016) afirma que, no passado recente da economia brasileira, nem os liberais nem desenvolvimentistas conseguiram retomar o desenvolvimento devido à armadilha dos juros altos e câmbio sobreapreciado, que reduziram a demanda para as empresas brasileiras e, conseqüentemente, o investimento privado, produzindo um crescimento insatisfatório ao fazer com que empresas, ainda que eficientes e dotadas de alta tecnologia, não conseguissem competir no mercado internacional.

Nesse sentido, o novo-desenvolvimentismo consiste em uma estratégia nacional de desenvolvimento que engloba conjunto de instituições, políticas e diagnósticos direcionados para competição internacional e o desenvolvimento econômico. Para essa corrente de pensamento, o aumento da capacidade de poupança e investimento da economia, o desenvolvimento do capital humano e aumento do capital social, bem como políticas macroeconômicas associadas à redução do endividamento interno e externo e de desenvolvimento, levariam a “um período longo em que o país experimenta elevadas taxas de crescimento da renda per capita e dos padrões de vida”, permitindo que os países de renda média consigam, no início do século XXI, “contrabalançar as estratégias neutralizados dos países concorrentes e gradualmente *catch up* – convergir para seus níveis de renda”, permitindo, portanto, que os países em desenvolvimento rejeitem a pressão dos países ricos de reformas e de políticas econômicas prejudiciais aos primeiros países, tais como a abertura total da conta de capitais e o crescimento com poupança externa, consideradas propostas que representam a tentativa de neutralização neoimperialista do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 280-281). Nesse sentido, o novo-desenvolvimentismo estabelece uma intervenção do Estado na economia e na questão social, objetivando reduzir a elevada incerteza nos países em desenvolvimento, da qual a vulnerabilidade externa estrutural consiste no principal agravante, haja vista que as economias em desenvolvimento passam recorrentemente por crises cambiais decorrentes, na maioria dos casos, de fuga de capital especulativo, desencadeando alta dos juros, do câmbio e da inflação, agravando o quadro social do país (CASTELO BRANCO, 2007).

Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016, cap. 12) argumentam que, nos países em desenvolvimento, não existe demanda efetiva suficiente para estimular os investimentos devido à tendência de sobreapreciação no longo prazo da taxa de câmbio, decor-

rente da opção de política de crescimento com poupança externa e pela doença holandesa² em contexto de alta volatilidade de capital e baixo grau de regulamentação. Os autores argumentam que, em países de renda média que não possuem moeda conver-sível, as exportações constituem a única fonte autônoma e sustentável de crescimento de demanda. Dessa forma, o problema macroeconômico desses países se deve ao fato de a indústria possuir baixa lucratividade, ainda que sejam eficientes, devido ao câmbio sobreapreciado no longo prazo.

Conforme a teoria novo-desenvolvimentista, portanto, a estratégia *export-led* consiste na estratégia apropriada para o crescimento e desenvolvimento econômico brasileiro. Nessa concepção, uma desvalorização cambial aumenta o nível de utilização da capacidade produtiva, uma vez que o salário real se reduz e o valor das exportações se eleva, aumentando a margem de lucro das empresas e afetando positivamente os investimentos, favorecendo a acumulação de capital e a introdução de progresso tecnológico. Dessa forma, o novo-desenvolvimentismo busca integrar competitivamente o país em desenvolvimento no sistema mundial por meio de uma taxa de câmbio competitiva, favorecendo a exportação de manufaturados. Trata-se de uma integração que se dá apenas no nível do comércio internacional.

Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016, cap. 12) ressaltam que uma nação deve optar pela estratégia *export-led* apenas temporariamente, quando a taxa de crescimento corrente for abaixo da necessária para realizar o *catching up*. Atingindo uma situação em que a taxa de investimento e crescimento são satisfatórias, a nação não precisa escolher entre as duas estratégias, mas sim optar por uma estratégia equilibrada, em que as contas externas do país estarão equilibradas e os salários crescerão na mesma taxa que a produtividade, ao passo que a taxa de lucro no longo prazo será suficiente para que as empresas invistam.

Para a viabilização desse modelo, demandam-se políticas macroeconômicas consistentes com o objetivo de melhorar a competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional, estabilizar a inflação, reduzir a taxa de juros, de modo a torná-la menor do que a taxa de retorno do capital, além de obter déficit público próximo de zero e aumento dos salários reais na mesma proporção do aumento da produtivi-

2. A doença holandesa é um fenômeno que ocorre em países com abundância de recursos naturais que possibilitam vantagens comparativas na comercialização de *commodities*. Os países que possuem essa doença tendem a se especializar na produção desses produtos, gerando rendas ricardianas e, conseqüentemente, sobreapreciação do câmbio.

dade do trabalho ou acima da produtividade do trabalho, quando a produtividade do capital for muito elevada. Se tais condições forem satisfeitas, as exportações de manufaturados promoverão a expansão do produto real, elevando a produtividade do trabalho e permitindo um aumento dos salários não inflacionário, além da manutenção de taxa de juros baixa em termos reais e nominais. A expansão da demanda agregada concomitantemente à manutenção de juros baixos encadeará expectativas favoráveis aos empresários, estimulando grandes investimentos, levando à ampliação e modernização da capacidade produtiva (OREIRO, 2012).

Conforme Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016, cap. 14), o efeito inicial da desvalorização cambial consiste na redução da demanda interna devido à redução do consumo que segue da redução dos salários reais. Com o menor nível de consumo, ocorre uma redução da utilização da capacidade produtiva e aumento do nível de desemprego. Em seguida, a desvalorização do câmbio provoca uma mudança gradual da estrutura produtiva da economia, que se traduz em aumento da elasticidade-renda das exportações e redução da elasticidade-renda das importações. Com isso, ocorre um aumento da taxa de crescimento das exportações, o que faz com que o aumento da demanda decorrente do setor externo mais do que compense a queda da demanda interna. Além disso, o aumento das margens de lucro associado à desvalorização desencadeia um aumento gradual da utilização da capacidade produtiva e da taxa de investimento, estimulando o crescimento do produto real.

Considera-se, nessa perspectiva, que a sensibilidade do investimento ao lucro será tal que a redução da demanda por consumo decorrente da redução dos salários seja mais do que compensada pelo aumento da demanda por investimento decorrente do aumento da lucratividade. Dessa forma, o regime de crescimento liderado pelos lucros, do qual o regime de crescimento liderado pelas exportações constitui um caso particular, parte do pressuposto de que o aumento da lucratividade, ainda que o consumo se reduza, proporciona o aumento da demanda agregada, através da expansão dos investimentos.

Com esse argumento, a teoria novo-desenvolvimentista sustenta que a aceleração do crescimento da economia brasileira está condicionada à desvalorização cambial, pois levaria as empresas a aumentar sua produtividade através de um significativo aumento dos investimentos, uma vez que as margens de lucro das empresas produtoras de bens comercializáveis seriam aumentadas.

Conforme destacam Oreiro e Marconi (2016), é necessário um aumento significativo da poupança doméstica, substituindo a poupança externa, para que o aumento do investimento não esteja associado ao aumento da fragilidade externa. A desvalorização cambial seria encarregada de proporcionar a substituição da poupança externa pela interna, aumentando a poupança doméstica via aumento da lucratividade das empresas exportadoras. Esse argumento parte do pressuposto estabelecido por Kaldor (1966) de que a propensão a poupar derivada dos lucros tende a ser maior do que a propensão a poupar derivada dos salários, o que torna possível o aumento da poupança doméstica em decorrência da desvalorização do câmbio real concomitantemente à redução da poupança externa, uma vez que o país irá elevar o saldo em transações correntes e, portanto, reduzir a necessidade de poupança externa para financiamento dos déficits em transações correntes.

Para que a estratégia *export-led* seja viabilizada, é necessária uma taxa de câmbio competitiva, que demanda a neutralização da tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio e a neutralização da doença holandesa. Nesse sentido, a política cambial, como já enfatizado, constitui peça fundamental para o novo-desenvolvimentismo. Nessa perspectiva, o câmbio deve flutuar em torno do equilíbrio industrial³ de modo a elevar a competitividade das empresas, tornando possível que os países com baixo crescimento assumam uma trajetória de crescimento acelerado, ocorrendo o *catching-up*. Uma vez satisfeitas as condições necessárias, a economia passaria por uma mudança estrutural na qual haveria transferência de mão de obra para setores mais produtivos, com maiores salários e maior valor adicionado per capita.

Solucionar o problema da doença holandesa na economia brasileira é de suma importância para os novo-desenvolvimentistas. Para a solução do problema, os autores propõem a utilização de um imposto ou retenção sobre a exportação das *commodities* correspondente à diferença entre o câmbio que equilibra a indústria e o câmbio corrente, reduzindo a oferta do bem e pressionando por uma desvalorização da moeda

3. Conforme Bresser-Pereira (2016a) o novo-desenvolvimentismo denomina a taxa de câmbio que garante o equilíbrio intertemporal da conta corrente do país como "equilíbrio corrente". Quando o país sofre da doença holandesa, além do equilíbrio corrente, há também a taxa de equilíbrio industrial, taxa que viabiliza a competitividade dos setores industriais domésticos que possuem tecnologia no estado da arte mundial. Sendo a taxa de equilíbrio corrente uma taxa sobreapreciada, o equilíbrio industrial consiste no verdadeiro equilíbrio competitivo nesses países. Nesse sentido, quando não há doença holandesa, o equilíbrio industrial é igual ao corrente. A distância entre os dois equilíbrios mede a gravidade da doença holandesa.

nacional até o ponto onde o equilíbrio corrente se iguale ao equilíbrio industrial. Assim, com a implementação do imposto, o produtor de *commodities* responsável pela doença holandesa condicionará sua produção a uma depreciação que compense o imposto pago.

2.2.1. Crítica à ortodoxia convencional

A teoria novo-desenvolvimentista consiste em um forte ataque à ortodoxia convencional, uma vez que rejeita firmemente a utilização de poupança externa como fonte de financiamento adequada aos países em desenvolvimento. Conforme os autores novo-desenvolvimentistas, o crescimento econômico nos países em desenvolvimento não deve ser apoiado na poupança externa, uma vez que os déficits em conta corrente, financiados seja por empréstimos, investimentos de portfólio ou por investimento direto, não aumentariam o investimento, mas o consumo interno, provocando, portanto, num primeiro momento, a substituição da poupança interna pela externa e, no segundo, devido à sobrevalorização cambial, o aumento da vulnerabilidade da economia a crises do balanço de pagamentos, tipo de crise financeira que caracteriza os países em desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2007). Nesse sentido, críticas à política de crescimento com poupança externa realizadas em Bresser-Pereira e Nakano (2003); Bresser-Pereira e Gala (2007); Bresser-Pereira (2007); Bresser-Pereira (2009); e Bresser-Pereira e Moreira (2016) sustentam que tal política, caracterizada pela utilização de endividamento externo para financiamento dos déficits em conta corrente, induz a uma taxa elevada de substituição da poupança interna pela externa, fazendo com que o consumo aumente e que haja pouco aumento dos investimentos, tornando essa política inviável diante do ônus de remessas de juros e lucros para o exterior.

Nessa perspectiva, um aumento da poupança externa resulta em uma apreciação da moeda no longo prazo, que, por sua vez, pode reduzir a poupança interna para um nível inferior ao nível que antecede o aumento da poupança externa. A redução da poupança interna pode ser maior do que o aumento da poupança externa, fazendo com que a poupança total reduza, reduzindo o investimento e elevando o consumo. Nessa concepção, a estratégia de crescimento com poupança externa apenas causa uma apreciação do câmbio, agravando o endividamento externo e não contribuindo para a taxa de acumulação de capital, revelando-se, portanto, disfuncional. Devido à

sobreapreciação cambial, ocorre uma elevação artificial dos salários, aumentando o consumo, e redução dos investimentos em setores exportadores, o que significa

[...] que o país se endivida, seja financeiramente (via instrumentos financeiros), seja patrimonialmente (via investimento direto), em teoria para aumentar sua capacidade de investir, mas afinal, uma parte considerável dos recursos recebidos substitui a poupança interna ou, em outras palavras, dirige-se para o consumo (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 163).

A substituição da poupança interna pela externa, diante de um aumento da última, não ocorreria em um contexto no qual a economia cresce rapidamente e oferece grandes oportunidades de lucro, na medida em que a classe média e capitalistas estão mais propensos a investir. Entretanto, como ressalta Bresser-Pereira (2007), trata-se de um caso atípico.

Nesse sentido, Bresser-Pereira (2007) afirma que a política ortodoxa convencional consiste em uma “coalização política” pela qual parte dos “sócios” residentes no exterior busca neutralizar a capacidade competitiva internacional do país enquanto a outra parte almeja lucros imediatos e que, portanto, tal política é incompatível com o desenvolvimento econômico do Brasil. Com isso, o autor defende, como uma alternativa ao modelo ortodoxo convencional e ao populismo econômico, uma terceira via nacionalista democrática, liberal, social e republicana, o novo-desenvolvimentismo. Essa terceira via consiste em considerar a competição entre os países no contexto da globalização o princípio norteador das políticas econômicas, pelas quais o governo deve liderar, através da definição de normas e instituições, ou seja, considerar que

[...] na era da globalização, o princípio mais geral é o da rivalidade generalizada entre os Estados-nação por meio de suas empresas, mas que sabe também que a abertura de todos os mercados e a competição forte que a caracterizam implicam uma interdependência maior, que exige maior cooperação especialmente no processo de definir regras ou instituições internacionais que regulem aquela competição (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 279-280).

Conforme Bresser-Pereira e Moreira (2016), para a redução das restrições externas do crescimento econômico brasileiro, tornam-se necessárias políticas macroeconômicas para recuperar a capacidade produtiva de modo a reduzir a necessidade de pou-

pança externa, através da geração de superávits na balança comercial, tornando fundamental o estabelecimento de uma taxa de câmbio que aumente a competitividade da produção doméstica, estimulando o crescimento do setor exportador. Dessa forma, a redução da dependência de poupança externa criaria as condições para o financiamento com poupança interna. Para os autores, portanto, um desenvolvimento autônomo e sustentável depende da geração de recursos próprios para o financiamento desse desenvolvimento.⁴

2.2.2. Economia política da desvalorização

Conforme já sublinhado nas seções anteriores, a taxa de câmbio no novo-desenvolvimentismo possui grande importância para o desenvolvimento econômico, na medida em que estimula os investimentos que ampliam a capacidade produtiva e aumentam a taxa de crescimento das exportações. No entanto, devido às implicações da desvalorização do câmbio real, em termos de redução de todos os rendimentos no curto prazo, Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016, cap. 16) assinalam que é necessária uma “coalização de classes desenvolvimentista” que sustente a estratégia nacional de desenvolvimento, tornando politicamente possível o ajuste necessário do câmbio. Tal coalização de classes poderia ser facilitada na medida em que a classe trabalhadora se conscientizasse da insustentabilidade da taxa de câmbio sobrevalorizada no longo prazo, uma vez que o câmbio valorizado decorrente da doença holandesa e dos ingressos excessivos de capitais impulsiona um processo de desindustrialização da economia, reduzindo o emprego no setor industrial, onde são ofertadas as melhores condições de emprego. Além disso, o câmbio apreciado direciona a economia para a realização de sucessivos déficits em conta corrente, que podem acabar provocando uma crise de balanço de pagamentos, penalizando a classe trabalhadora com uma desvalorização traumática para ajuste da balança de pagamentos. A coalização pode ser facilitada também pela conscientização dos benefícios econômicos do câmbio competitivo, em termos de maior crescimento e, conseqüentemente, maior produtividade do trabalho e maiores salários, que decorrem de uma trajetória de crescimento econômico acelerado. Do ponto de vista dos exportadores de *commodities*, a coalização seria facilitada se essa classe compreendesse que sua receita não seria reduzida com a imposição de um imposto sobre suas exportações, necessário pa-

ra a neutralização da doença holandesa, uma vez que a taxa de câmbio desvalorizada compensaria esse imposto.

No mesmo sentido, Oreiro e Marconi (2016) ressaltam um obstáculo político à implementação do modelo, que consiste na redistribuição de renda em favor dos lucros dos beneficiados pela desvalorização, o que se traduziria em deterioração da distribuição de renda, dado que os salários reais não seriam compensados de forma imediata. Conforme os autores, o salário médio, antes artificialmente elevado em relação à produtividade do país devido à sobreapreciação cambial, se reduz com a desvalorização, corrigindo o custo unitário de mão de obra e aumentando os preços dos bens comercializáveis em relação aos bens não comercializáveis, traduzindo-se em redução do salário real, aumento dos lucros em detrimento dos salários e um aumento da taxa de lucro esperada.

Entretanto, os autores novo-desenvolvimentistas ressaltam que tais efeitos sobre a distribuição de renda podem ser compensados pela implementação de uma tributação progressiva, fazendo com que as receitas líquidas dos capitalistas rentistas e profissionais superiores sejam reduzidas, transferindo o sacrifício da desvalorização para os capitalistas rentistas e, conseqüentemente, não aumentando a desigualdade entre lucros e salários e mantendo as margens de lucro dos empresários em níveis satisfatórios, induzindo-os a investir; e pela redução da taxa de juros, que reduzem os ganhos financeiros que concentram a renda.

Ainda sobre a redução dos salários reais, é ressaltado também o caráter temporário da redução do salário real derivado da desvalorização do câmbio real, uma vez que o câmbio real estabelecido ao nível de equilíbrio industrial, segundo a concepção novo-desenvolvimentista, fomentará uma mudança na estrutura produtiva em direção aos setores mais complexos e sofisticados, acelerando o ritmo de crescimento da produtividade do trabalho e dos salários. Além disso, a melhoria do saldo comercial de bens e serviços também estimulará a elevação dos salários através do aumento da demanda por trabalho. Conforme Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016, cap. 12), no caso da economia brasileira, em poucos anos a redução salarial decorrente da desvalorização cambial seria recompensada e, então, um nível de salário real maior do que um salário real na situação de não desvalorização cambial será alcançado.

Nesse sentido, Oreiro e Marconi (2016, p. 174) assinalam que o desafio político para os novo-desenvolvimentistas consiste em transformar o seu modelo de desen-

volvimento em política de Estado, enfatizando a necessidade de uma “coalização de classes em torno de um projeto de desenvolvimento nacional e independente”. Sicsú (2008) argumenta que as perspectivas individual e nacional são fundamentais para o processo de desenvolvimento, no qual há a predominância de uma solidariedade de interesses entre trabalhadores e empresários, reforçando a ideia de nacionalismo. Entretanto, Bresser-Pereira (2007) argumenta que o novo-desenvolvimentismo se encontra neutralizado no Brasil pela falta do sentimento nacionalista e pelo alto grau de concentração de renda, que dificultam a legitimação das instituições.

2.2.3. Abordagem pós-keynesiana

Com uma abordagem pós-keynesiana, Sicsú, Paula e Michel (2007) argumentam que a política econômica na perspectiva novo-desenvolvimentista busca elevar o nível de demanda agregada e, ao mesmo tempo, procura estimular novos investimentos por meio da estabilidade macroeconômica, em termos de redução de incertezas quanto à demanda futura, estabilidade dos preços e aumento do produto e do emprego oriundo da coordenação das políticas fiscais, monetárias e cambiais. Além disso, o projeto novo-desenvolvimentista tem como objetivo proteger a conta capital do balanço de pagamentos do país dos choques que provocam crises cambiais e que acabam por frear frequentemente o crescimento da economia através de medidas que assegurem uma taxa de câmbio que estimule as exportações de bens manufaturados e minimize a alta volatilidade da taxa de câmbio, viabilizando políticas autônomas que objetivam pleno emprego e equidade social.

O projeto novo-desenvolvimentista consiste, na concepção dos autores, em um projeto alternativo ao projeto neoliberal, que busca compatibilizar crescimento sustentável e equidade social através do fortalecimento do Estado, que, por sua vez, deve fortalecer o mercado. Conforme Sicsú, Paula e Michel (2007), portanto, o novo-desenvolvimentismo constitui uma alternativa às distorções promovidas pelo capitalismo e se constitui por um Estado regulador de um mercado forte, dotado de sistema financeiro comprometido com o financiamento de atividades produtivas. Além disso, para os autores, o Estado deve regular a concorrência de modo a reduzir custos e preços, melhorar a qualidade dos serviços e produtos, bem como reduzir o desemprego.

Sicsú (2008) assinala que a taxa de câmbio em nível competitivo facilita a realiza-

ção de grandes superávits comerciais e, conseqüentemente, a acumulação de reservas, protegendo o país de crises cambiais ao reduzir a volatilidade cambial e a especulação, atividade que deve ser desestimulada. No entanto, o autor ressalta que capitais estrangeiros, quando direcionados à produção ou ao investimento, são “bem-vindos”. Nesse sentido, torna-se necessário o estabelecimento de uma taxa de juros que se assemelha aos juros americanos, uma vez que os juros altos atraem capital financeiro especulativo, que acaba por impor pressão para apreciação do câmbio; aumenta o custo de carregamento de reservas pelo Banco Central e desestimula o investimento produtivo.

Apesar da taxa de juros ser eficaz para controle da inflação, tal eficácia depende de uma implicação fortemente adversa para o conjunto da população: o aumento do desemprego. Para solucionar esse impasse, Sicsú (2008) defende uma descentralização do objetivo de estabilização de preços. Nas palavras do autor:

Se a inflação estivesse sendo causada pelo aumento do feijão ou da soja, seria o Ministério da Agricultura que deveria apresentar um diagnóstico do problema e apontar soluções. Se a inflação estivesse sendo causada pelo aumento de margem de lucro de forma excessiva por parte da indústria automobilística, seria o Ministério da Indústria e Comércio que deveria apresentar um diagnóstico do problema e apresentar soluções. O Banco Central deveria ser o controlador de última instância da inflação, e não o primeiro e único órgão do governo preocupado com um problema que é amplo, complexo e com muitas especificidades (SICSÚ, 2008, p. 150).

2.3. Estratégia mista

Apesar das teorias social-desenvolvimentista e novo-desenvolvimentista se apoiarem em estratégias de crescimento diferentes, Ferrari Filho e Paula (2016) e Ferrari Filho e Fonseca (2015) argumentam que é possível conciliar as estratégias de crescimento liderado pelos salários e pelas exportações por meio de políticas econômicas e institucionais coordenadas, o que tornaria possível a manutenção do crescimento dos salários na renda nacional em uma medida que não comprometa a trajetória de crescimento econômico ao não comprometer a lucratividade das empresas, juntamente com a expansão das exportações como forma de elevar a demanda e reduzir a restrição

externa, alcançando um crescimento econômico sustentável e robusto, com distribuição de renda. Isto se dá com base em um crescimento econômico que articule a distribuição de renda com o equilíbrio do balanço de pagamentos, considerando que o crescimento dos salários e das exportações afete positivamente as expectativas de lucratividade e, conseqüentemente, os investimentos. Nessa perspectiva, a variável dinamizadora do crescimento – salários ou exportações – não deve consistir na única responsável pelo crescimento, mas ser articulada com demais variáveis determinantes da demanda agregada.

No mesmo sentido que esses autores, Magalhães (2000; 2008) propõe, levando em conta as condições brasileiras, substituir o modelo neoliberal voltado puramente pra dentro, ou seja, baseado no mercado interno, por outro que resulte da redistribuição de renda e, portanto, no consumo de massas. Contudo, o autor ressalta as dificuldades políticas em redistribuir a renda em um contexto de crescimento estagnado, o que significaria beneficiar uma classe social em detrimento de outra. Nessa perspectiva, uma política redistributiva se daria pela transferência da renda adicional gerada pelo crescimento do produto interno bruto (PIB) às classes de menor renda. A estratégia de crescimento voltada para fora, por sua vez, é inviabilizada pelas dimensões geográficas brasileiras, na medida em que seria exigida do mercado mundial uma absorção dos produtos brasileiros em quantidades impossíveis. Além disso, a alta concentração de renda implicaria um baixo efeito multiplicador das exportações brasileiras sobre o mercado interno, transferindo grande parte da demanda interna para o exterior.

Nesse sentido, Magalhães (2000; 2008) propõe como solução factível uma estratégia mista de crescimento para dentro e para fora, no qual o incremento do PIB gerado pelo aumento das exportações permitiria a redistribuição da renda gerada, elevando o efeito multiplicador das exportações, que, por sua vez, elevaria as poupanças e geraria um círculo virtuoso que aceleraria o crescimento do país. As características básicas da estratégia de desenvolvimento para o Brasil proposta por Magalhães, considera fundamental o papel do Estado para estimular as exportações de bens de alto valor adicionado, processo no qual as empresas de controle nacional teriam o papel de liderança, constituídas por grandes, médias e pequenas empresas, sendo que as grandes deveriam obter o apoio necessário para investimentos fora do país e as médias e pequenas, o apoio necessário para se organizarem em arranjos produtivos lo-

cais. Além disso, a transferência de renda para os grupos de menor renda é fundamental, de modo a fomentar a sociedade de consumo de massas, através do aumento significativo do poder aquisitivo dos grupos de menor renda. Trata-se, portanto, de “reunir as alternativas propostas ao modelo de substituição de importações em nova estratégia de crescimento, combinando mercado interno e mercado externo”, onde o peso de cada mercado varia conforme a dinâmica do mercado internacional.

2.4. O debate desenvolvimentista e as críticas

O social-desenvolvimentismo, como já assinalado, rejeita a proposição fundamental da corrente novo-desenvolvimentista de que o motor do crescimento deve ser o setor exportador, pois considera que as exportações se constituem no Brasil como um complemento à demanda derivada do mercado interno. Tal argumentação deriva de evidências de que o mercado interno constitui o principal determinante do investimento no Brasil, o que implica que o investimento nas empresas industriais se dá principalmente pelo dinamismo do mercado interno e, de modo complementar, pelo mercado internacional (BIELSCHOWSKY, 2012).

No mesmo sentido, Bastos (2012), Mollo (2016) e Carneiro (2012) ressaltam a inviabilidade de um crescimento liderado pelas exportações no Brasil, argumentando que, devido à posição brasileira na divisão internacional do trabalho e às condições externas vigentes, um crescimento puxado pelas exportações é de difícil execução, ao contrário de uma situação de crescimento propiciada por condições favoráveis ao mercado interno, o que torna as propostas sociais-desenvolvimentistas “mais realistas” (BASTOS, 2012, p. 802). Nesse sentido, Pedro Bastos (2012) destaca a importância das cadeias produtivas associadas ao mercado interno e sugere que o mercado externo deve atuar como uma “contribuição marginal ao crescimento”, em vez de ser a fonte principal, assim como argumenta Bielschowsky (2012). Além disso, Mollo e Amado (2015) consideram o social-desenvolvimentismo a melhor estratégia em termos de justiça social e assinalam que a demanda interna constitui uma demanda historicamente mais efetiva.

Os críticos à desvalorização cambial, defendida pelo novo-desenvolvimentismo, ressaltam o resultado negativo da desvalorização cambial, qual seja, o aumento dos

custos para os setores importadores. Nessa perspectiva, desvalorização cambial teria seus efeitos mais evidentes sobre as importações, em termos de aumento de custos, e menor efeito sobre o aumento das exportações. Esses autores, portanto, questionam a crença novo-desenvolvimentista no sistema de preços em ajustar a estrutura econômica de modo favorável aos setores exportadores, a partir da desvalorização cambial.

Em crítica realizada de uma perspectiva liberal ao novo-desenvolvimentismo, Lisboa e Pessoa (2016) argumentam que a indústria não é um setor primordial para o desenvolvimento econômico, mas um setor com importância igual aos demais, uma vez que não haveria evidências de externalidades positivas relevantes associadas à indústria que justificassem políticas específicas para a indústria. Os autores ressaltam as evidências sobre as causas da diferença de produtividade entre os países, tais como baixa qualidade da educação e das instituições e menor produtividade dos serviços e da indústria nos países de renda média comparados aos desenvolvidos. Nesse sentido, os autores argumentam que a diferença de produtividade se deve à existência de maior proporção de empresas de baixa produtividade nos países de renda média que decorrem da existência de mecanismos institucionais nesses países que dificultam a realocação de fatores de produção para empresas mais eficientes. Além disso, a intervenção no câmbio pode ter pouco efeito sobre o crescimento da indústria, além de ser de difícil implementação.

Reinaldo Gonçalves (2012) ressalta a ênfase na estabilidade macroeconômica, em termos de equilíbrio fiscal, característica do novo-desenvolvimentismo, o que conferiria a ele um caráter ortodoxo convencional, isto é, “a versão brasileira de formulações conhecida como Pós-Consenso de Washington ou Consenso de Washington Ampliado” ou uma forma de social-liberalismo compatível com políticas de estabilização macroeconômica, ainda que o novo-desenvolvimentismo surgisse no Brasil como uma crítica à ortodoxia convencional e ao liberalismo (GONÇALVES, 2012, p. 20). Pedro Bastos (2012), no mesmo sentido, chama atenção para o fato do novo-desenvolvimentismo ter em comum com o neoliberalismo atribuir ao mercado a função de alocar os recursos produtivos, apesar da crítica do novo-desenvolvimentismo em relação ao excesso de abertura comercial, financeira e a especialização em exportações de produtos primários, decorrente da sobreapreciação cambial.

Em contrapartida, Bresser-Pereira (2016, p. 164) afirma que o novo-desenvolvimentismo não constitui uma nova ortodoxia, mas sim uma teoria aberta a várias versões, caracterizada por três aspectos fundamentais: “a ideia do desenvolvimento como mudança estrutural, que herdou do desenvolvimentismo clássico; a tese do crescimento puxado pela demanda, herdado de Keynes e Kalecki; e a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio”.

Enquanto as críticas ao novo-desenvolvimento repousam sobre a desvalorização do câmbio, a viabilidade de se aproveitar da demanda externa e pelo seu grau de similaridade com a ortodoxia, as críticas ao social-desenvolvimentismo se dão basicamente sobre o câmbio apreciado e pelo aumento dos salários acima da produtividade.

Dada a elevação dos salários acima da produtividade e a preocupação com a manutenção do poder de compra dos salários, a estratégia social-desenvolvimentista é compatível com câmbio apreciado, o que pode comprometer o crescimento econômico na medida em que parcela da demanda se direcionara para importações, impactando negativamente a dinâmica do mercado interno (FRITZ; PAULA; PRATES, 2017). No mesmo sentido, Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016, cap. 12) argumentam que a política de aumento da participação dos salários na renda nacional, decorrente do aumento dos salários acima da produtividade, aumenta o custo do trabalho, eleva o valor da taxa de câmbio e, conseqüentemente, reduz a competitividade da indústria, prognosticando uma desvalorização maior do que a necessária antes do aumento dos salários.

Segundo a teoria novo-desenvolvimentista, portanto, uma trajetória de crescimento liderado pelos salários constitui um crescimento insustentável na medida em que a elevação dos salários tende a reduzir a taxa de lucro, e o câmbio apreciado tende a prejudicar a estrutura produtiva. Além disso, de acordo com Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016, cap. 12), uma economia voltada para o mercado interno só é possível com a redução do coeficiente de abertura, com altas tarifas de importação, características do modelo de substituição de importações, o qual é, segundo os autores, eficiente apenas no início da industrialização e resulta em aumento das desigualdades.

Conforme Bresser-Pereira (2007), as duas principais vantagens do modelo exportador sobre o modelo de substituição de importações consistem no fato de o primeiro garantir um maior mercado para as indústrias e possibilidade de um estabelecimento

de um critério de eficiência para as autoridades econômicas, na medida em que permite, sob uma política industrial, escolher as empresas que são eficientes para exportar, uma vez que no modelo de substituição de importações as empresas poderiam ser protegidas, ainda que ineficientes.

3. Distribuição de renda

De acordo com o que foi exposto, existe uma controvérsia quanto ao modo de se buscar a distribuição de renda entre os desenvolvimentismos. Conforme Bresser-Pereira (2016), tal distribuição não deve ser realizada por meio do aumento dos salários acima da produtividade, uma vez que, dessa forma, o resultado seria redução da taxa de lucro e, conseqüentemente, redução do investimento e do emprego. Para o autor, a política de distribuição adequada deve garantir um salário mínimo razoável e direitos universais associados ao bem-estar social financiados por um sistema tributário progressivo. A carga tributária no novo-desenvolvimentismo deve ser relativamente alta, de modo a financiar os serviços sociais universais, que são, segundo Bresser-Pereira (2016), mais justos e mais econômicos do que a elevação dos salários. Ressalta-se que o programa social-desenvolvimentista também defende a adoção de um sistema tributário progressivo como um dos instrumentos para distribuição de renda, como enfatizado por Mollo (2016).

Como visto nas seções anteriores, a partir da desvalorização cambial ocorrem custos sociais que são considerados temporários pela teoria novo-desenvolvimentista: a redução dos salários e inflação. Em oposição a essa política, Mollo e Amado (2015) e Mollo (2016) sugerem maior cautela quanto ao uso das desvalorizações da moeda nacional para o objetivo de atingir maior competitividade, na medida em que as desvalorizações podem reduzir os salários reais ao elevar a inflação e, conseqüentemente, reduzir o consumo de massas, componente fundamental para o estímulo ao investimento e produção no social-desenvolvimentismo, além de prejudicar a distribuição equitativa de renda.

Quanto à relação inversa entre taxa de câmbio e salário real, Bresser-Pereira (2016) ressalta que essa mesma relação também é válida para o rendimento dos rentistas.

Sendo assim, a partir da desvalorização cambial e quando os cinco preços macroeconômicos estão em níveis adequados, a lucratividade das empresas aumenta enquanto os demais rendimentos se reduzem no curto prazo. Para o autor, “é preciso aceitar esse sacrifício no curto prazo” sem que o caráter social do novo-desenvolvimentismo seja prejudicado, haja vista que são realizadas políticas ativas de diminuição das desigualdades através do aumento das despesas sociais do Estado e pelo seu financiamento através de um sistema tributário progressivo.

Nesse sentido, a redistribuição de renda de modo que não afete negativamente as expectativas de lucro das empresas, para o novo-desenvolvimentismo, parte de uma identidade da renda nacional que considera, além dos salários e lucros, os rendimentos dos capitalistas rentistas, os altos salários e bônus dos financistas e altos executivos das grandes corporações multinacionais e as despesas sociais. Dessa forma, Bresser-Pereira, Oreiro e Maroni (2016, cap. 12) assinalam que é possível reduzir a desigualdade, sem reduzir as taxas de lucros e, portanto, do investimento e crescimento, de três formas: 1) redução dos rendimentos dos capitalistas rentistas; 2) redução das desigualdades salariais por meio da taxação de altos salários e bônus; e 3) expansão do Estado de bem-estar social.

Em concordância com as duas vertentes desenvolvimentistas, Sicsú, Paula e Michel (2007) argumentam que a melhoria da distribuição de renda na economia brasileira se dará pelo crescimento econômico a taxas elevadas associado a políticas sociais e educacionais que visem incluir a população de baixa produtividade à economia formal. Dessa forma, é destacado pelos autores que somente o crescimento econômico, apesar de gerar empregos e arrecadação tributária, não é suficiente para melhorar o perfil distributivo da economia brasileira, sendo necessárias também as políticas sociais e educacionais. Por outro lado, é ressaltado o fato de que a qualificação da mão de obra num contexto de baixo crescimento fomenta um cenário de desemprego e subemprego entre os qualificados, ao passo que políticas sociais, nesse mesmo contexto, tornam os beneficiários dependentes das políticas, uma vez que oportunidades de trabalho estarão restritas. Nesse sentido, os autores concluem que programas de qualificação e capacitação da mão de obra são importantes para a dinâmica do crescimento, mas que também deve ser estimulada a demanda pelo trabalho, de modo que a demanda efetiva possibilite que as políticas destinadas à promoção de emprego obtenham resultados.

4. Considerações finais

Em suma, o debate acerca das propostas desenvolvimentistas se dá basicamente em torno da viabilidade de se estimular o crescimento liderado pelas exportações ou pelo consumo e produção de massa. Nesse sentido, críticos à elevação da parcela dos salários na renda nacional enfatizam sua insustentabilidade devido a pressões sobre a lucratividade das empresas que essa estratégia implica, ao passo que seus defensores argumentam que tal proposta é socialmente mais justa e mais realista por considerar o mercado interno a peça-chave para o desenvolvimento. Por outro lado, críticos à desvalorização cambial para estimular o desenvolvimento destacam sua perversidade devido às suas implicações inflacionárias e sobre a redução dos salários reais, bem como sua inviabilidade diante do cenário internacional. Já os defensores dessa proposta chamam atenção para os benefícios econômicos que decorrem de um maior nível de competitividade das empresas brasileiras ao se desvalorizar o câmbio, argumentando que em poucos anos após a desvalorização os salários reais seriam mais do que recuperados e as condições sociais e econômicas da população seriam melhoradas, uma vez que a economia atingiria uma trajetória de rápido crescimento, atingindo o nível de renda per capita dos países desenvolvidos.

Através da revisão das proposições desenvolvimentistas, bem como de suas estratégias de crescimento, contata-se que o social-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo possuem implicações diferentes quanto à distribuição da renda entre os diversos segmentos da sociedade.

O novo-desenvolvimentismo defende que os salários devem crescer proporcionalmente ao crescimento da produtividade do trabalho e que os países em desenvolvimento devem aproveitar os baixos salários no curto prazo, de modo que, juntamente com a desvalorização cambial, a lucratividade das empresas seja aumentada, estimulando os investimentos destinados à exportação, direcionando a economia para uma trajetória de rápido crescimento. Apesar da desvalorização cambial resultar em perda de salário no curto prazo, para essa corrente de pensamento o câmbio competitivo constitui uma peça-chave para o desenvolvimento, uma vez que a desvalorização estimula os investimentos na indústria, elevando o emprego no setor que possui maior produtividade, permitindo, portanto, um crescimento econômico sustentável e salários mais elevados no futuro. Já no social-desenvolvimentismo, a distribuição de ren-

da favorável aos trabalhadores constitui peça fundamental para o crescimento. Para essa corrente de pensamento, uma desvalorização cambial acentuada não promoveria o desenvolvimento econômico na medida em que haveria redução do salário real e comprometimento do consumo de massa. Portanto, defende-se a utilização da elevação da parcela dos salários na renda nacional e políticas de redistribuição de renda como instrumentos para promover aumento do consumo e, conseqüentemente, dos investimentos.

Dessa forma, percebe-se que, no projeto novo-desenvolvimentista, a melhoria da distribuição de renda demandaria alguns anos para ser verificada após a implementação do projeto, enquanto no projeto social-desenvolvimentista a redistribuição de renda seria favorecida desde o início da implementação da estratégia. É importante assinalar que as propostas de redução de juros, carga tributária progressiva e políticas sociais são medidas adequadas às duas estratégias de desenvolvimento. De uma perspectiva pós-keynesiana, a redução dos juros estimularia o consumo e o investimento em ambas concepções. No entanto, para o novo-desenvolvimentismo a redução dos juros teria o papel fundamental de reduzir a utilização de poupança externa, criando condições para a desvalorização cambial. Quanto ao sistema tributário progressivo, para o social-desenvolvimentismo esse sistema teria a finalidade fundamental de contribuir para a desconcentração de renda e favorecimento do consumo de massa, enquanto para o novo-desenvolvimentismo teria o papel de amortecer a corrosão dos salários reais no curto prazo decorrente da desvalorização cambial.

Referências

- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e sociedade*, vol. 21, n.spe, p.779-810, 2012.
- BIANCARELLI, André; ROSSI, Pedro. A política macroeconômica em uma estratégia social-desenvolvimentista. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, vol. 4, n. 1, p. 21-38, 2014.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, vol. 21, n. 4, p. 729-747, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 11, n. 19, p.145-165, jul.-dez. 2016.
- _____. Reflexões sobre o novo desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico. *Revista de Economia Política*, vol. 36, n. 2, p. 143, 2016a.
- _____. *Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2009.
- _____. *Macroeconomia da estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994*. São Paulo: Editora 34, 2007.
- _____; OREIRO, José Luis; MARCONI, Nelson. *Macroeconomia desenvolvimentista: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- _____; MOREIRA, Thiago de Moraes. *Why developing countries should not incur foreign debt: the Brazilian experience*. Texto para Discussão EESP/FGV, n. 427, set. 2016.
- _____; GALA, P. Por que a poupança externa não promove o crescimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 27, n. 1 (105), p. 3-19, jan.-mar. 2007.
- _____; NAKANO, Y. Crescimento com poupança externa? *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 23, n. 2 (90), abr.-jun. 2003.
- CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, vol. 21, n.spe, p. 749-778, dez. 2012.
- CASTELO BRANCO, Rodrigo. Crescimento econômico e equidade social: o modelo novo-desenvolvimentista de intervenção sobre a questão social. In: *Anais da III Jornada Internacional de Políticas Públicas*, São Luis (MA), 2007. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/66698f323a89d7b4b942Rodrigo%20Castelo%20Branco%20Santos.pdf>> Acesso em: 02 out. 2018.
- FERRARI FILHO, Fernando; FONSECA, P. C. D. Which developmentalism? A Keynesian-Institutionalist wage-led proposal. *Review of Keynesian Economics*, vol. 3, n. 1, p. 90-107, 2015.
- FERRARI FILHO, Fernando; PAULA, Luiz Fernando de. Padrões de crescimento e desenvolvimentismo: uma perspectiva keynesiano-institucionalista. *Nova Economia*, v. 26, n. 3, p.775-807, 2016.

- FRITZ, Barbara; PAULA, Luiz Fernando de; PRATES, Daniela. Developmentalism at the periphery: can productive change and income redistribution be compatible with global financial asymmetries? *de-guALdades*, Working Paper Series, n. 101, 2017.
- GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social & Sociedade*, vol. 112, p. 637-671, 2012.
- KALDOR, Nicholas. Marginal productivity and the macro-economic theories of distribution: comment on Samuelson and Modigliani. *The Review of Economic Studies*, vol. 33, n. 4, p. 309-319, 1966.
- KEYNES, John M. [1936] *A teoria geral do juro, da moeda e do emprego*. São Paulo: Abril, 2012.
- LISBOA, Marcos de Barros; PESSOA, Samuel. Crítica ao novo-desenvolvimentismo. *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 11, n. 19, p. 181-189, 2016.
- MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. Keynes e a nova economia do desenvolvimento. In: SICSÚ, J.; VIDOTTO, C. *Economia do desenvolvimento: teoria e políticas keynesianas*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 160-174, 2008.
- _____. *Brasil século XXI: uma alternativa ao modelo neoliberal*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Desenvolvimentismos, inclusão social e papel do Estado. *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 11, n. 19, p. 131-143, 2016.
- _____; AMADO, Adriana Moreira. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. *Economia e Sociedade*, vol. 24, n. 1, p. 1-28, 2015.
- OREIRO, José Luis. Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica. *Estudos Avançados*, vol. 26, n. 75, p. 29-40, 2012.
- _____; MARCONI, Nelson. O novo-desenvolvimentismo e seus críticos. *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 11, n. 19, p. 167-179, 2016.
- SICSÚ, João. *Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas*. Texto para discussão 1346. Brasília: Ipea, 2008.
- _____; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo. *Revista de Economia Política*, vol. 27, n. 4, p. 507-524, 2007.
- THIRLWALL, Anthony P. Keynes and economic development. *Economia Aplicada*, vol. 11, n. 3, p. 447-457, 2007.

Recebido em 02-10-2018 e aprovado em 28-02-2019.

Capitalismo pós-www: uma discussão introdutória sobre uma nova fase na economia global²

1. Introdução

Metamorfoses do capitalismo (FURTADO, 2002) constituem uma característica de longo prazo da economia moderna. Revoluções tecnológicas estão na origem de novas fases do capitalismo (KONDRATIEV, [1926] 1998; SCHUMPETER, [1939] 1989; [1942] 1984). Este artigo conjectura que a invenção da *world.wide.web* (www) em 1991 (BERNERS-LEE; FISCHETTI, 2000; GILLIES; CAILLIAU, 2000; GREENSTEIN, 2015, p. 103-106) sinaliza um evento decisivo para a abertura de uma nova fase no capitalismo global.

A invenção da www abre uma nova fase na história da internet (GREENSTEIN, 2015), que, por sua vez, inaugurou uma nova fase na história da computação eletrônica (CHANDLER JR., 2001). A invenção da www pode estar por trás de uma nova fase da economia global porque ela tem um impacto similar ao de outras invenções radicais, como a mecanização da indústria têxtil, a máquina a vapor, a eletricidade, o

1. Centro de Desenvolvimento e Planejamento da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar-UFMG).

2. A apresentação de um roteiro preliminar deste texto no Quarto Congresso do Centro Celso Furtado (Rio de Janeiro, dia 10 de agosto de 2018) e os comentários, críticas e sugestões então recebidos enriqueceram esta versão. Agradeço o apoio de José Carlos Miranda e Tiago Guedes de Camargo (bolsistas de IC). Agradeço aos alunos das disciplinas Microeconomia Evolucionária (ECN956, primeiro semestre de 2018) e Microeconomia IV (ECN212 TC, segundo semestre de 2018) que discutiram elementos de uma "microeconomia da era Google", com comentários e observações que estimularam essa elaboração. A pesquisa é apoiada pelo Conselho Nacional e Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq (Processos 302857/2015-0 e 401054/2016-0) e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai (Ordem de Serviço 510000011, Projeto IPEAD 159), cujo Relatório Final - Tecnologias emergentes e cenários tecnológicos para o Brasil - foi um dos pontos de partida para a apresentação de 10 de agosto de 2018. Os erros são responsabilidade exclusiva do autor.

motor a combustão e o microprocessador, invenções que foram caracterizadas por Carlota Perez (2010, p. 190) como desencadeadoras de *big bangs* na dinâmica tecnológica. A definição de fases no capitalismo mundial não é destituída de controvérsias e polêmicas, certamente necessitando de abordagens multifacetadas para a sua caracterização (ALBRITTON *et al.*, 2000). Crises são demarcadoras de mudanças institucionais profundas que alteram estruturas da economia global – as crises de 2000 e de 2007-2008 caracterizariam pontos decisivos em um conjunto amplo de mudanças (TOOZE, 2018).

Desde a crise de 2007-2008 diversas elaborações têm sugerido a emergência de uma nova fase no capitalismo global, o que pode ser uma evidência empírica das profundas mudanças em curso. Uma lista bastante sumária contém referências a uma terceira revolução industrial (RIFKIN, 2011), a uma segunda era das máquinas (BRYNJOLFSON; MCAFEE, 2014), a uma economia de compartilhamento e custo marginal zero (RIFKIN, 2014), a uma fase pós-capitalista (MASON, 2015), a uma quarta revolução industrial (SCHWAB, 2016) ou a um capitalismo de plataformas (SRNICEK, 2017).

Organizado em torno da conjectura sobre a *www* como o *big bang* de uma nova fase do capitalismo global, apresentada nesta primeira seção, este artigo busca investigar evidências sobre a natureza da *www*, assim como os seus impactos mais gerais sobre a economia global. Na segunda seção, a literatura sobre revoluções tecnológicas e *general purpose technologies* (GPTs) é resenhada para contextualizar a *www*. A terceira seção investiga as tecnologias que abriram espaço para a invenção da *www*, rastreando trajetórias na indústria da computação e nas redes de computadores que se construíram desde os anos 1970, e as tecnologias que emergiram após a consolidação da *www*. A quarta seção, apoiada em uma visão do capitalismo moderno como um sistema complexo, avalia como a *www* constituiu uma nova camada na estrutura da economia mundial, abrindo um novo continente para a acumulação de capital. A quinta seção explora a articulação entre a nova fase aberta pela *www* e a emergência de um conjunto de novas tecnologias, com potencial para transformar outros aspectos da dinâmica científica e tecnológica. A sexta seção articula a emergência da *www* com outras mudanças estruturais. Finalmente, a seção conclusiva explora novos desafios e novas oportunidades abertas pela *www*.

2. Revoluções tecnológicas, *big bangs* e GPTs

A relação entre inovação tecnológica e desenvolvimento está sumarizada em Schumpeter ([1911] 1982, especialmente o capítulo 2), intermediada por uma associação direta entre a introdução de inovações e a busca de lucro. Kondratiev ([1926] 1998) explorou a relação entre inovações tecnológicas mais importantes e a abertura de novas eras na economia capitalista, articuladas com ciclos econômicos de longa duração. Schumpeter ([1939] 1989) organiza a literatura disponível sobre ciclos e incorpora os “ciclos de Kondratiev” como ondas longas do desenvolvimento capitalista, o que também é uma proposta de periodização do sistema econômico. Na base de cada nova onda longa, Schumpeter identifica uma inovação radical, cujos efeitos se espraiam pelo conjunto da economia com o tempo, alterando toda a sua estrutura: aparecimento de novos setores, novas firmas, novas formas organizacionais, novas instituições para lidar com as novas tecnologias. Freeman e Louçã (2001, p. 141) revisitam toda a literatura sobre o tema, identificam cinco diferentes fases no capitalismo moderno, associadas a cinco diferentes revoluções tecnológicas.

Freeman e Louçã (2001, p. 150) sugerem cautela com a “metáfora” das ondas longas, pois ela poderia sugerir mais fluidez e regularidade do que existe de fato no sistema capitalista. Desenvolvimentos teóricos paralelos, em torno do conceito de GPTs (BRESNAHAN; TRAJTENBERG, 1995; ROSENBERG, 1998) enriquecem a elaboração sobre a dinâmica tecnológica de longo prazo, ao contribuir para uma visão mais próxima do caráter turbulento e não-linear do progresso tecnológico. Em um estudo utilizando série estatística da taxa de lucro nos Estados Unidos (entre 1870 e 2010) e técnicas de estudo de sistemas complexos, Ribeiro *et al.* (2017) encontraram essa dinâmica mais turbulenta, com uma combinação de movimentos cíclicos que se superpõem, com as periodicidades mais importantes em 25, 20 e 35 anos, talvez relacionadas à superposição de diferentes GPTs.

A importância de inovações radicais ou de GPTs na dinâmica tecnológica e econômica de longo prazo tem sido reforçada ao longo do tempo. E a polêmica acadêmica pode se relacionar mais com a natureza cíclica desses eventos e com a forma específica de sua difusão pela economia. A profusão de trabalhos – mencionada na introdução deste artigo – sobre novas revoluções industriais é uma expressão desse consenso implícito, com a polêmica se localizando em qual é a inovação mais importante.

Não é simples a tarefa de explorar revoluções tecnológicas emergentes, em especial dada a enorme incerteza em relação a certas inovações tecnológicas em geral e inovações tecnológicas radicais em especial (ROSENBERG, 1996). Mas o esforço de sistematização de processos já transcorridos contribui para evitar impressionismos e para evitar subestimação de mudanças em curso. Nesse aspecto particular, Perez (2010, p. 189) discute o papel de conjunto de tecnologias que deflagram revoluções tecnológicas: “[...] *it is possible to identify five such systems of systems since the initial ‘Industrial Revolution’ in England. Each can be seen as inaugurated by an important technological breakthrough acting as the big-bang that opens a new universe of opportunity for profitable innovation*”. Com esse tópico incluído, Perez (2010, p. 190) apresenta as cinco revoluções tecnológicas sucessivas desde os anos 1770. Destaca-se nesse esquema uma importante defasagem entre a inovação que representa o *big bang* e o início efetivo do novo paradigma técnico-econômico: por exemplo, o *big bang* da quinta revolução tecnológica ocorreu em 1971 – a invenção do microprocessador pela Intel (PEREZ, 2010, p. 190) –, mas essa nova fase teria se iniciado no início dos anos 1990 (FREEMAN; LOUÇÃ, 2001, p. 141).

3. A www na origem de uma nova revolução tecnológica

A invenção da www em 1991 é uma forte candidata à posição de uma inovação radical, também uma GPT, que representa o *big bang* de uma nova fase – seria a sexta revolução tecnológica –, para acompanhar o esquema das cinco revoluções sucessivas descritas por Freeman e Louçã (2001, p. 141) e por Perez (2010, p. 190).

A invenção da www é decorrência do estado de construção de sistemas de inovação nos países mais avançados e, inclusive, de elementos rudimentares de um emergente sistema internacional de inovação – a instituição na qual a www foi inventada é internacional, o Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire - Cern (GILLIES; CAILLIAU, 2000, p. 48-51). Pressupostos para a invenção da www foram a existência de um conjunto de universidades com capacitação científica e tecnológica em diversas áreas, especialmente ciências da computação, a existência de firmas com produtos e departamentos de P&D capazes de atender a uma demanda em cons-

trução sobre redes e sobre conectividade, a existência de milhares de profissionais capazes de implementar o funcionamento da rede em construção e impulsionar o gigantesco processo com vários momentos de invenção coletiva descrito por Greenstein (2015, p. 23, 405).

Em termos de uma discussão alinhada com ciclos de vida da indústria (KLEPPER, 1997) e evolução industrial (MALERBA; ORSENIGO, 1996), a invenção da *www* dependeu de um conjunto amplo de inovações anteriores na indústria de computadores. Grosso modo, a *www* é resultado de uma ampla gama de novos produtos e processos gerados a partir da emergência da computação eletrônica, iniciada com o computador ENIAC em 1946 (MALERBA; ORSENIGO, 1996, p. 68), passando por diversas fases entre o início da indústria de computadores comercial (início dos anos 1950, com a entrada da Remington Rand e da IBM na nova indústria) e a era atual. Chandler Jr. (1997), por exemplo, lista quatro períodos distintos nessa evolução industrial: transição da produção com finalidade militar para a produção comercial; o domínio do sistema IBM 360; a revolução do microcomputador e uma “possível era” de redes multi-computadores (p. 38-40). Chandler Jr. (2001, p. 168) acrescenta em seu capítulo sobre a revolução do microprocessador uma seção sobre “*software: networking*”, na qual descreve a invenção da *www* (p. 173). A combinação entre diferentes GPTs que se superpõem pode ser identificada na combinação nas mudanças na indústria de computadores com as mudanças na indústria de semicondutores (MALERBA; ORSENIGO, 1996, p. 74-76).

A partir da difusão do uso de computadores ao longo das diversas fases descritas por Chandler Jr. emerge uma sistemática preocupação e demanda sobre como conectar diferentes computadores e seus usuários. O conjunto desse processo está descrito por Greenstein (2015), com três fases iniciais. Primeiro, o projeto de operar computadores em rede foi apoiado pela Darpa (p. 22-27): “[...] *the internet developed slowly throughout the 1970s and the 1980s and accumulated capabilities over time from an enormous number of contributors*” (p. 23). Segundo o autor, cinco grupos diferentes tiveram um papel importante: Department of Defense (DoD), National Science Foundation (NSF), programadores/desenvolvedores/inventores, administradores e usuários de aplicações – *application users* (p. 23-24). Posteriormente, houve uma era com a rede sob a administração da NSF (p. 27-30). Finalmente, uma era que se inicia com a privatização do *backbone* da internet – a partir de 1995 (p. 32).

É nesse contexto que, entre 1989 e 1991, um cientista da computação institucionalmente localizado no Cern, Tim Berners-Lee, desenvolve o software que sustenta a http e a www (GREENSTEIN, 2015, p. 102-104).³ A invenção da www permite uma utilização da internet muito mais intensa e mais ampla, uma pré-condição para a transformação comercial da internet. Entre 1991 e 2018, o número de websites passou de 1 para 1,5 bilhão (possivelmente 200 milhões ativos hoje).⁴

A invenção da www tem características de uma inovação radical, na origem de um *big bang* de uma nova revolução tecnológica, pelo enorme impacto causado em inúmeros setores da atividade econômica. O crescimento da rede em si exige novos tipos de computadores – servidores, roteadores –, a ampliação do tráfego na rede multiplica possibilidades de usos e de invenções, novas mercadorias, novas invenções e novas firmas surgem para atender novas demandas.

O crescimento do número de websites viabilizados pela www criou um problema novo: como encontrar na rede em expansão, que rapidamente assumiria proporções gigantescas, as informações específicas procuradas por usuários individuais ou corporativos. Essa necessidade levou a outra invenção importante: o *browser* Mosaic, inventado em 1992 na Universidade de Illinois (GREENSTEIN, 2015, p. 97). A invenção e difusão da www amplia consideravelmente as possibilidades de uso por consumidores não-especialistas (p. 223), a invenção dos *browsers* abre um mercado de acesso à internet (p. 143) e ilustra a possibilidade de criação de valor (p. 179).

Greenstein (2015, p. 163) identifica a origem da *web* comercial na IPO da Netscape em 9 de agosto de 1995. A cadeia de eventos se acelera, com uma nova empresa (Netscape), mudança de estratégia de duas empresas estabelecidas – Microsoft reconhece o potencial econômico da internet (p. 304) e a IBM inicia uma reconfiguração para se ajustar à internet (p. 277). A bolha da dot.com é associada pelo autor a essas promessas (p. 335-364) e alimenta muita experimentação e criação de empresas. Entre as empresas novas que recebem apoio de *venture capital* está a Google, empresa criada a partir de um algoritmo para buscas em um www que, naquele ano, em 1998, tinha cerca de 2 milhões de *websites* – uma empresa que focaliza a nova mercadoria criada nessa nova era: buscas na internet.

3. Ver também <<https://home.cern/science/computing/birth-web>>.

4. Segundo o site <<http://www.internetlivestats.com/total-number-of-websites/>>.

Essa nova mercadoria – busca na internet – tem características muito especiais, que estão analisadas nas elaborações sobre *two-sided markets* (ROCHET; TIROLE, 2003; RYSMAN, 2009). A comercialização dessa mercadoria envolve uma relação entre os usuários da *www*, por um lado, e os anunciantes, por outro, o que determinou uma transformação profunda no mercado de propaganda, no qual os gastos na *www* ultrapassaram o total investido nos meios tradicionais e com novas empresas capturando a massa desses gastos, a Google em primeiro lugar. Há aqui um conjunto de inovações relativas à forma como a Google precifica os seus anúncios, através da utilização de técnicas de leilão (VARIAN, 2010, p. 4; GREENSTEIN, 2015, p. 378-386). O resultado é essa reversão da estrutura do mercado de propaganda, no qual 43,5% da propaganda é gasta com meios digitais e 60% do gasto *online* é capturado pela Google e pelo Facebook (THE ECONOMIST, 30 jun. 2018, p. 6).⁵

A estrutura da mercadoria básica na era da *www* – a busca – custeada por gastos de propaganda estabelece uma dinâmica também específica para empresas detentoras de mecanismos de busca (*search engines*), pois conforme avalia o *The Economist* (30 jun. 2018, p. 6), “[...] *that choice ment that they have to collect ever more data about their users. The more information they have, the better they can target their ads and more they can charge for them*”. As implicações dessa dinâmica são enormes, pois “*Facebook may have started as a social network, Google as a search engine, Microsoft as a maker of operating systems and other software. But today they all deal in data, not least to target advertisements*” (p. 10).

A expansão da *www* associa-se com uma enorme expansão no uso de computadores (*desktops* e *notebooks*): 1 bilhão em 2008, 2 bilhões em 2015.⁶ Inovações paralelas com o desenvolvimento de smartphones abriu outra área de expansão da *www*, com a inclusão de 3 bilhões de aparelhos em 2018.⁷

Um enorme desenvolvimento da infraestrutura de informação, pressuposto e consequência da emergência da *www*, reorganiza o conjunto da economia mundial, talvez

5. O gasto global com propaganda em 2018 alcançou US\$ 557,99 bilhões (<<https://www.statista.com/statistics/236943/global-advertising-spending/>>). Desse total, 43,5% teria sido destinado a meios digitais – estima-se que em 2020 o gasto com meios digitais alcançará 50% do total (<<https://www.emarketer.com/content/global-ad-spending>>). Para uma comparação com a estrutura do mercado de propaganda antes da emergência da *www*, ver Scherer e Ross (1990, capítulo 16)

6. Cf.: <<http://www.worldometers.info/computers/>>.

7. Cf.: <https://venturebeat.com/2018/09/11/newzoo-smartphone-users-will-top-3-billion-in-2018-hit-3-8-billion-by-2021/>>. Em 2018 o tráfego nos websites através de smartphones alcançou 52,2% do total (<<https://www.statista.com/statistics/241462/global-mobile-phone-website-traffic-share/>>).

ilustrada de forma bastante didática pelo número total de usuários da www – 3,9 bilhões –⁸ e pelo total de buscas na www – apenas o buscador Google em 2012 realizava 100 bilhões de buscas por mês, totalizando 1,2 trilhão naquele ano.⁹

O resultado da invenção da www e da cadeia de eventos – inovações complementares, efeitos para a frente e para trás nas cadeias industriais e econômicas – por ela desencadeada é o estabelecimento de uma nova estrutura na economia mundial, uma nova camada para o processo econômico.

4. Uma nova estrutura na economia global: acumulação de capital na esfera digital

Essa nova camada, essa nova estrutura na economia mundial – ilustrada pela www e pelo 1,2 trilhão de buscas realizadas em 2012 – pode ser analisada à luz da análise de sistemas complexos, pois a economia capitalista moderna é um sistema complexo (Ribeiro *et al.*, 2017). A emergência e consolidação da www representa a adição de mais uma estrutura na economia mundial, que implica o crescimento da complicação no sistema, que pode estar gerando variações no nível de auto-organização e de complexidade.

Essa nova camada, essa nova estrutura, tem sido identificada de diversas formas por diversas instituições e autores. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2017) menciona uma “economia digital”, Varian (2014, p. 686) menciona a emergência de uma “economia da informação”. Essas outras referências expressariam, em outros termos, a consolidação dessa nova camada, de certa forma contribuindo para legitimar a análise aqui desenvolvida.

Como essa nova camada altera a dinâmica global do sistema?

Em primeiro lugar, essa nova camada é uma fonte para a acumulação de capital. A exploração da nova mercadoria – buscas na www, classificada na lista da United Nations Standard Products and Services Code® (UNSPSC) como “*Information retrieval or search software*” (commodity code 43232309) – e o desenvolvimen-

8. Cf.: <<https://www.statista.com/statistics/273018/number-of-internet-users-worldwide/>>.

9. Cf.: <<http://www.internetlivesstats.com/google-search-statistics/>>.

to de mecanismos de busca viabilizaram a fundação, crescimento, consolidação e diversificação de empresas como a Google. Fundada em 1998, em 2005 estava na lista das Fortune 500 (posição 541)¹⁰ e em 2009 entra na Fortune Global 500 (posição 423).¹¹ Em 2018, a Alphabet ocupava a 52ª posição nesta lista. Outras empresas estruturadas na *www* também estão nesta lista: Amazon (na 11ª posição), Facebook (274ª posição), JD.com (261ª posição), Alibaba (300ª posição) e Tencent (331ª posição).¹²

Em segundo lugar, a emergência da *www* desafiou empresas estabelecidas, mesmo atuando na indústria de computadores, como a IBM e a Microsoft, que foram forçadas a investirem em reorganização interna e em estratégias específicas para a entrada nessa nova camada da economia global. Como a reestruturação da IBM indica, nenhuma empresa pode ficar imune à emergência da *www*, e o atendimento à enorme demanda de reestruturação de empresas estabelecidas para o aproveitamento da *www* foi o centro da nova estratégia da IBM (GREENSTEIN, 2015, p. 272-282).

Em terceiro lugar, a consolidação da *www* depende de importantes investimentos em computadores, *datacenters*, servidores e outros aparelhos que ampliam a rede como *smartphones*, equipamento de telecomunicação (*wi-fi*, por exemplo). Um esforço para mapear esse tipo de investimento é uma forma de investigar os poderosos efeitos de encadeamento que a consolidação e ampliação da *www* determina, pois há uma base industrial para a rede mundial.

O tamanho dos centros de dados das principais empresas que atuam na *www* é objeto de pesquisa próprio. É possível captar informações dispersas e muitas vezes contraditórias sobre a dimensão desses centros. Estima-se que a Microsoft teria mais de 1 milhão de servidores,¹³ a Google cerca de 900 mil servidores,¹⁴ o Yahoo mais de 100 mil servidores, Facebook com centenas de milhares de servidores.¹⁵ A Amazon

10. Cf.: <http://archive.fortune.com/magazines/fortune/fortune500_archive/companies/2005/G.html>.

11. Cf.: <<http://fortune.com/global500/2009/>>.

12. Cf.: <<http://fortune.com/global500/2018>>.

13. Cf.: <<http://www.datacenterknowledge.com/archives/2009/05/14/whos-got-the-most-web-servers>>.

14. Dados disponíveis em: <<http://www.datacenterknowledge.com/archives/2011/08/01/report-google-uses-about-900000-servers>>. Há informações da entrada da Google na produção de servidores (<https://www.wired.com/2012/06/google_makes_servers/>).

15. Outra informação sobre Facebook Cf.: <<http://www.datacenterknowledge.com/data-center-faqs/facebook-data-center-faq-page-2>>.

também possui um *datacenter* expressivo, mas com pouca informação disponível.¹⁶ Esses dados, extremamente preliminares, ilustram a dimensão computacional da infraestrutura da *www*, demonstrando como sua emergência iniciou um vasto processo de reorganização industrial – novos setores, novas firmas, novos encadeamentos produtivos – que beneficiou firmas que conseguiram se posicionar como fornecedoras para esse novo setor econômico. Em 2016, as empresas líderes na produção e venda de servidores são a HP, a Dell, a IBM, a Lenovo e a Cisco.

Outro componente da infraestrutura contemporânea é a rede mundial de *smartphones* – tão importante que McAfee e Brynjolfsson (2017, p. 195) chegam a sugerir a existência de uma “era dos *smartphones*”. A indústria de *smartphones* é outro exemplo importante de um circuito de retroalimentação positiva entre subsetores que emergiram após a criação da *www*. A difusão do uso de *smartphones* tem contribuído para ampliar o acesso à *www*, dadas as deficiências de construção da estrutura da internet e a ampliação de possibilidades de acesso – por exemplo, na Índia em 2017, 70% do acesso à *www* é via *smartphones* (statista.com). Essa base tem uma origem industrial de enorme significado, que está por trás de importantes redes internacionais de produção e inovação. Como se sabe, a Apple empregava em 2012 um total de 43 mil trabalhadores nos Estados Unidos, mas contratava empresas que empregavam 700 mil trabalhadores, a maior parte fora dos Estados Unidos.¹⁷ As empresas líderes na produção e venda de *smartphones* em 2017, de acordo com a IDC, são a Samsung, a Apple, a Huawei, a OPPO e a Vivo, que totalizaram 55,5% do mercado mundial no primeiro trimestre de 2017.¹⁸ Entre outras mudanças importantes, direta e indiretamente relacionadas com as novas condições globais de produção, encontram-se essas empresas entre as líderes na articulação de cadeias globais de valor, que mobilizam – como no caso da Apple – inúmeras outras empresas fornecedoras em diversas camadas – direta ou indiretamente (UNCTAD, 2011, Annex Tables IV.1, IV.5 e IV.7).

16. Sobre a Amazon, ver <<https://www.bloomberg.com/news/2014-11-14/5-numbers-that-illustrate-the-mind-bending-size-of-amazon-s-cloud.html>>.

17. Cf. “How U.S. Lost Out on iPhone Work”, *The New York Times*, 21 jan. 2012.

18. Outra lista está disponível em <<https://www.industryleadersmagazine.com/leading-smartphone-companies-in-the-world/>>.

Em quarto lugar, emerge uma nova fonte de invenções e inovações, com a multiplicação da população de profissionais envolvidos no desenvolvimento de aplicativos.¹⁹ Os dados são controversos, mas, segundo o site Statista.com, em 2017 um total de 724 mil desenvolvedores lançaram ao menos um *app* através do Google Play e cerca de 494 mil pela iOS App Store.²⁰ Essa comunidade deve ser compatibilizada com estatísticas mais tradicionais de envolvidos com atividades de P&D, expressando uma ampliação significativa de capacidade inovativa em termos globais. A distribuição internacional desses desenvolvedores é também expressão de outras mudanças, na medida em que apenas 21,23% dos desenvolvedores do Android encontram-se nos Estados Unidos.²¹ Essa ampliação de envolvidos com a geração de novos produtos contribui para mudanças nas atividades inovativas que seriam impulsionadas pela emergência da *www*.

Para um balanço geral, pode-se indicar que a estrutura das grandes empresas se preserva enquanto mudam características das empresas líderes, em especial com a emergência de empresas criadas após a *www* e voltadas para a atuação nesse continente, assumindo posições de liderança: “*In 2015, the top five firms by market capitalization are, starting from the largest, Apple, Google, Microsoft, ExxonMobil (after the merger in 1999), and Amazon*” (KAHLE; STULZ, 2017, p. 74).

A consolidação da *www* pode ser avaliada também através do *Special Report* do *The Economist - Fixing the internet* (30 jun. 2018). Um elemento dessa consolidação é o peso das novas empresas em mercados específicos na *www*: o Google detém 91% do mercado global de buscas; a Apple, 45% do tráfego na *web* por *smartphones*; o Facebook, 66% das redes sociais; e a Amazon, 37% do varejo on-line. Esses dados reiteram a manutenção de características oligopolistas encontradas em outras eras do capitalismo (SCHERER; ROSS, 1990). A novidade da fase atual é a abrangência global precoce desses oligopólios.

19. Um exemplo de uma inovação gerada por um aplicativo é a Uber (Stone, 2017). Um aplicativo gerou uma empresa. Essa empresa, fundada em 2007, é um exemplo da superposição de inovações para o seu surgimento: construída a partir da *www*, do *smartphone* com GPS, do Google Maps e do dinheiro eletrônico. Cf.: <<https://www.theguardian.com/technology/2015/feb/08/google-maps-10-anniversary-iphone-android-street-view>>.

20. Cf.: <<https://www.statista.com/statistics/276437/developers-per-appstore/>>.

21. Cf.: <<https://www.statista.com/statistics/271988/android-app-developer-country/>>.

5. A www e uma nova geração de tecnologias emergentes

A criação, crescimento e consolidação da www como uma nova estrutura no sistema complexo que é o capitalismo global passa a ser fonte de novas mudanças, fonte de novas tecnologias e mesmo de novas áreas da ciência.

Um exemplo do impacto da www sobre a ciência em geral está na origem de uma nova disciplina da física: *network science* (BARABÁSI, 2016). O crescimento explosivo da www – “*the number of documents on the Web is anything but constant. In 1990 the Web had only one page. Now it has more than three billion*” (BARABÁSI; BONABEAU, 2003, p. 54) – altera a dinâmica econômica, a dinâmica do progresso tecnológico e as diversas formas de organizar as atividades produtivas. Barabási afirma que “*the www represents a new type of network*” (BARABÁSI, 2016, cap. 0). A emergência e a dominância desse novo tipo de rede – *free-scale networks* – têm impactos em todas as áreas de atividade.

Há uma dinâmica específica que associa as empresas na www, usos iniciais de informação, acumulação de informação e novos usos potenciais. A revista *The Economist* chega a sugerir a emergência de uma nova economia baseada em dados (6 mai. 2017, p. 3) – o que pode ser algo impressionista no geral, mas uma indicação de uma nova característica da economia que merece ser analisada entre novas mudanças. Essa mesma matéria sugere uma dinâmica iniciada com inovações necessárias para geração de valor na www que provocam investimentos em inteligência artificial. Segundo a *The Economist*,

[...] *the value of data is increasing. Facebook and Google used the data they collected from users to target advertising better. But in recent years they have discovered that data can be turned into any number of artificial-intelligence (AI) or ‘cognitive’ services, some of which will generate new sources of revenue.*²²

Nessa mesma linha, explorando a conexão entre o desenvolvimento da www e inovações posteriores, a www está relacionada com uma explosão de dados disponíveis,

22. Há uma sugestão de fases na história das empresas como Google, de acordo com a *The Economist* (6 mai. 2017), que demarca entre o início da busca *online* e o novo mundo da inteligência artificial.

fortalecendo áreas como *big data*, que, articuladas com novas capacidades de processamento, levam a novas possibilidades de avanços em inteligência artificial e *machine learning* – um exemplo dessa interconexão está no processo de avanços nos algoritmos de tradução de textos, em uma competição que envolve empresas como a Google e a Baidu (LEWIS-KRAUS, 2016).²³ Em relação à robótica, o interesse da Amazon foi explicitado pela aquisição da Kiva Systems, em 2012 (AUTOR, 2015, p. 24), assim como o envolvimento da Google com carros sem motorista.

A relação entre o desenvolvimento da robótica e outros setores é exemplificada por Ford (2015, p. 4-5, 105), que mostra como um aparelho para um jogo desenvolvido pela Microsoft (Kinect, um “*motion sensing input device*”) foi apropriado por pesquisadores em universidades e por inventores individuais para dotar robôs de visão tridimensional. Esse tipo de articulação combinando inovações de várias áreas é um dos pontos fortes dos capítulos iniciais de Ford (2015, p. 86), que enfatiza como essas articulações estariam por trás de uma dinâmica de crescimento exponencial da capacidade dos robôs. Entre outras combinações, Ford menciona *big data* e *machine learning*.

A emergência e consolidação da *www* potencializa a estrutura de P&D acumulada anteriormente. A dimensão dos recursos envolvidos em ciência e tecnologia globalmente é um resultado de décadas de construção de sistemas de inovação no mundo. Em 2010, segundo cálculos a partir de dados no *site* do Banco Mundial, o total de pessoas envolvidas com P&D alcançava 8,97 milhões, para um total de gastos em P&D (para 2014)²⁴ de US\$ 1,8 trilhão (para um PMB de US\$ 105,76 trilhões, ambos pelo critério PPC), segundo a *R&D Magazine*. Globalmente foram publicados 2,199 milhões de artigos na WebOfScience em 2013 e depositadas 2,888 milhões de patentes (WIPO, 2016, p. 7). Há uma multiplicação das fontes de inovação, derivadas do crescimento dos diversos sistemas de inovação em construção, captado por um conjunto de dados da WIPO (2016, p. 8): a China, em 2015, foi a maior depositante mundial de patentes, de marcas e de designs. Essa massa de recursos disponíveis para a inovação, agora articulados globalmente pela *www* – articulação que chega a impactar os diversos sistemas de inovação, com a emergência de rudimentos de um sistema internacional (RIBEIRO *et al.*, 2018) – impulsiona a dinâmica do progresso tecnológico de forma nova.

23. Para uma avaliação da semelhança da origem da Google e da Baidu, ver Greenstein (2015, p. 369).

24. Deve ser adicionado aqui o total de desenvolvedores de aplicativos, uma nova fonte de inovações de produtos que se multiplicou com a ampliação e consolidação da *www* e suas inovações complementares.

É nesse contexto que a emergência de novas tecnologias pós-www pode ser analisada. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou Económico (OECD, 2016, p. 79) sumariza uma lista de 40 tecnologias potenciais e chaves que poderão desenvolver-se nos próximos anos. Nessa lista, as tecnologias comentadas acima – inteligência artificial, *big data*, robótica – estão mencionadas, estabelecendo assim um vínculo entre a consolidação da www e essas novas tecnologias potenciais.

A OECD (2016, p. 77-112) divide as 40 tecnologias em quatro áreas distintas: digital, biotecnologia, energia + meio ambiente e novos materiais. Na área digital – por definição, um subproduto da www – constam tecnologias emergentes como inteligência artificial, internet das coisas (IoT), análise de *big data*, computação quântica, robótica, *grid computing*, computação em nuvem e *blockchain*. Na área de biotecnologias, bioimagens, biosensores e biochips, bioinformática, tecnologias de monitoramento de saúde, células tronco, neurotecnologias. Na área de energia + meio ambiente, agricultura de precisão, energia fotovoltaica, energia eólica, tecnologias de captura de carbono, micro e nano satélites, *smart grids*. E, finalmente, na área de materiais avançados, nanomateriais, nanoaparatos, manufatura aditiva, nanotubos de carbono e grafenos.²⁵

Esse conjunto de tecnologias emergentes e potenciais, com pesquisadores e envolvidos em P&D conectados pela www e em um contexto de um rudimentar sistema internacional de inovação emergente, pode estabelecer uma característica específica da nova fase: uma explosiva combinação de GPTs. A combinação de GPTs não é novidade na história das tecnologias no capitalismo moderno: Rosenberg (1998, p. 181) explora a combinação entre o desenvolvimento do motor a combustão e tecnologias químicas que levaram à produção de gasolina. Porém, na nova fase, na medida em que uma tecnologia central – a www – articula uma estrutura nova no sistema pela qual diversos esforços se somam e se complementam, essa combinação de GPTs pode se ampliar significativamente.

25. Essa formulação da OECD (2016) contextualiza a proposta de Schwab (2016), que se refere apenas a um conjunto limitado de inovações e tecnologias que têm o potencial de desenvolvimento e difusão nos próximos anos.

6. Mudanças estruturais na nova fase do capitalismo global

Todos os setores de atividade estão impactados pela consolidação da *www* e pelo novo continente aberto para a acumulação de capital.

Em termos microeconômicos, além da elaboração sobre os *two-sided markets* (TIROLE, 2015, p. 1.674-1.676), manuais de microeconomia ganham capítulos sobre tecnologia da informação (VARIAN, 2014, cap. 36), onde se destacam temas como o papel das externalidades de rede. A questão principal é reconhecer a emergência, nos últimos 15 anos, de uma economia da informação, na qual a produção de *bits* demanda novas análises por ser diferente da produção de átomos – “*bits can be reproduced costlessly and distributed around the world at the speed of light and they never deteriorate*” – mas não demandaria um tipo de economia (VARIAN, 2014, p. 686). Talvez seja necessária uma cuidadosa investigação sobre todos os pressupostos evolucionários para a análise microeconômica: inovação e economia fora do equilíbrio, crescimento do peso da informação – essa mercadoria tão especial e singular – sobre a dinâmica econômica em geral, racionalidade limitada transformada em um mundo rico em informação, papel do mercado e seu funcionamento, nova interação entre instituições de mercado e não mercantis. O tratamento dessas questões ultrapassa os objetivos deste texto, um tópico para uma agenda de pesquisa. Um tema microeconômico chave, a teoria da firma, entretanto, merece uma menção mais detalhada, dado o seu tratamento em diversos trabalhos relativos a características dessa nova fase.

McAfee e Brynjolfsson (2017, cap. 13) perguntam se as firmas ainda têm um papel na economia e respondem que sim. Na discussão que realizam, mencionam a teoria de custos de transação de Coase de uma forma unilateral, como se todos os avanços digitais impactassem os custos de transação, ampliando a esfera de atuação dos mercados. Um tratamento mais cuidadoso da obra de Coase deve incluir na análise os efeitos de avanços em tecnologias da informação também sobre a ampliação da capacidade gerencial, que contribuiriam para ampliar a capacidade da firma em internalizar atividades passíveis de realização através do mercado. Avanços nas tecnologias de informação, assim, teriam efeitos indeterminados, pois reduzem custos de transação e também ampliam capacidade gerencial.

O efeito sobre a capacidade interna das empresas pode ser mais percebido nas empresas transnacionais, que constituiriam a unidade básica de análise microeconômi-

ca desde a fase anterior do capitalismo global (DUNNING; LUNDAN, 2008). A emergência da www e as novas tecnologias da informação e da comunicação possibilitam a reestruturação de empresas multinacionais, como Cantwell (2009) descreve, transformando essas grandes multinacionais em “sistemas econômicos globais”. Há aqui uma relação importante com a dimensão internacional da fase atual: o Google é global desde a sua criação, já que o seu berço é a www. A Google pode ser um exemplo especial de um novo tipo de empresa transnacional, associada a um novo fenômeno identificado por Dunning e Lundan (2008, p. 77): “*born global*”. Varian (2010, p. 8) também comenta “micro-multinacionais” como um novo fenômeno, derivado da www.

A mudança na natureza da firma também é explorada por Srnicek (2017, p. 42), que identifica um novo tipo de firma, a plataforma. Srnicek (2017, p. 49) sugere a existência de cinco tipos: *advertising platforms* (Google, Facebook), *cloud platforms* (AWS, Salesforce), *industrial platforms* (GE, Siemens), *product platforms* (Rolls-Royce, Spotify) e *lean platforms* (Uber, Airbnb).

No plano monetário-financeiro, a emergência da www já transformou a natureza do dinheiro e das transações monetárias. O Bank of International Settlements (BIS, 2018, cap. 5) explora potenciais e limites de criptomoedas e ressalta que o dinheiro atualmente é eletrônico e que o conjunto dos meios de pagamentos é dominado por transações eletrônicas: “[...] *electronic bank deposits are the main means of payment between ultimate users*” (BIS, 2018, p. 93). As mudanças na natureza do dinheiro, a sua base em meios eletrônicos e a possibilidade de seu uso potenciado pela www criam condições para a explosão do comércio on-line.

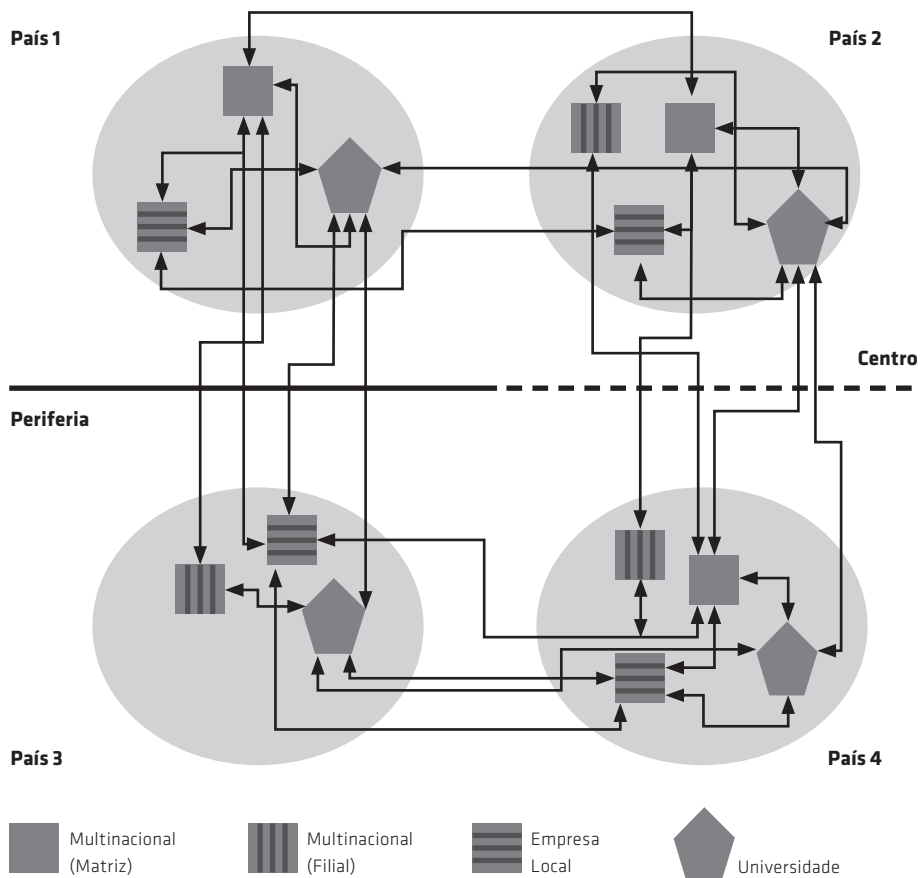
No plano da dinâmica inovativa há a emergência de rudimentos de um sistema internacional de inovação. Uma revisão da literatura encontra as primeiras referências explícitas a um sistema global de inovação em Spencer (2000, 2003). Desde então, embora esparsas, tem havido mais menções a esse tema, como em Linden, Kraemer e Dendrick (2007), Cozzens e Catalán (2008), Brown e Levey (2015), Binz e Truffer (2017). Varian (2010, p. 1) destaca a irrupção de inovações globais em aplicações na web.

Na medida em que as multinacionais são motores da formação de um sistema global de inovação, os efeitos da www sobre elas aceleram esse processo. Adicionalmente, a consolidação da www facilita inúmeros fluxos internacionais de conhecimento que corroem as fronteiras nacionais nos diversos sistemas de inovação. Soete, Verspagen e Weel (2010, p. 1.176) indicam como uma questão decisiva a reflexão sobre

o papel dos fluxos internacionais de conhecimento sobre os contornos nacionais dos sistemas de inovação.

Uma revisão da literatura sobre os diversos fluxos de conhecimento (ALBUQUERQUE *et al.*, 2011, seção II) propõe um esquema básico, ilustrando os rudimentos de um sistema internacional de inovação na Figura 1.

Figura 1 | Esquema de sistemas nacionais de inovações conectados por fluxos de conhecimento trans-fronteiras - rudimentos de um sistema internacional de inovação



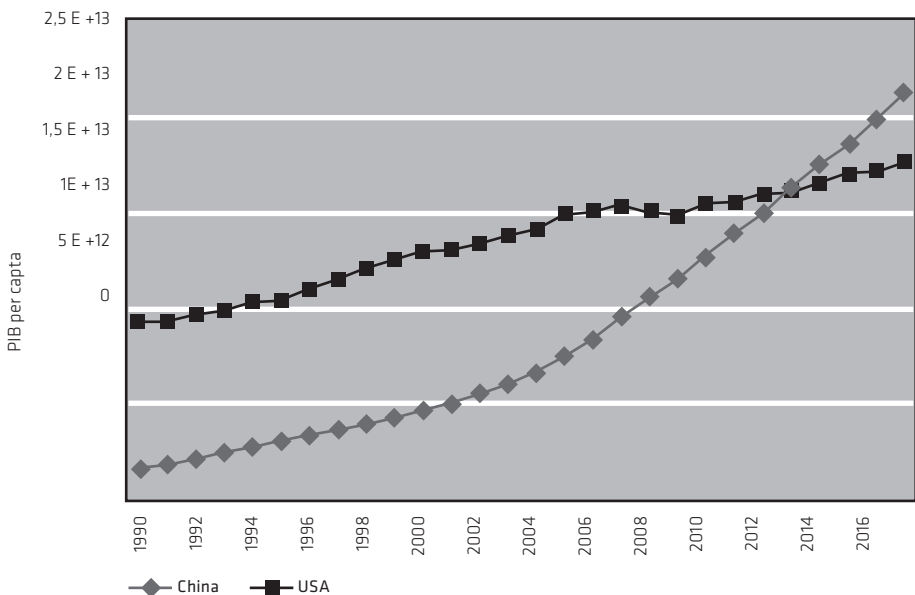
FONTE: Albuquerque *et al.*, 2011, p. 18.

Pesquisas posteriores investigaram esses diversos fluxos, que conectam internacionalmente firmas a universidades (RIBEIRO *et al.*, 2014), universidades a universidades (RIBEIRO *et al.*, 2018) e firmas a firmas (BRITTO *et al.*, 2019). As empresas transnacionais são responsáveis por tensões que também constituem uma força motriz na emergência dos rudimentos de um sistema internacional de inovação (SILVA, 2014).

As mudanças tecnológicas em curso têm sido investigadas em termos do impacto sobre ocupações e empregos, uma discussão importante, ainda inconclusiva, mas relevante para captar a natureza da mudança que se opera no mundo do trabalho. Relatórios e estudos como os de Frey e Osborne (2017), do McKinsey Global Institute (MGI, 2016) e do Banco Mundial (2016; 2019a) expressam esforços para avaliar esses impactos.

Há ainda deslocamentos geopolíticos importantes, na medida em que desde 2013 os Estados Unidos foram ultrapassados pela China em termos do produto interno bruto (PIB), medidos pelo critério de paridade de poder de compra (PPC). Os dados preparados pelo Banco Mundial geraram o Gráfico 1, apresentado abaixo.

Gráfico 1 | PIB per capita (PPC), Estados Unidos e China



FONTE: Banco Mundial (2019b), elaboração própria.

A mudança quantitativa expressa nos dados do PIB per capita critério PPC pode ser analisada como expressão de outros movimentos em termos de capacidade produtiva e tecnológica. Esses movimentos podem ser correlacionados com a posição da China no cenário das patentes, marcas e designs e com a presença de empresas chinesas entre as líderes dos setores relacionados direta e indiretamente à *www* (seção 4). As empresas chinesas exploraram oportunidades abertas pela revolução tecnológica em curso, conseguindo aproveitar janelas de oportunidade em função de capacitações internas construídas ao longo do tempo. Lee e Malerba (2017) mencionam exemplos da Coreia do Sul e da China, aproveitando janelas em tecnologias específicas que certamente estão por trás das mudanças em termos de PIB retratadas pelos dados do Banco Mundial. A dimensão da entrada na China nas tecnologias digitais pode ser identificada por uma capa recente da revista *The Economist* (15 mar. 2018), que trata de uma batalha pela “supremacia digital” com os Estados Unidos.

7. Desafios, oportunidades e agenda de pesquisa

A mudança iniciada com a invenção, consolidação e expansão da *www* abre uma nova fase no capitalismo global. Essa nova fase apresenta desafios e oportunidades para países na periferia do sistema, como o Brasil.

O principal desafio é a ampliação inicial do hiato tecnológico a partir da introdução das inovações direta e indiretamente relacionadas à *www*. Um novo patamar tecnológico internacional está sendo estabelecido, e países que ainda sequer haviam encerrado o processo de absorção das revoluções tecnológicas anteriores defrontam-se com o desafio de absorver novas tecnologias.

A oportunidade é imensa, também. Ela decorre da natureza das próprias revoluções tecnológicas, que abrem “janelas de oportunidade” tanto para novas firmas nos países centrais como para empresas em países distintos dos originários das novas tecnologias (PEREZ; SOETE, 1988) – como a Coreia do Sul e a China conseguiram em diversas tecnologias (LEE; MALERBA, 2017). Há novas oportunidades nessa nova fase, em especial decorrente dos rudimentos de um sistema internacional de inovação identificados, que distinguiria possibilidades dessa nova fase em relação às anteriores.

A transição a uma nova fase do capitalismo global demanda, portanto, a elaboração de uma nova política industrial e tecnológica, um novo conjunto de políticas de inovação. Esse conjunto de políticas deve ser resultado de um esforço coletivo de elaboração, no qual as universidades têm um papel importante.

Esse conjunto novo de políticas deve combinar uma cuidadosa avaliação dos processos de *catch up* bem-sucedidos, para extrair as lições necessárias, com um diagnóstico preciso do estágio de construção do sistema de inovação do Brasil e da caracterização da economia atual do país como um ponto de partida para um processo sustentado de *catch up* e, finalmente, a definição de um conjunto de setores que constituem tecnologias emergentes, mas que encontrem no Brasil bases construídas a partir das quais possam avançar – tópicos que estão desenvolvidos em trabalho anterior (ALBUQUERQUE, 2018).

Referências

- ALBRITTON, R.; ITOH, M.; WESTRA, R. ZUEGE, A. (Eds.). *Phases of capitalist: booms, crises and globalization*. New York: Palgrave, 2001.
- ALBUQUERQUE, E. Catch up: ciência e tecnologia, desenvolvimento e desafios ambientais e demográficos em tempos de uma nova revolução tecnológica. In: ANDRADE, M. V.; ALBUQUERQUE, E. *Alternativas para uma crise de múltiplas dimensões*. Belo Horizonte: Cedeplar-UFMG, 2018. p. 409-425. Disponível em: <www.cedeplar.ufmg.br>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- _____; BRITTO, G.; CAMARGO, O. S.; KRUS, G. Global interactions between firms and universities: global innovation networks as first steps towards a Global Innovation System. Texto para Discussão 419. Belo Horizonte: Cedeplar-UFMG, 2011. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD419.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- AUTOR, D. H. Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29, n. 3, p. 3-30, 2015.
- BIS. Bank for International Settlements. *88th Annual Report*. Basel: BIS, 2018. Disponível em: <www.bis.org>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- BARABÁSI, A-L. *Network Science*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. Disponível em: <<http://networksciencebook.com/>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- _____; BONABEAU, E. Scale-free networks. *Scientific American*, p. 50-59, mai., 2003.
- BERNERS-LEE, T.; FISCHETTI, M. *Weaving the Web: the original design and ultimate destiny of the world wide web by its inventor*. New York: HarperBusiness, 2000.
- BINZ, C.; TRUFFER, B. Global innovation systems – a conceptual framework for innovation dynamics in transnational contexts. *Research Policy*, vol. 46, p. 1.284-1.298, 2017.
- BRESNAHAN, T.; TRAJTENBERG, M. General purpose technologies: ‘engines of growth’? *Journal of Econometrics*, vol. 65, n. 1, p. 83-108, 1995.
- BRITTO, J. *et al.* Knowledge flows, changing firms’ competences and patent citations: an analysis of the trajectory of IBM. *Economics of Innovation and New Technology* (artigo aceito para publicação), 2019.
- BROWN, S.; LEVEY, D. The global innovation system: A new phase of capitalism. *International Journal of Business, Humanities and Technology*, vol. 5, n. 1, 2015.
- BRYNJOLFSON, E.; MCAFEE, A. *The second machine age: work, progress and prosperity in a time of brilliant technologies*. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 2014.
- CANTWELL, J. Innovation and information technology in the MNE. In: RUGMAN, A. M. (Ed.), *The Oxford Handbook of International Business*. 2 ed., Oxford University Press: Oxford, p. 417-446, 2009.
- CHANDLER JR., A. *Inventing the electronic century: the epic story of the consumer electronics and computer industries*. New York: The Free Press, 2001.

- _____. The computer industry: the first half century. In: YOFFIE, D. B. *Competition in the age of digital convergence*. Boston: Harvard Business School. p. 37-122, 1997.
- COZZENS, S.; CATALÁN, P. *Global systems of innovation: water supply and sanitation in developing countries*. Mexico: VI Globelics Conference, 2008. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.147.5441&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- DUNNING, J.; LUNDAN, S. *Multinational enterprises and the global economy*. 2 ed., Cheltenham: Edward Elgar, 2008.
- FORD, M. *The rise of robots: technology and the threat of a jobless future*. New York: Basic Books, 2015.
- FREEMAN, C.; LOUÇÃ, F. *As time goes by: from the industrial revolutions and to the information revolution*. Oxford: Oxford University, 2001.
- FREY, C. B.; OSBORNE, M. A. The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 114, p. 254-280, 2017 (versão de 2013). Disponível em: <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- FURTADO, C. *Metamorfoses do capitalismo*. Discurso na Universidade Federal do Rio de Janeiro no recebimento do título de Doutor Honoris Causa, Rio de Janeiro, 2 dez. 2002. Disponível em: <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/furtado1.pdf>. Acesso em: 15 set. 2011.
- GILLIES, J.; CAILLIAU, R. *How the web was born: the story of the World Wide Web*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2000.
- GREENSTEIN, S. *How the internet became commercial: innovation, privatization and the birth of a new network*. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- KAHLE, K.; STULZ, R. Is the US public corporation in trouble? *Journal of Economic Perspectives*, vol. 31, n. 3, p. 67-88, 2017.
- KLEPPER, S. Industry life cycles. *Industrial and Corporate Change*, vol. 6, n. 1, p. 145-202, 1997.
- KONDRATIEV, N. D. [1926] Long cycles of economic conjuncture. In: MAKASHEVA, N; SAMUELS, W.J.; BARNETT, V. (Eds.). *The works of Nikolai D. Kondratiev*. London: Pickering and Chatto, p. 25-60, 1998.
- LEE, K.; MALERBA, F. Catch-up cycles and changes in industrial leadership: Windows of opportunity and responses of firms and countries in the evolution of sectoral systems. *Research Policy*, vol. 46, p. 338-351, 2017.
- LEWIS-KRAUS, G. The great A. I. awakening. *The New York Times* (18 dez. 2016, Sunday Magazine, p. MM40. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2016/12/14/magazine/the-great-ai-awakening.html>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- LINDEN, G.; KRAEMER, K. L.; DENDRICK, J. *Who captures value in a Global Innovation System? The case of Apple's iPod*. Irvine: Personal Computer Industry Center/University of California, 2007.
- MALERBA, F.; ORSENIGO, L. The dynamics and evolution of industries. *Industrial and Corporate Change*, vol. 5, n. 1, p. 51-87, 1996.

- MASON, P. *Postcapitalism: a guide to our future*. London: Allen Lane, 2015.
- McAFEE, A.; BRYNJOLFSSON, E. *Machine, plataform, crowd: harnessing our digital future*. New York: W. W. Norton & Company, Inc, 2017.
- MGI. McKinsey Global Institute. *A future that works: automation, employment and productivity*. Brussels/San Francisco/Shangai: McKinsey Global Institute, 2017.
- OECD. *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2016*. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2016-en>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- PEREZ, C. Technological revolutions and techno-economic paradigms. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, n. 1, p. 185-202, 2010.
- _____; SOETE, L. Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity. In: DOSI, G.; FREEMAN, C.; NELSON, R. *et al.* (Eds.). *Technical change and economic theory*. London: Pinter, 1998. p. 458-479.
- RIBEIRO, L. C. *et al.* A methodology for unveiling global innovation networks: patent citations as clues to cross border knowledge flows. *Scientometrics*, vol. 101, p. 61-83, 2014.
- RIBEIRO, L. C. *et al.* A network model for the complex behavior of the rate of profit: exploring a simulation model with overlapping technological revolutions. *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 43. p. 51-61, 2017. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1016/j.strueco.2017.07.001>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- RIBEIRO, L. C. *et al.* Growth patterns of the network of international collaboration in science. *Scientometrics*, vol. 114, p. 159-179, 2018.
- RIFKIN, J. *The zero marginal cost society: the internet of things, the collaborative commons, and the eclipse of capitalism*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.
- _____. *The third industrial revolution: how lateral power is transforming energy, the economy and the world*. New York: St. Martin's Griffin, 2011.
- ROCHET, J.; TIROLE, J. Platform competition in two-sided markets. *Journal of the European Economic Association*, vol. 1, n. 4, p. 990-1.029, 2003.
- ROSENBERG, N. Uncertainty and technical change. In: LANDAU, R.; TAYLOR, T.; WRIGHT, G. *The mosaic of economic growth*. Stanford: Stanford University, 1996.
- ROSENBERG, N. Chemical engineering as a General Purpose Technology. In: HELPMAN, E. *General Purpose Technologies and economic growth*. Cambridge, Mass./London: The MIT Press, p. 167-192, 1998.
- RYSMAN, M. The economics of two-sided markets. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 23, n. 3, p. 125-143, 2009.
- SCHUMPETER, J. [1939] *Business cycles: a theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process*. Philadelphia: Porcupine, 1989.
- _____. [1942] *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- _____. [1911]. *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

- SCHWAB, K. *The fourth industrial revolution*. Cologny/Geneva: World Economic Forum, 2016.
- SCHERER, F; ROSS D. *Industrial market structure and economic performance*. Boston: Houghton Mifflin, 1990.
- SILVA, L. S. *Tensões e conexões: um estudo sobre multinacionais e sistemas nacionais de inovação*. 2014. Tese (Doutorado em Economia) - Cedeplar-UFMG, Belo Horizonte, 2014.
- SOETE, L.; VERSPAGEN, B.; WEEL, B. Systems of innovation. In: HALL, B.; ROSENBERG, N. (Eds.). *Handbook of the economics of innovation*. Volume II. Amsterdam: North Holland, 2010.
- SPENCER, J. Firms' knowledge-sharing strategies in the global innovation system: empirical evidence from the flat panel display industry. *Strategic Management Journal*, vol. 24, p. 217-233, 2003.
- _____. Knowledge flows in the global innovation system: Do U.S. Firms Share More Scientific Knowledge than their Japanese Rivals? *Journal of International Business Studies*, vol. 31, n. 3, p. 521-530, 2000.
- SRNICEK, N. *Platform capitalism*. Cambridge: Polity Press, 2017.
- STONE, B. *The upstarts*. New York: Little Brown and Company, 2017.
- THE ECONOMIST. The battle for digital supremacy, 15 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.economist.com/leaders/2018/03/15/the-battle-for-digital-supremacy>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- _____. Special Report - Fixing the internet, 30 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.economist.com/special-report/2018/06/28/how-to-fix-what-has-gone-wrong-with-the-internet>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- _____. Data is given rise to a new economy (6 mai. 2017). Disponível em: <<http://www.economist.com/news/briefing/21721634-how-it-shaping-up-data-giving-rise-new-economy>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- TIROLE, J. Market failure and public policy. *American Economic Review*, vol. 105, n. 6, p. 1.665-1.682, 2015.
- TOOZE, A. *Crashed: how a decade of financial crisis changed the world*. New York: Viking, 2018.
- UNCTAD. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. *World Investment Report 2017: Investment and the digital economy*. Geneva: Unctad, 2017.
- _____. *World Investment Report 2011: Non-equity modes of international production and development*. Geneva: Unctad, 2011.
- VARIAN, H. V. Computer mediated transactions. *American Economic Review*, vol. 100, n. 2, p. 1-10, 2010.
- BANCO MUNDIAL. *The changing nature of work: World Development Report 2019*. Washington: World Bank, 2019a.
- _____. *Data*. 2019b. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- _____. *Digital dividends: World Development Report 2016*. Washington: World Bank, 2016.

Indústria do Petróleo e Gás Natural: uma vocação desperdiçada

1. Introdução

Ainda que o Brasil tenha se engajado, a partir do primeiro choque do petróleo de 1973, em uma política ousada de substituição do petróleo por outras fontes energéticas, ele se manteve como a principal fonte de energia que move a economia brasileira até os dias atuais. Essa continuidade do petróleo na matriz energética se deve em grande medida ao crescimento da oferta interna, a qual se apoiou na estratégia bem-sucedida da Petrobras de desenvolver a produção desse hidrocarboneto em águas profundas e ultraprofundas. Todavia, o sucesso tecnológico e produtivo da estatal brasileira acabou aprisionando o país na armadilha da petrodependência.

Em compensação, o sucesso da Petrobras na produção de petróleo abriu importantes oportunidades para a economia brasileira, no sentido de consolidar um sistema setorial de inovação apoiado nesse energético. Com as descobertas e grandes reservas abaixo da camada do pré-sal no litoral brasileiro, criou-se a expectativa de que o país tornar-se-ia um dos grandes polos mundiais de produção e de tecnologia da indústria do petróleo.

Este artigo analisa como essa vocação, baseada em capacidade endógena de inovação, foi desperdiçada nos últimos anos. Para compreender, no entanto, a importância que a produção de hidrocarbonetos assumiu para o abastecimento energético do país, veremos primeiro como a economia criou um modelo de desenvolvimento aprisionado ao petróleo e ao transporte rodoviário. Em um se-

1. Doutor em Ciências Econômicas - Université de Paris I (Pantheon-Sorbonne). Professor Titular do Departamento de Política Científica e Tecnológica do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

gundo item, analisaremos quais foram as escolhas que levaram a Petrobras e o país a desperdiçar a oportunidade aberta pela inovação e as descobertas do pré-sal. Em um terceiro item veremos os desdobramentos do refluxo da Petrobras sobre ela mesma, o sistema setorial de inovação e a economia brasileira. Finalmente, concluiremos refletindo sobre as consequências desse desfecho diante dos desafios colocados pela transição energética.

2. O papel do petróleo na matriz energética brasileira

O petróleo se tornou, a partir da década de 1950, a principal fonte de energia primária que alimenta o consumo energético nacional do setor moderno industrial do país. A importância adquirida pelo petróleo está relacionada com a limitada industrialização anterior do país, assim como com a restrita oferta de carvão mineral. Essa fonte, embora abundante no território nacional, é de baixa qualidade. Assim que o país enveredou pela industrialização pesada, os dois principais vetores energéticos foram o petróleo e a energia hidrelétrica, sendo que ao petróleo coube a maior importância na matriz energética nacional.

A presença do petróleo no consumo de energia do país está relacionada ao fato de que o sistema de transporte de cargas e pessoas se apoiou, sobretudo, no modal rodoviário. Com efeito, o desenvolvimento do transporte ferroviário esteve associado à economia primário-exportadora, que demandava fluxos de transporte do interior para o litoral. Quando veio a industrialização pesada, configurou-se a necessidade de integração do território nacional, a qual foi atendida graças a uma nova malha de transporte rodoviário (BARAT, 1978).

Embora o transporte rodoviário não fosse o único setor atendido pelo consumo de derivados de petróleo, visto que a indústria também ocupava uma parcela importante do consumo, a associação entre petróleo e transporte rodoviário constituiu-se no alicerce da industrialização brasileira e em um sistema tecnológico dominante.

A fragilidade desse sistema tecnológico estava relacionada com a falta de um subministro abundante desse recurso no território nacional. A Petrobras, que foi criada em 1953 com a finalidade de desenvolver a produção de petróleo para atender às ne-

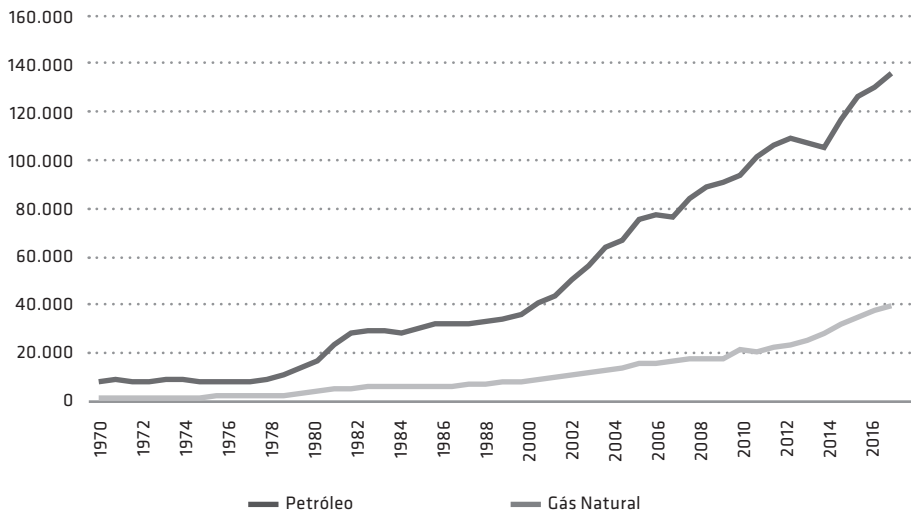
cessidades nacionais, optou, em meados dos anos 1960, por se tornar uma empresa principalmente de refino, recorrendo à importação do petróleo abundante e barato dos países do Oriente Médio. Com isto, a acelerada expansão do consumo de petróleo durante o período do Milagre Econômico (1967-1973) foi exclusivamente atendida pelo aumento das importações (FURTADO, 1985).

Com o advento do primeiro choque do petróleo, em 1973, a dependência do petróleo importado se tornou a principal causa da vulnerabilidade externa do país (BARAT; NAZARETH, 1984). Diante desse contexto, foi imperioso reconverter a economia brasileira, o que se reflete nas iniciativas adotadas pelo Governo Federal à época. Foram tomadas uma série de iniciativas no sentido de substituir o petróleo por outras fontes energéticas, entre as quais se destacam o programa do Proálcool, a expansão da energia hidroelétrica, o programa nuclear brasileiro, o apoio a outras biomassas e ao carvão mineral nacional. Também houve iniciativas de se buscar alternativas ao modal rodoviário por meio de investimentos no transporte ferroviário (CALABI *et al.*, 1983).

Contudo, a iniciativa de maior impacto consistiu no desenvolvimento do petróleo nacional. Nesse aspecto, cabe salientar a profunda guinada da Petrobras, que deixou de investir no *downstream* e priorizou o *up-stream*. Os resultados foram sentidos no início da década de 1980, quando a produção nacional de petróleo e de gás natural *offshore* cresceu expressivamente (Figura 1). Essa expansão da produção interna percorreu fases distintas, sendo que um primeiro salto aconteceu na primeira metade dos anos 1980, para se estabilizar logo em seguida. Nesse período ocorreram os primeiros desenvolvimentos do petróleo *offshore* ainda em águas rasas (abaixo de 400 metros de profundidade). O segundo salto ocorreu a partir da segunda metade dos anos 1990 e se apoiou no petróleo de águas profundas (FURTADO, 2009). Esse salto se estendeu até o ano de 2010, quando a Petrobras começou a enfrentar os problemas que iremos tratar mais à frente neste artigo. Finalmente, a partir de 2014, a produção de petróleo foi retomada, apoiando-se, sobretudo, na expansão da produção do pré-sal.

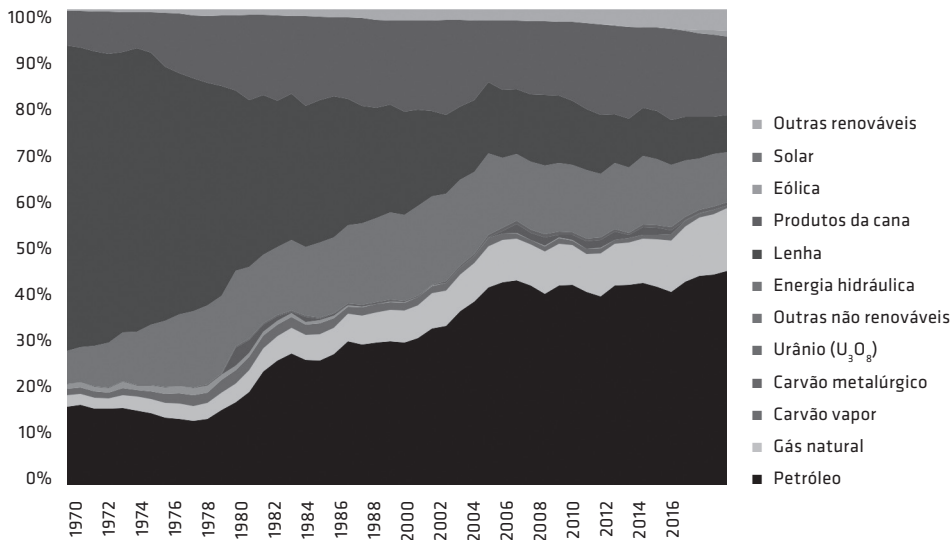
Em decorrência da expansão da produção nacional de hidrocarbonetos, alterou-se profundamente a estrutura de produção de energia primária no Brasil em benefício do petróleo, como pode ser atestado no Figura 2. Em 2017, petróleo e gás natural chegam a representar 58,3% da oferta de energia primária do país.

Figura 1 | Produção brasileira de petróleo e gás natural



Fonte: EPE, 2018.

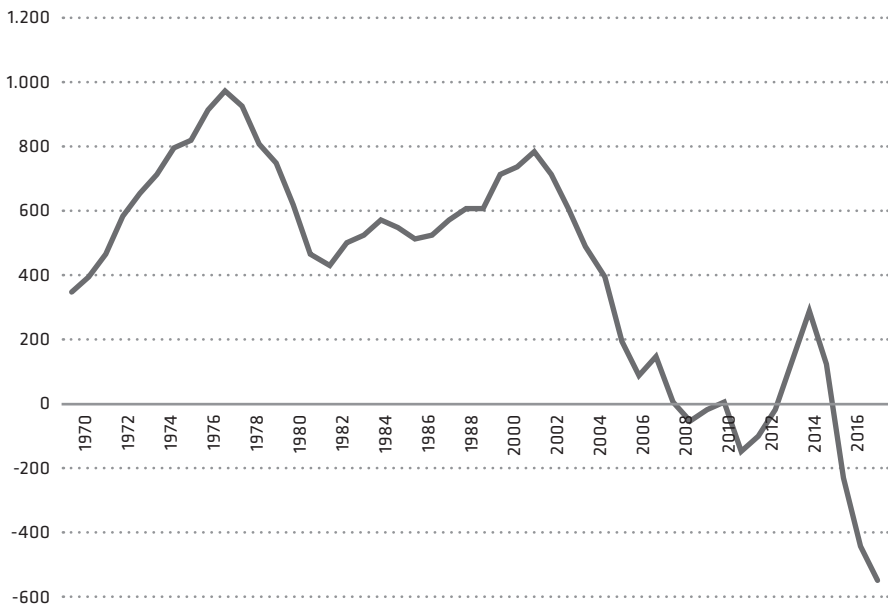
Figura 2 | Produção de energia primária por fonte (em % do total)



Fonte: EPE, 2018.

A maior oferta nacional de hidrocarbonetos amenizou a dependência da matriz energética brasileira pelo petróleo importado, dando maior resiliência ao desenvolvimento do país. Em meados da década passada, o Brasil alcançou a tão almejada autossuficiência no abastecimento do mercado interno. Contudo, a autossuficiência regrediu ostensivamente no começo da atual década em decorrência da inflexão na produção interna e da expressiva expansão do consumo. Esse retrocesso somente será superado a partir da metade da atual década com base em uma combinação de expansão da oferta interna, impulsionada pelo pré-sal, associada à redução da demanda causada pela crise econômica. Em decorrência desse processo, a balança brasileira de petróleo se tornou significativamente superavitária (Figura 3).

Figura 3 | Petróleo: dependência externa em mil bep/dia



Fonte: EPE, 2018.

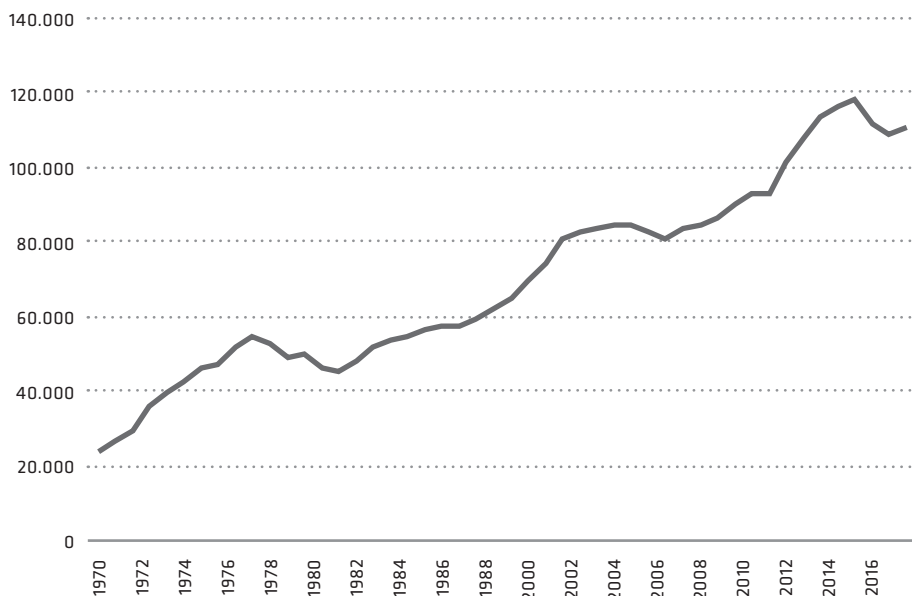
O aspecto mais relevante dessa expansão da oferta interna consistiu em seu componente tecnológico endógeno, pois a Petrobras realiza um importante esforço tecnológico interno e desenvolve soluções originais para expandir a produção de petróleo

nas condições presentes no litoral brasileiro. As reservas brasileiras de hidrocarbonetos se encontravam sob lâmina d'água, cada vez mais profundas, e a companhia concebeu e implantou sistemas de produção que logo a colocaram na liderança tecnológica mundial em petróleo *offshore* (FURTADO, 1996; MORAIS, 2013).

O sucesso da estatal brasileira configurou, ainda que restrita a um setor, a dinâmica virtuosa do desenvolvimento, na qual a inovação gerada endogenamente determina a expansão da produção (FURTADO, C., [1961] 2009). Esse dinamismo da oferta interna permitiu atender às necessidades do mercado interno e chegou até mesmo a ultrapassá-las.

Em decorrência do sucesso que foi obtido na expansão da oferta, nota-se uma contínua ampliação da demanda por petróleo no país, que cresceu regularmente depois de meados de 1980. Esse crescimento da demanda interna de derivados de petróleo somente se reduziu em períodos curtos, provocados pela inflexão da atividade econômica do país e/ou avanço da substituição por outras fontes de energia (Figura 4).

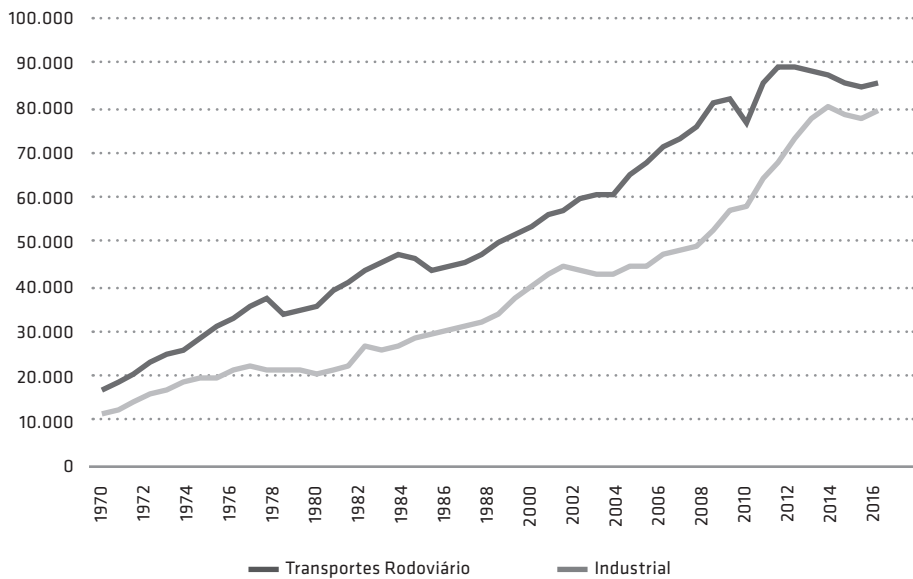
Figura 4 | Consumo de derivados de petróleo (mil TEP)



Fonte: EPE, 2018

Entretanto, o dinamismo da oferta interna de petróleo aprisionou o sistema tecnológico brasileiro no binômio petróleo-transporte rodoviário. Assim, a diversificação das fontes primárias na matriz energética brasileira, ensaiada a partir do primeiro choque do petróleo, foi perdendo vigor. Por outro lado, a dependência do sistema de transporte brasileiro em relação ao modal rodoviário, ao que se sobrepõe a desindustrialização que se intensificou no país a partir de meados dos anos 2000 (CANO, 2014), acentuou a importância relativa do transporte rodoviário para o consumo energético nacional (Figura 5). Assim, o transporte rodoviário alcançou a participação de 32,5% do consumo final de energia em 2017, enquanto ela era de 25% no ano de 2000. Por outro lado, a participação da indústria caiu de 38,6%, em 2000, para 34,9%, em 2017.

Figura 5 | Consumo final de energia dos setores rodoviário e industrial (mil TEP)

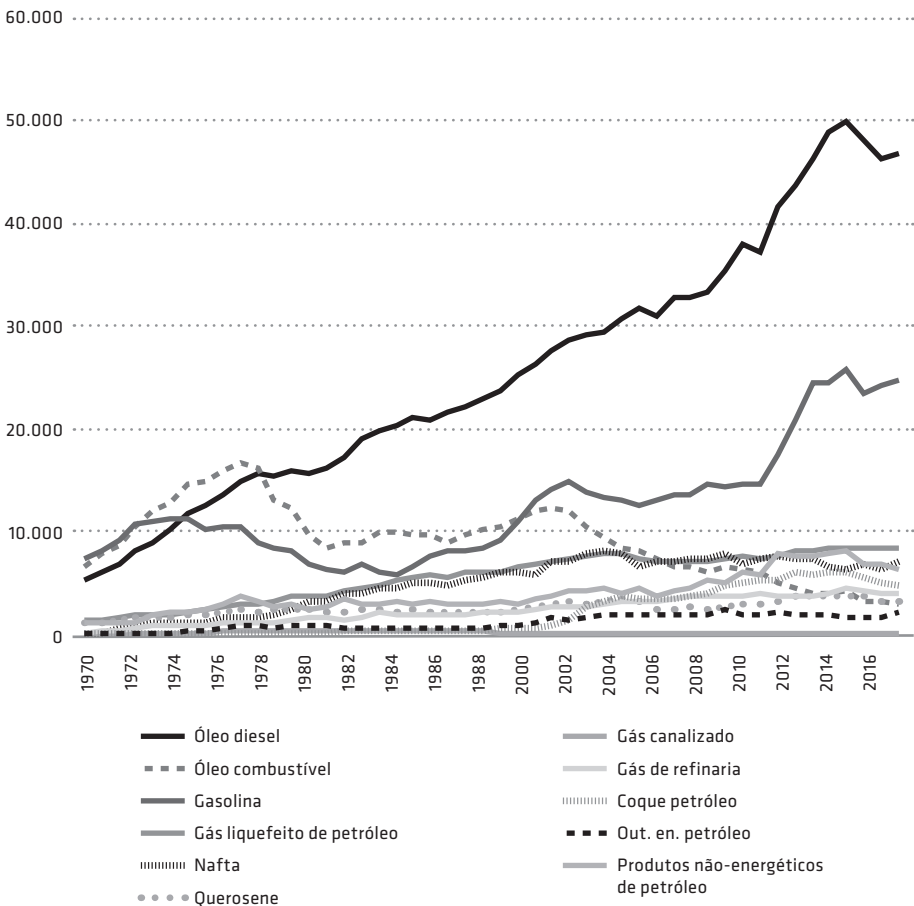


Fonte: EPE, 2018

Ao analisar-se especificamente o consumo de derivados de petróleo no país, percebe-se que a expansão da demanda foi pautada pelo dinamismo dos derivados relacionados ao setor de transporte, com especial destaque para o óleo diesel e a gasolina

automotiva. O óleo combustível, que era muito importante para o consumo nos anos 1970, foi substituído por outras fontes de energia. A nafta, usada como matéria-prima na indústria petroquímica, tampouco cresceu expressivamente em decorrência da crescente importação de insumos químicos. Em compensação, a demanda de energéticos do setor de transportes rodoviário apresentou maior dinamismo, embora este fosse mais acentuado para o óleo diesel do que para a gasolina (Figura 6).

Figura 6 | Consumo final de derivados de petróleo (mil TEP)



Fonte: EPE, 2018

O Brasil desenvolveu pioneiramente, por meio do programa Proálcool, durante os anos 1970, a produção de etanol para substituir a gasolina. Entretanto, as oscilações da oferta de etanol explicam, em grande medida, a curva errática do consumo de gasolina. Durante o apogeu do programa, na primeira metade dos anos 1980, a demanda de gasolina no país caiu. Entretanto, a partir de 1990 assistiu-se à retomada do consumo de gasolina no país (FURTADO; SCANDIFFIO; CORTEZ, 2011). Em compensação, no início dos anos 2000 houve uma inflexão da demanda de gasolina, que esteve associada à expansão do etanol no Brasil. Tal crescimento do combustível renovável, no entanto, cessou no final dos anos 2000, provocando uma verdadeira explosão do consumo de gasolina no país, que somente arrefeceu após a crise de 2014 (Tabela 1).

Tabela 1 | Consumo de energia no setor de transporte rodoviário automobilístico (mil TEP)

	2000	2008	2014	2017
Gasolina Automotiva	13.261	14.538	25.682	24.181
Gás Natural Veicular	275	2.158	1.594	1.593
Álcool Anidro	3.046	3.533	5.882	5.928
Álcool Hidratado	2.774	7.480	7.126	7.953

Fonte: EPE, 2018

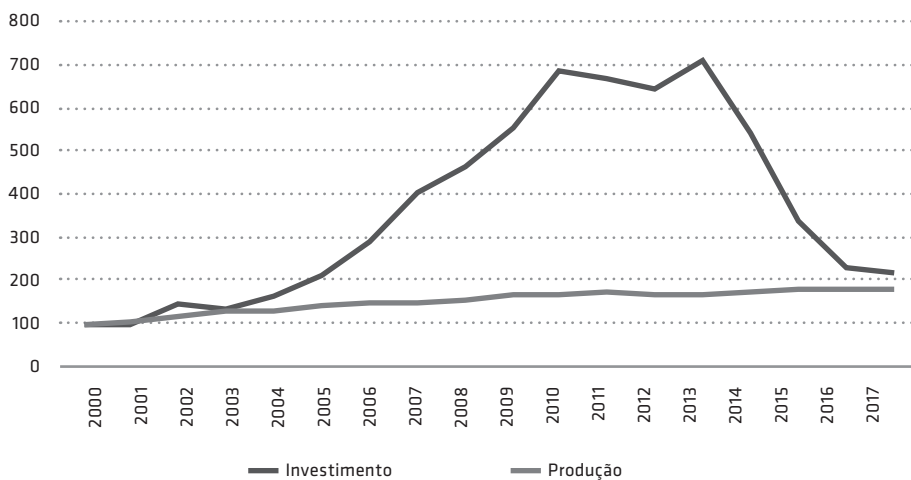
3. A crise da Petrobras

Diante de um desempenho tão favorável da oferta de petróleo, como é possível entender a crise que se abateu sobre a Petrobras? A trajetória bem-sucedida da empresa antecedeu a década atual, e a expansão da oferta foi regular até o começo dela. Contudo, apesar das importantes descobertas feitas no pré-sal durante a década anterior, a produção de petróleo se estabilizou no início da atual década e chegou a cair entre 2010 e 2013 (Figura 1).

Quais fatores estão por trás desse recuo da produção nacional de petróleo, concentrada sobretudo na Petrobras? De fato, após a descoberta de gigantescas reservas de hidrocarbonetos no pré-sal brasileiro, feita em 2006, abriu-se um horizonte de pers-

pectivas muito positivas para o Brasil (OLIVEIRA, 2012). A Petrobras engajou-se, em decorrência dessas promissoras descobertas, em um mirabolante plano de investimentos, o qual não buscou apenas expandir a produção de petróleo bruto, mas também de derivados de petróleo. Em decorrência desse plano, observou-se, a partir de meados da década passada, a ascensão espetacular do volume de investimentos da empresa, que chegou a multiplicar-se por 3,5 somente entre 2005 e 2009. Essa evolução, contudo, não foi correspondida por uma evolução semelhante da produção. Houve, em decorrência, um completo descolamento entre a ampliação do montante dos investimentos da estatal brasileira e o seu nível de produção de petróleo e gás natural (Figura 7). Os investimentos alcançaram, em valores atuais, 48,8 bilhões de dólares no pico de 2013. Em compensação, a produção de hidrocarbonetos não acompanhou essa evolução, constatando-se, inclusive, uma inflexão negativa da produção, que chega até a cair no início da presente década.

Figura 7 | Investimentos reais e produção de hidrocarbonetos da Petrobras

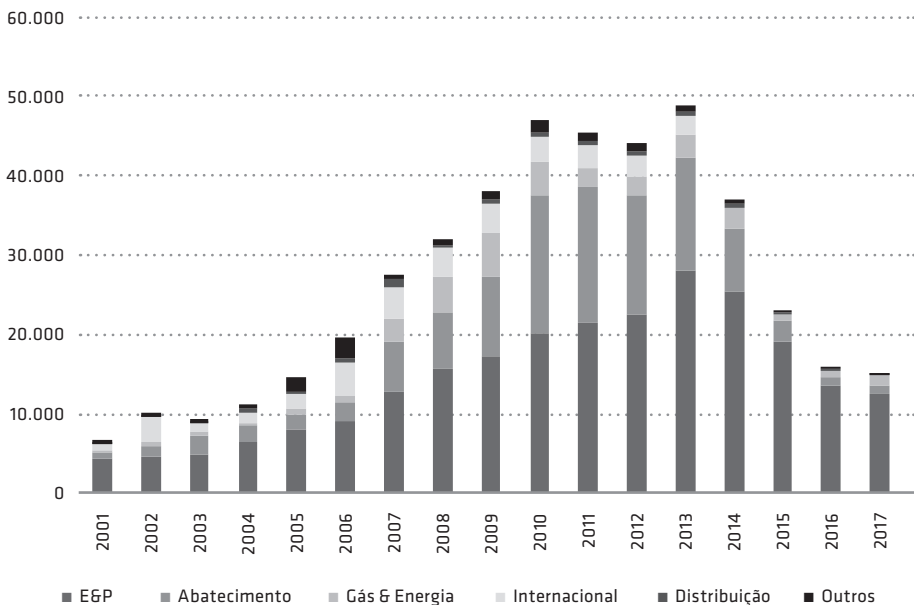


Fonte: Elaboração própria, a partir de Petrobras, 2018.

Vários fatores parecem explicar a divergência de comportamento entre o investimento e a produção da Petrobras. Como foi dito, o plano de investimentos da empresa não se concentrou apenas no aumento da produção de petróleo bruto, mas também

ampliou substancialmente o investimento em novas refinarias. Foram aprovados investimentos para quatro novas refinarias de petróleo. A razão dada à época para expandir a capacidade de refino era que a produção de bruto iria ultrapassar em muito o consumo interno e que seria mais adequado processar esse petróleo para adicionar valor às exportações. A localização das refinarias em estados do Nordeste se justificava porque estariam no caminho do hemisfério norte. O custo desses investimentos acabou derivando, tornando-os pouco rentáveis. Os investimentos em outras áreas, incluindo-se o refino, gás e energia, internacional, chegou a ultrapassar o investimento no *up-stream* em 2010. Apenas a partir de 2013, os investimentos da estatal brasileira voltaram a priorizar a área de exploração e produção (Figura 8).

Figura 8 | Investimentos da Petrobras por área em valores reais (milhões de US\$ de 2017)



Fonte: Petrobras.

Por outro lado, os investimentos no *up-stream* se concentraram nos campos do pré-sal, deixando de lado os campos existentes em águas profundas que estavam alcançando o limite da sua vida útil (FURTADO, 2013). Verificou-se, consequentemente,

te, no início da atual década, uma queda acentuada da produção dos campos maduros da bacia de Campos sem que a nova oferta do pré-sal conseguisse compensá-la (Figura 1). Entretanto, foi graças à rápida expansão da produção do pré-sal que a Petrobras logrou contrabalançar a queda acentuada da produção dos campos maduros no período mais recente (Tabela 2).

Tabela 2 | Produção de petróleo do Brasil (em mil bbl)

(mil bbl)	2010	2014	2017	Δ 17/10
Pré-sal	16.317	179.820	469.913	+ 453.596
Pós-sal	733.637	643.110	487.015	- 246.622
Brasil	749.954	822.930	956.928	+ 206.974

Fonte: ANP, 2019.

Para agravar o impacto financeiro dessa inflexão da produção, deve-se salientar que, ainda que a participação da Petrobras como operadora seja predominante no cenário nacional, com 93,7% e 95% da produção de petróleo e gás natural do país em 2018, ela é bem inferior enquanto concessionária, 77,8% e 76,6% respectivamente, o que se manifesta com maior intensidade nos novos campos do pré-sal. Nesse sentido, a retomada da produção apoiada nesses campos resultou em um menor impacto sobre as receitas da estatal.

A queda da produção interna de petróleo ocorreu em um contexto em que a demanda por derivados de petróleo estava em plena expansão (Figura 4). Como foi visto, essa rápida expansão da demanda de derivados decorreu, em parte, do fraco desempenho dos biocombustíveis, principalmente do etanol, e também porque o consumo continuava aquecido em virtude das políticas contracíclicas do governo Dilma Rousseff de expansão da demanda interna e de contenção do preço dos derivados de petróleo no país. Nesse período, o consumo aumentou acima da oferta interna (Figura 3), obrigando a Petrobras a importar derivados a preços superiores aos do mercado interno.²

2. A política de contenção dos preços do GLP, gasolina e do óleo diesel no mercado interno determinada pelo Governo Federal durante o período 2011 a 2014 causou um prejuízo para a Petrobras estimado em R\$ 21,2 bilhões, provocado pelas importações a preços superiores aos do mercado interno (ALMEIDA; OLIVEIRA; LOSEKAN, 2015).

A conjunção de um elevado nível de investimento com a queda da receita, provocada pela queda da produção interna, associada à importação de derivados a preços superiores aos do mercado interno, levou a uma rápida deterioração da situação financeira da Petrobras, que se refletiu em um acelerado processo de endividamento. O valor da dívida líquida foi multiplicado em mais de 7 vezes entre 2008 e 2015, enquanto o lucro bruto (Ebitda) da empresa se manteve praticamente estável. O indicador do endividamento sobre o lucro, que era inferior a 1 em 2008, ultrapassou o valor de 5 em 2015 (Tabela 3).

Tabela 3 | Endividamento e Ebitda(*) da Petrobras (valores em bilhões de reais)

	2008	2012	2014	2015	2016	2017
Dívida Líquida	48,8	147,8	282,1	392,1	314,1	280,8
Ebitda	57,1	53,4	59,1	73,8	88,7	76,5
Dívida/Ebitda	0,85	2,76	4,76	5,30	3,54	3,66

Fonte: Petrobras, 2019.

(*): lucro antes dos juros, impostos, depreciação e amortização.

Dessa forma, a situação financeira da Petrobras se deteriorou rapidamente, obrigando a empresa a ter que dar, a partir de 2014, uma guinada profunda em sua estratégia de expansão para garantir sua sobrevivência e evitar a insolvência. As mudanças ocorreram em dois planos. Em primeiro lugar, ela contraiu acentuadamente o investimento, cujo montante foi reduzido em mais de três vezes entre o pico de 2013 e o ano de 2016 (Figura 8). Por outro lado, ela concentrou esses investimentos no *up-stream*, cuja participação no montante total de investimentos estava em 51% em 2012, mas subiu para 85,1% em 2016.

Essa mudança de rumo se refletiu também nos planos quinquenais de negócios da empresa. Enquanto o plano de 2014-2018 ainda apontava um montante total de investimentos de 206,8 bilhões de dólares, esse valor caiu para 74,5 bilhões de dólares no plano de 2018-2022. As perspectivas de expansão da produção de petróleo bruto foram também radicalmente revistas para baixo. Desse modo, a perspectiva do Plano de Negócios 2011-2015, em pleno período de euforia do pré-sal, era de que a produção nacional de petróleo da Petrobras alcançasse 4,9 milhões de barris/dia em 2020. No entanto,

essa projeção foi revista para baixo nos recentes planos de negócios. Assim, o último plano de negócios (2019-2023) indica uma produção de 2,3 milhões barris/dia para 2019.

O refino, que tinha recebido especial atenção na fase anterior, vê sua participação cair para 9,7% dos investimentos no plano de negócios de 2018-2022. Das quatro refinarias anteriormente projetadas, apenas a refinaria de Abreu e Lima, localizada próxima a Recife, teve continuidade, mas somente foi finalizada parcialmente. A conclusão da segunda parte da refinaria faz parte do plano de negócios de 2019-2023. Em compensação, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) teve suas obras interrompidas, sem perspectiva de retomada no atual plano de negócios. Por outro lado, os projetos das duas outras refinarias, previstas para serem implantadas nos estados do Maranhão e Ceará, foram abandonados. Adiciona-se a esse recuo dos investimentos, a pretensão do Plano de desinvestimento da empresa de se desfazer das refinarias do Nordeste.

Essa guinada da Petrobras se reflete também em outras áreas como a internacional, biocombustíveis, fertilizantes, petroquímica, gás e energia, distribuição, cujos ativos são colocados à venda, mas nem sempre encontram interessados para a aquisição.

Essa alteração de rota da Petrobras surtiu importantes resultados em termos de seu endividamento. As perspectivas da empresa colocadas em seu plano de negócios são que a relação Dívida Líquida/Ebitida, que se situava em 2,7 no terceiro trimestre de 2018, alcance o nível de 1,5 em 2020. Embora essa performance possa ser considerada necessária para a sobrevivência da empresa, ela acarreta profundas consequências, desfigurando suas características de empresa integrada verticalmente e, sobretudo, diversificada para setores complementares, como geração termoeleétrica, petroquímica/fertilizantes, biocombustíveis e energias renováveis.

4. Desdobramentos para o sistema setorial de inovação e para a economia brasileira

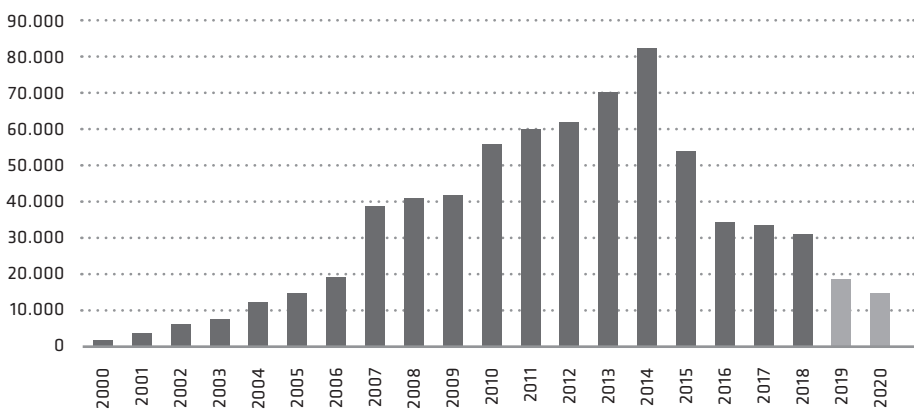
Uma das consequências do sucesso produtivo e tecnológico da Petrobras consistiu na formação de um sistema setorial de inovação relacionado com a indústria do petróleo no Brasil. O complexo produtivo é constituído, além das empresas de petróleo, pelos

fornecedores de equipamentos, insumos e serviços. Além desses, existem as instituições de pesquisa e universidades que interagem com as empresas, principalmente com a Petrobras. Esse sistema, apesar de sua grande dimensão, não permitiu que o Brasil se tornasse um dos grandes polos de desenvolvimento da indústria do petróleo no mundo. A razão reside na baixa densidade tecnológica dos fornecedores locais, associada à sua baixa competitividade. De maneira que esse sistema esteve sempre atrelado à política de substituição de importações, que durou até o final dos anos 1980, e, posteriormente, à política de conteúdo local, que priorizou os fornecedores locais.

Nesse contexto, a expansão dos investimentos da Petrobras trouxe um grande impacto positivo para esses fornecedores locais. O segmento onde o impacto positivo das encomendas da Petrobras ficou mais evidente foi o da construção naval. Essa indústria, que passou por um período muito crítico durante os anos 1990, recuperou-se com a consolidação da política de conteúdo local, acompanhado pelo ciclo de investimentos da Petrobras que se inicia a partir de meados da década passada.

Entretanto, o retrocesso espetacular dos investimentos da Petrobras, associado à flexibilização da política de conteúdo local adotada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), fez com que as encomendas de novos navios e plataformas reduzissem brutalmente, afetando negativamente o nível de emprego dessa indústria (Figura 9).

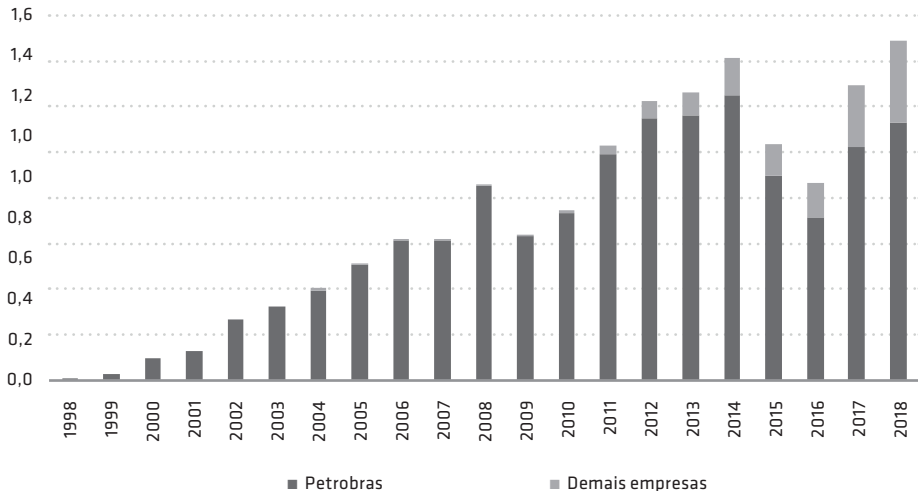
Figura 9 | Emprego nos estaleiros brasileiros



Fonte: Sinaval, 2018.

Um reflexo semelhante ocorreu com as instituições de pesquisa e universidades que recebiam uma parcela dos recursos da participação especial destinada à pesquisa e desenvolvimento (P&D). A razão principal para a redução desse montante foi a queda do preço do petróleo no mercado internacional, observada a partir de 2015. Contudo, a recomposição parcial do preço do petróleo no mercado internacional, aliada à desvalorização da moeda brasileira, contribuiu para que houvesse uma certa recomposição desses investimentos em inovação no país (Figura 10). Nota-se, no entanto, que a participação da Petrobras cai no conjunto, pois está relacionada com as parcerias estratégicas com outras petroleiras em novos campos.

Figura 10 | Obrigações de investimento em PD&I, em bilhões (em 2018 até o 3º trimestre).



Fonte: ANP, 2019.

As consequências da crise da Petrobras para o conjunto da economia brasileira são mais difíceis de serem medidas. Contudo, a importância relativa que o investimento realizado pela indústria do petróleo tem para o conjunto dos investimentos do país oferece uma ideia do que pode haver sido esse impacto. Os dados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), publicados em seu boletim, dão conta do que significou esse retrocesso (Tabela 4).

Tabela 4 | Investimentos por setores da economia brasileira (em bilhões de R\$)

Setores	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018-2021(*)
Extrativa Mineral	32,5	25,0	19,6	15,0	3,8	13,8	15,1
Petróleo e Gás	105,1	125,0	97,7	81,2	61,8	57,9	72,8
Alimentos	14,8	14,4	13,7	11,2	9,1	8,9	9,5
Bebidas	3,3	5,0	5,0	5,2	3,6	2,3	2,8
Papel e Celulose	11,4	7,9	10,3	8,5	9,0	7,7	5,3
Biocombustíveis	9,2	11,7	7,9	4,1	2,7	2,7	2,9
Química	4,6	5,9	5,0	3,4	3,0	2,7	3,7
Siderurgia	8,3	6,3	7,4	5,4	4,1	2,3	3,8
Complexo Eletrônico	6,5	6,8	6,0	5,1	4,2	4,1	5,3
Complexo Saúde	4,3	4,4	5,3	4,9	4,5	5,0	5,1
Automotivo	18,1	25,3	23,9	21,5	10,1	6,8	6,1
Aeroespacial	2,6	3,0	2,3	2,6	2,6	2,8	2,5
Total Indústria	220,5	240,8	204,1	168,1	118,5	116,8	135,0
Energia Elétrica	71,6	59,1	54,9	52,8	56,9	61,1	40,1
Telecomunicações	34,3	39,6	37,1	32,0	27,5	28,0	30,2
Rodovias	19,7	19,5	17,9	14,0	8,2	14,4	20,2
Ferrovias	8,0	9,1	9,3	9,4	5,9	7,8	9,8
Portos	7,2	3,1	6,9	7,3	3,6	1,3	4,5
Aeroportos	3,3	8,8	4,7	3,5	2,5	1,5	2,0
Saneamento	13,0	13,2	14,3	13,0	12,4	11,4	13,1
Resíduos Sólidos	1,2	1,4	1,4	1,2	1,2		
Mobilidade Urbana	3,5	7,3	9,8	17,0	6,5	3,2	2,6
Total Infraestrutura	161,8	161,2	156,1	150,2	124,8	128,8	122,5
Total Geral	382,3	402,0	360,2	318,3	243,3	245,7	257,5

(*) : Projetado em média anual

Fonte: BNDES.

Constata-se que, entre 2013, ano de maior valor, e 2017, o investimento do setor de petróleo e gás natural reduziu-se de 53,7% em valores correntes, enquanto essa queda foi de 51,5% para o conjunto da indústria e de 38,8% para o conjunto dos setores levantados pelo BNDES. Nesse contexto, o setor do petróleo e gás natural foi responsável por 54,1% da queda do investimento industrial e por 42,9% do investimento total do país no período 2013-2017.

5. Observações finais

A economia brasileira enveredou, a partir da segunda metade do século passado, por um modelo de desenvolvimento que privilegiou o binômio petróleo e transporte rodoviário. Essa petrodependência revelou-se uma fragilidade muito grave porque o país não era dotado de recursos petrolíferos de fácil acesso e apoiou a expansão do consumo de derivados em importações de bruto proveniente do Oriente Médio. Essa fragilidade foi revelada quando ocorreu o primeiro choque do petróleo em 1973 e o petróleo se tornou a principal causa do desequilíbrio das contas externas do país.

A Petrobras, que havia se expandido para o *down-stream*, em detrimento do *up-stream*, alterou radicalmente a sua estratégia e passou a priorizar a produção de petróleo nacional. Essa alteração de rumo terá consequências profundas para a empresa e para a economia do país. Em função desse esforço, que se apoiou fortemente na inovação, a empresa se tornou líder mundial em tecnologias de águas profundas e aumentou expressivamente sua produção a partir do início dos anos 1980.

Como foi visto por este artigo, essa estratégia foi tão bem-sucedida que o país manteve seu modelo de desenvolvimento e acentuou a sua dependência pelo petróleo e o transporte rodoviário. Essa modalidade de transporte passou a ocupar um lugar cada vez mais importante no consumo de energia final do país. Por outro lado, a estratégia ensaiada a partir do primeiro choque do petróleo de diversificar a matriz energética para fontes de energia alternativa surtiu resultados limitados.

Durante os anos 2000, a Petrobras descobriu importantes reservas sob a camada do pré-sal, no litoral brasileiro. O que poderia se configurar como uma grande oportunidade de desenvolvimento para o país, acabou tendo paradoxalmente um desfecho

quase trágico. A empresa, diante das perspectivas extremamente otimistas quanto à sua produção, acabou enveredando por um plano de investimento demasiadamente ambicioso, que a levou a quase quebrar. De fato, enquanto o volume de investimentos foi catapultado, nem sempre para o *up-stream*, os investimentos em manutenção dos campos maduros foram deixados de lado. O resultado dessa situação foi um descompasso entre a receita da empresa e seus investimentos. Para agravar a situação, o governo decidiu congelar os preços internos dos derivados de petróleo, enquanto a demanda interna explodia por conta, inclusive, da crise do setor sucroalcooleiro.

A saída encontrada pela Petrobras foi de buscar tanto no exterior quanto internamente um crescente endividamento, que acabou inviabilizando completamente a estratégia expansiva da empresa. A partir de 2014, a Petrobras cortou drasticamente o seu volume de investimentos, trazendo consequências nefastas não só para ela mesma, que foi obrigada a se desfazer de parte de seus ativos, como também para a economia brasileira.

Nesse sentido, uma vocação que havia se revelado a partir do primeiro choque do petróleo, e que se vislumbrava a partir dos anos 2000 como a consolidação de um importante sistema setorial de inovação apoiado na indústria do petróleo, está sendo em grande parte abandonada. Os indicativos apontam que o nível de investimento da indústria do petróleo e gás natural deverá ficar em um patamar muito inferior ao pico anterior.

A Petrobras, que despontava como uma emergente multinacional, com forte vocação tecnológica, perdeu muito de sua capacidade de investimento e de atuação, tanto para a economia brasileira como no exterior. Certamente, em decorrência do recuo da Petrobras, a lucratividade das reservas brasileiras está atraindo diversas empresas multinacionais do petróleo. Contudo, o impacto dessas empresas sobre o sistema setorial de inovação será certamente muito mais restrito.

A indústria de fornecedores irá perder muito da sua importância, tendo em vista a flexibilização da política de conteúdo nacional e o fato de as multinacionais estabelecerem menos elos com os fornecedores locais. As instituições de ciência e tecnologia (C&T) que receberam volumosos recursos, principalmente por meio da cláusula de P&D da ANP, sofreram um golpe menor em decorrência da recomposição parcial do preço do petróleo e do aumento da produção interna associada ao pré-sal.

Contudo, a superação de um dos principais desafios do desenvolvimento brasileiro, que consiste na transição para energias renováveis e na alteração do seu sistema de

transporte, fica cada vez mais distante. De fato, a relativa abundância de recursos da Petrobras permitiu que ela começasse a ensaiar uma estratégia de diversificação para fontes de energia alternativas, investindo substancialmente em biocombustíveis. Porém, a crise que assolou a empresa fez com que ela abandonasse na prática suas iniciativas nessa área, se demarcando das demais grandes empresas de petróleo. Certamente, o potencial que o país oferece na área de energias alternativas era um importante diferencial competitivo da Petrobras no mercado mundial. Por outro lado, o engajamento da Petrobras sem dúvida aportaria maior robustez à estratégia nacional de transição energética.

Em suma, nota-se que o sistema nacional de inovação brasileiro, que carece de cada vez mais campeões nacionais, terá que depender de empresas estrangeiras, tornando-se, sem dúvida, menos propenso a gerar encadeamentos positivos e menos apto à geração endógena de tecnologia.

Referências

- ALMEIDA, E.; OLIVEIRA P.V.; LOSEKAN, L. Impactos da contenção dos preços de combustíveis no Brasil e opções de mecanismos de precificação. *Revista de Economia Política*, vol. 35, n. 3 (140), p. 531-556, julho-setembro, 2015.
- ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Recursos Financeiros das Cláusulas de Investimentos em PD&I, 2019. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/pesquisa-desenvolvimento-e-inovacao/investimentos-em-p-d-i/recursos-financeiros-das-clausulas-de-investimentos-em-p-d-i>. Acesso em: 20 mar. 19.
- BARAT, J. *A evolução dos transportes no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE-IPEA, 1978.
- _____; NAZARETH, P.B. Transporte e energia no Brasil: as repercussões da crise do petróleo. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 14, n. 1, p. 197-244, 1984.
- BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Perspectivas do Investimento*, vários anos.
- CALABI A. S. et al. *A energia e a economia brasileira: interações econômicas e institucionais no desenvolvimento do setor energético no Brasil*. São Paulo: FIPE-Pioneira, 1983.
- CANO, W. (Des)industrialização e (sub)desenvolvimento. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, vol. 9, n. 15, p. 139-174, jul.-dez. 2014.
- EPE. Empresa de Pesquisa Energética. *Balanço Energético Nacional 2018: ano base 2017*. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética, 2018.
- FURTADO, A. A crise energética mundial e o Brasil. *Novos Estudos Cebrap* (Impresso), vol. 11, n. 11, p. 17-29, 1985.
- _____. A trajetória tecnológica da Petrobras na produção *offshore*. *Espacios*, Caracas, Venezuela, vol. 17, n.3, p. 31-66, 1996.
- _____. Structural Changes in the Brazilian Energy Matrix. *Terrae*, Campinas, vol. 6, p. 42-51, 2009.
- _____. Pré-sal, desenvolvimento industrial e inovação. *Revista Paranaense de Desenvolvimento* (Online), vol. 34, p. 79-100, 2013.
- _____; SCANDIFFIO, M. I. G.; CORTEZ, L. A. B. The Brazilian sugarcane innovation system. *Energy Policy*, vol. 39, p. 156-166, 2011.
- FURTADO, C. [1961]. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Boitempo, 2009.
- MORAIS, J. M. de. *Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore*. Ipea: Brasília, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18251 Acesso em: 20 mar. 19.
- SINAVAL. Informes, 2018. Disponível em: <http://sinaval.org.br> Acesso em: 20 mar. 19.
- OLIVEIRA, A. de. Pré-sal: a oportunidade e seus desafios. *Revista USP*, n. 95, p. 23-32, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i95p23-32>.
- PETROBRAS. Planos de Negócios e Gestão, vários anos. Disponível em: <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/apresentacoes/plano-de-negocios-e-gestao> Acesso em: 20 mar. 19.

O Brasil em retrocesso?²

Prever um ou mais futuros possíveis para o Brasil é hoje particularmente difícil por duas razões: uma delas se deve ao contexto internacional que se encontra atualmente muito pouco estável; a outra se deve ao choque político que o país atravessa desde a eleição de um presidente que deseja romper com o passado de uma forma particularmente brutal e muitas vezes incoerente.

O contexto internacional é cada vez mais instável, com a ascensão da China e o declínio relativo dos Estados Unidos; as mudanças brutais nas “regras do jogo” que governaram a globalização do comércio até recentemente; o abrandamento do crescimento do comércio internacional e a adoção de medidas protecionistas; a transformação da tecnologia e o surgimento da inteligência artificial e das automações; a probabilidade significativa de uma crise financeira internacional.

À medida que os meses passam, a política econômica proposta pelo novo governo está cada vez mais sendo rejeitada, seja pelo Congresso ou pelo povo. Às vezes, afigura-se incoerente devido às declarações intempestivas, quer dos parentes do presidente (filhos que são deputado federal, senador da República ou vereador do Rio de Janeiro, conselheiros como Olavo de Carvalho), quer de ministros incompetentes em oposição ao ministro da economia ou ao vice-presidente. Assim, ela sofre de um déficit de racionalidade (HABERMAS, 1978), isto é, de uma incapacidade de implementar um programa econômico controverso, politicamente liberal, embora coxo. De fato, as linhas gerais até agora conhecidas mostram os germes de múltiplos dilemas entre soberania, liberalismo e intervencionismo. Ambos são capazes tanto de reviver oposições entre aqueles que apoiaram a chegada de Bolsonaro à Presidência quanto de promover os movimentos sociais.

1. Professor emérito da Universidade Paris-Norte e latino-americanista. Publicou, em 2014, *Des pays toujours émergents?*, edição La Documentation Française, *Collection: doc en poche, place au débat*; em 2019, publicou com Mylène Gaulard, *Economie politique de l'émergence, l'Amérique Latine*, *Collection Repère*, edição *La Découverte*.

2. Publicado originalmente em francês pela associação Attac, na publicação digital *Les Possibles*. “Dossier: Lien entre l'évolution des rapports internationaux et la démocratie”, com o título: *Le Brésil à reculons?*, n.20, Printemps 2019. Traduzido pelo professor Eleuterio Fernando da Silva Prado, a quem o autor agradece muito.

Surrealismo e inconsistências

Os exemplos inusitados, às vezes surrealistas, são numerosos. Um ministro da educação, depois demitido, afirmou que a ciência só pode ser entendida com a ajuda de Deus, que as universidades estão cheias de revolucionários marxistas e que é apropriado estimular a delação para caçá-los; outros acreditam que os índios se aproveitam da Amazônia e que seus direitos devem ser reduzidos. Entre os exemplos de excesso, inclui-se o caso de um ministro mais coerente (Paulo Guedes) que, em Washington, ante uma plateia de empresários norte-americanos, não hesitou em declarar que o presidente tem “bolas” para controlar as despesas públicas e que, em vista de seu crescimento nos últimos anos, a estrutura econômica do país pode agora ser comparada com a do “estatismo soviético” (*Valor Econômico*, 28 de janeiro de 2019). Guedes mantém controvérsias dentro do governo e mesmo entre ele e o presidente; por exemplo, ele não hesitou em se opor (respeitosamente) ao presidente afirmando que é necessário negociar com todos, incluindo a China, depois de o presidente ter afirmado que era necessário apoiar incondicionalmente a política de Trump contra a China, esquecendo-se de que a China é o principal comprador do Brasil. Ele ficou, então, surpreso ao descobrir que o setor agroindustrial que o apoiara de todo o coração até então, ficara contra ele. Este “Trump tropical”, como é muitas vezes descrito, se esquece que o Brasil não é os Estados Unidos e que não pode se envolver numa queda de braço com as mesmas chances de sucesso de Trump. A inconsistência de declarações como a transferência da embaixada do Brasil em Israel para Jerusalém e o recuo posterior quando certos *lobbies* lhe lembraram que o Brasil é um dos principais exportadores de carne *halal* para os países árabes. Ele declarou, então, que é preciso perdoar o Holocausto, já que o nazismo havia ficado para trás, o que provocou ira de Israel. É possível multiplicar os exemplos: as ameaças de entrar em guerra contra a Venezuela, o apoio ao seu “conselheiro espiritual”, Olavo de Carvalho, um astrólogo brasileiro radicado nos EUA, que não hesita em insultar o vice-presidente Mourão e exigir o seu *impeachment*, assim como a demissão do ministro da economia, Paulo Guedes. No entanto, seria um erro subestimar o poder de abalar as conquistas sociais, a sociedade e a economia desta presidência que fere as instituições já enfraquecidas por anos de ditadura.

I. O Brasil é uma economia predominantemente rentista

A. Assim enunciado, este subtítulo pode surpreender ou mesmo chocar.

Não faz muito tempo (2007), o Brasil era apresentado não apenas como uma das economias mais poderosas do mundo, mas como um eldorado para investidores estrangeiros. Contrariamente ao que se possa ter escrito no passado, o Brasil não é uma economia emergente. Seu Produto Interno Bruto (PIB) per capita no longo prazo não está se aproximando daqueles dos países avançados; cresceu ligeiramente no período entre 2004 e 2013 sob as presidências de Lula I, II e Rousseff I. O PIB per capita em relação ao dos Estados Unidos é aproximadamente o mesmo em 1960 e em 2016; enquanto a Coreia do Sul, que parte de um nível inferior, cruza o PIB per capita do Brasil em 1990 e atinge 50% dos Estados Unidos em 2016, de acordo com o Banco Mundial.

1) É de salientar que o comportamento dos empresários é fundamentalmente rentista, com algumas exceções. Os empresários preferem, por princípio, consumir, investir em produtos financeiros ou mesmo na produção de matérias-primas, em vez de fazê-lo na indústria, na inovação e nos chamados serviços dinâmicos.

As consequências são:

a) Uma taxa de investimento muito baixa. Em 2000, a taxa bruta de formação de capital fixo foi de 18,3% do PIB, em 2003, de 16,6%. Ela se estabeleceu em torno de 20 e 21% entre 2010 e 2013, mas, em seguida, caiu acentuadamente, chegando a 15,6% do PIB em 2017, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em comparação, esta taxa é de 31,1% do PIB na Coreia do Sul e chegou a 44,4% do PIB na China, em 2017. Em adição, tem-se que o gasto no desenvolvimento da pesquisa tecnológica é relativamente baixo, ou seja, 1,27% do PIB; eis que este chega a 4,24% na Coreia do Sul. A parcela das empresas que fazem esse tipo de gasto, de acordo com os dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI), é de 44,6%, enquanto na Coreia ele chega a 74,5%. A evolução da produtividade laboral tem sido modesta, da ordem de 1% ao ano durante várias décadas. Para finalizar, o grau da complexidade das exportações é cada vez mais frágil.³

3. A complexidade de uma economia depende do esforço realizado no desenvolvimento da pesquisa, quanto maior esta for, maior a probabilidade de que a economia possa produzir produtos complexos. As exportações têm duas características: ubiquidade e diversificação. A ubiquidade depende da escassez, que depende tanto dos recursos na-

b) Um nível de produtividade do trabalho na indústria brasileira também baixo: este chegou a ser três vezes menor do que na Coreia do Sul, em 2017, de acordo com a CNI.⁴ Ao comparar a lacuna de produtividade para a economia como um todo entre o Brasil e os Estados Unidos durante o longo período, em dólar constante de 2016, observa-se que essa lacuna está aumentando. No início de 1980, a proporção de produtividade média entre o Brasil e os Estados Unidos foi de 0,44; em 2017, ela chegou a 0,25 (IEDI, Carta Iedi, n. 918, 2019).

c) Uma tendência para a estagnação econômica do PIB per capita desde os anos 1990. Mais precisamente, de acordo com o IBGE, a taxa média de crescimento do PIB per capita anual foi de 0,96% entre 1980 e 1989, -0,13% entre 1990 e 1994, 0,66% entre 1995 e 1999, 1,93% entre 2000 e 2004; ou seja, ele cresceu um pouco mais nas presidências de Lula I (2003-2007) e II (2007-2011), assim como na de Rousseff I (2011-2015), ou seja, 2,41% em média entre 2005 e 2009, 2,29% entre 2010 e 2014.⁵ A crise se aprofundou em 2015 e 2016, a ponto de ser a mais severa desde 1930, pois a taxa de crescimento diminuiu acentuadamente: -3,8% em 2015 e -3,5% em 2016. A recuperação foi de 1,1% em 2017 e 2018, ou seja, quase nada per capita – ao contrário do que havia acontecido depois da recessão de 2009 já que, em 2010, atingiu um pico de 10%. No total, o crescimento per capita entre 2015 e 2018 foi de -1,89% por ano. O crescimento móvel acumulado entre o primeiro trimestre de 2014 e o último trimestre de 2018 foi de -8,1%; a recuperação acumulada, em seguida, foi de 3,1%. Entre o início da crise e o fim de 2018, o crescimento móvel acumulado chegou a -5%.

2) Com um crescimento tão baixo, a mobilidade social se mostra reduzida: a probabilidade de que o filho de uma pessoa pobre seja pobre quando atingir a idade adulta é muito alta, *a menos que* uma política voluntária de redistribuição da renda seja pos-

turais que o país tem ou não tem, ou da capacidade de produzir bens sofisticados que apenas alguns países podem produzir. Para isolar este último e construir um indicador de complexidade, procura-se utilizar a diversidade de exportações para mensurar o grau de ubiquidade e, portanto, de complexidade. O grau de complexidade das exportações latino-americanas é baixo e decrescente, diferentemente do observado em muitos países asiáticos (HAUSMANN; HIDALGO *et al.*, 2014). De acordo com a CNI, o índice de complexidade do Brasil chegou a 0,14 em 2016, enquanto atinge 2,8 na Coreia do Sul.

4. O PIB de cada um desses países está medido conforme a taxa de câmbio de paridade de poder de compra do ano de 2011.

5. Com, no entanto, períodos de forte desaceleração: em 2003, a taxa de crescimento foi de 1,2%, em 2009, de -0,7%, em 2014, de 0,5%, o que, em vista do crescimento populacional, corresponde a uma diminuição do PIB per capita.

ta em prática pelo governo, tal como: aumento do salário mínimo maior do que o crescimento da produtividade do trabalho, políticas diversas de assistência aos mais pobres como o Bolsa Família, o pagamento de pensões indexadas aos camponeses pobres e aos deficientes, mesmo quando não tenham contribuído.

Taxa de crescimento do salário mínimo em termos reais no Brasil

2000 – 2014 em %

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
5,5	8,9	-3,2	8,7	2,1	9,8	13,5	3,2	2,6	7,6	3	0,7	7,5	3	1	1

Fonte: IBGE, Ministério do Planejamento.

OBS.: De acordo com a lei, o salário mínimo é indexado à inflação do ano anterior e às taxas de crescimento do PIB dos últimos dois anos.

Produtividade e salários reais na indústria de transformação

Em reais, base 100 = 2004

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Produtividade	100	102	103,5	107,5	107,5	105,5	115	115	112,5	117	117	116
Salário	100	102,5	102,5	106	110	115	118,5	122,5	128,5	132	134	133

Fonte: Centro de Estudos de Mercado de Capitais (Cemec).

*janeiro-agosto de 2015.

Graças, em grande parte, às políticas sociais, ocorreu uma ligeira queda nas desigualdades na esfera dos ganhos da força de trabalho, até 2014. Com a crise econômica, a política de austeridade decidida por Rousseff II, seguida pela de Temer a partir de 2016, as desigualdades entre os rendimentos do trabalho passaram a subir novamente.

Coefficiente de Gini para a renda laboral⁶

1ºtri - 2012	1ºtri - 2014	1ºtri - 2015	1ºtri - 2016	1ºtri - 2017	1ºtri - 2018	4ºtri - 2018
0,526	0,515	0,515	0,515	0,528	0,527	0,533

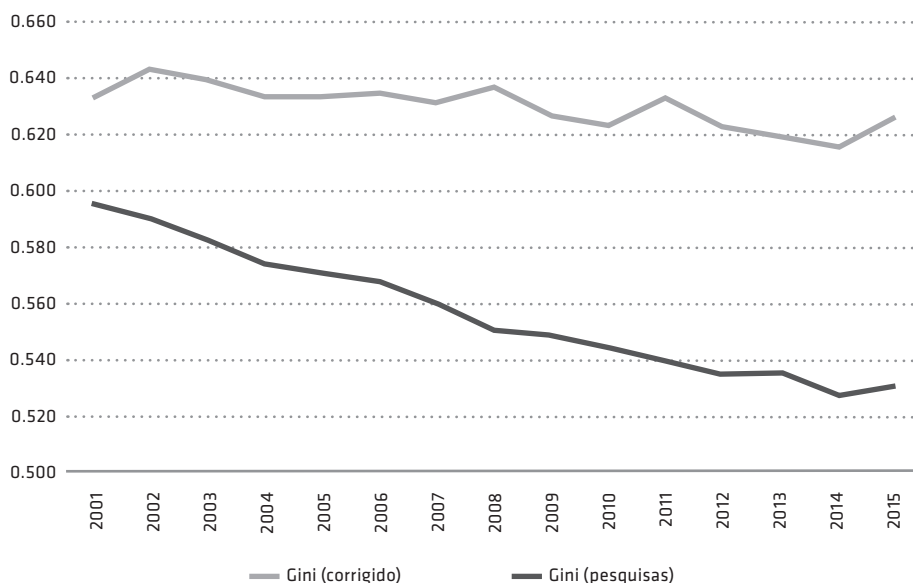
Fonte: Ipea/Pnad; *Valor Econômico*, 21 de março de 2019.

6. O coeficiente de Gini é um indicador global de desigualdade que relaciona as porcentagens da população com as porcentagens de renda distribuída. População e renda, em porcentagens, formam ambos os lados de um quadrado. A interseção do eixo y e x define uma linha curva denominada Curva de Lorenz. Ele mostra a distribuição pessoal da renda. A superfície entre esta curva e a diagonal, que divide a superfície do quadrado ao meio, é o indicador de desigualdade, o Gini. Quanto mais a Curva de Lorenz se aproxima da diagonal, menor é a área ocupada entre esta curva e a diagonal e, portanto, menor é o índice de Gini, e vice-versa.

O declínio da desigualdade de renda do trabalho durante as presidências Lula II e Dilma I foi acompanhado por um aumento na desigualdade de renda pessoal, ao contrário do que afirmaram os discursos oficiais; e isto foi demonstrado por economistas que usaram não só os dados fornecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), mas também as informações do imposto de renda de pessoa física (IRPF) para os 10% mais ricos. Assim, de acordo com os cálculos de Morgan (2018), o coeficiente de Gini não declinou como foi anunciado.⁷

Gini: Brasil, 2001-2015, antes de impostos e transferências

Inclui pensões, aposentadorias e subsídio ao desemprego

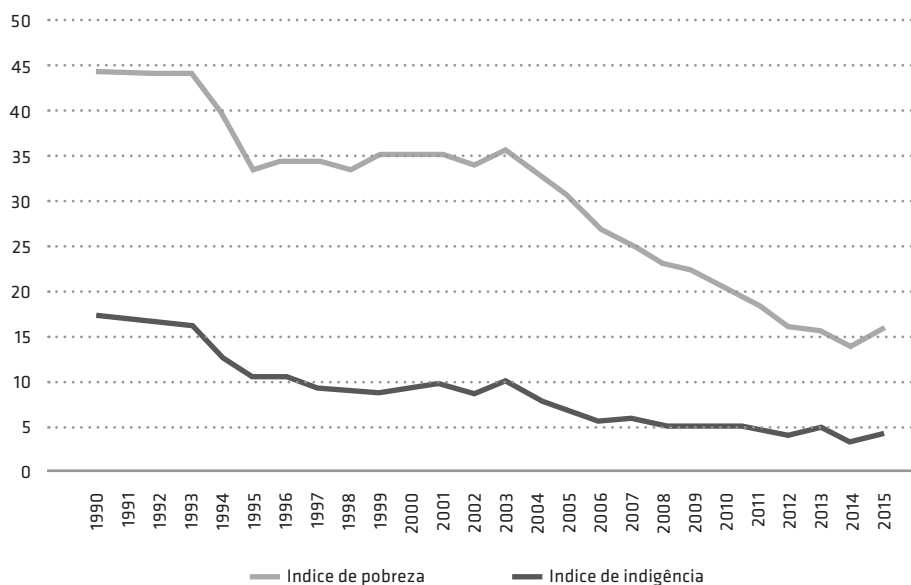


Fonte: Morgan, 2018, p. 69.

7. De acordo com Medeiros *et al* (2014), a relação entre as receitas do 0,1% e do 1% atingiu 43,2 ao usar dados tributários e não 24,2 como se obtém pelos dados da Pnad, entre 2006 e 2012, por exemplo. O mesmo acontece entre os ganhos do 0,1% e dos 5% que passa de 24,6 para 10,1, entre 1% e 5% que vai de 56,7 para 41,6, respectivamente. Esta subestimação parece maior e mais importante. Isto porque as subestimas estão preocupadas com os rendimentos recebidos pelas pessoas (salários, rendimentos dos trabalhadores por conta própria, dividendos, juros recebidos etc.). Mais e mais, os rendimentos dos mais ricos são considerados como rendas de negócios, sendo, portanto, contabilizados como lucros; ora a progressividade dos impostos aí é menos elevada. Por conseguinte, não são considerados como rendimentos recebidos pelos indivíduos nem são contabilizados como tais pelas pesquisas, o que conduz a uma subestimativa do grau de desigualdade (SALAMA, 2015).

3) A diminuição da pobreza⁸ entre 2002 e 2014 foi considerável. Entre 2002 e 2013, a razão entre famílias pobres sobre o número de famílias na população diminuiu de 45% para 15%, aquela de agregados familiares indigentes reduziu-se de 10% para 5,3%. A metodologia para medir a pobreza mudou em novembro em 2015. De acordo com as estimativas de Sonia Rocha (2018), a pobreza aumentou de 13,8% em 2014 para 16% em 2015 e a indigência de 3,4% para 4,2%. Esse aumento continuou em 2016 e em 2017 segundo o IBGE; de acordo com a nova metodologia, 26,5% da população seria pobre, a proporção de crianças pobres (menores de 14 anos) subiu um pouco, de 42,9% para 43,4%. Isto se deve ao aumento significativo do desemprego, dos empregos em tempo parcial e a um declínio moderado em salários reais.

Evolução dos índices de pobreza e de indigência no Brasil

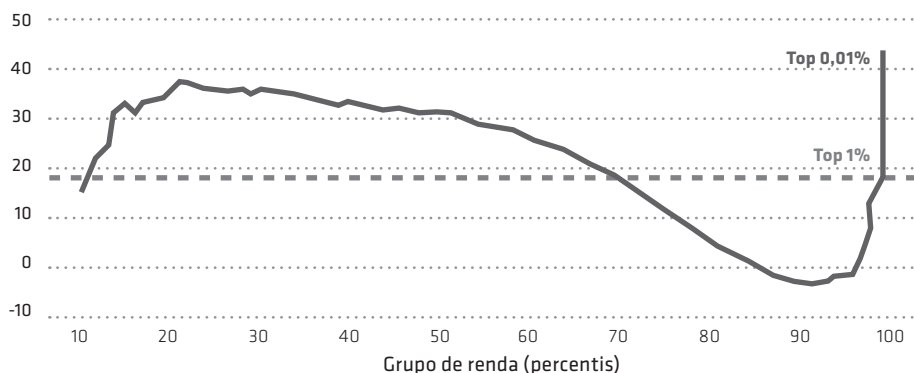


Fonte: ROCHA, 2018

8. Como ocorre nos chamados países em desenvolvimento, a pobreza no Brasil é medida de forma absoluta. É pobre o indivíduo (a família) que não tem uma renda que permita a compra de bens de consumo cujo conteúdo calórico deve permitir a sua reprodução física, assim como o pagamento de uma série de serviços (habitação, transporte etc.). A pobreza extrema ou a indigência individual (de agregados familiares) atinge aqueles cujos rendimentos não lhes permitem adquirir os bens de consumo necessários para a sua reprodução física. A pobreza absoluta pode ser erradicada.

O aumento do poder aquisitivo acumulado entre 2002 e 2014, acima da média do crescimento acumulado do PIB ao longo do mesmo período, favoreceu fortemente os 20% mais pobres e ligeiramente menos os decils seguintes. Mas isto ocorreu em detrimento das classes médias: o aumento do seu poder aquisitivo acumulado foi bem menor, abaixo da mediana.

O elefante brasileiro⁹



Fonte: Datafolha *apud* MORGAN, 2018.
Eixo vertical: crescimento da renda entre 2002 e 2014;
Eixo horizontal: decis dos mais pobres aos mais ricos.

Inversamente, as rendas acumuladas dos percentis quatro e cinco mais elevados aumentaram fortemente, em especial as do 1% e do 0,1% mais ricos; estes se beneficiaram intensamente da renda de capital financeiro, que se elevou. Com a crise, parte das classes médias experimentou uma regressão absoluta de seu poder aquisitivo, bem como os vulneráveis e os pobres.

O rebaixamento das oportunidades reais dos jovens das novas classes médias aumentou. Os dados são eloquentes: 38% dos trabalhadores que concluíram o ensino superior passaram a ocupar empregos menos qualificados do que poderiam ter reivindicado, essa percentagem equivale a 44% para a faixa etária de 24 a 35 anos. Esses percentuais foram menores em 2012: 33,4% e 38,4%, respectivamente (*Valor Econômico*, 13 de dezembro de 2018, de acordo com dados do Ipea e Pnad).

9. De acordo com a expressão utilizada por Branko Milanovic.

4) A volatilidade acentua a desigualdade não somente entre as rendas do capital e do trabalho, mas também dentro da renda laboral.

A renda de capital aumentou significativamente durante a fase de recuperação. De acordo com o jornal *Valor Econômico*, entre 2017 e 2018, os lucros operacionais aumentaram 38,1%, os dividendos distribuídos cresceram 100,6% para as 237 maiores empresas não financeiras; ademais, ocorreu um aumento considerável nos lucros dos bancos, assim como nos dividendos pagos por eles. Este, porém, não é o caso da renda laboral desde 2014.¹⁰ Ela diminuiu, ainda que bem menos em relação à taxa de desemprego, que aumentou. A reforma do código do trabalho facilitou o desenvolvimento do trabalho em tempo parcial e a precarização (LEITE, 2019), propiciando, assim, a redução desses rendimentos.

A renda mensal média real do trabalho (assalariado formal, informal, itinerante e emprego público) aumentou ligeiramente entre novembro de 2014 e janeiro de 2015, de R\$ 2.221,00 para R\$ 2.250,00. Em seguida, declinou para R\$ 2.150,00 (junho 2016) e, em seguida, progrediu ligeiramente entre junho de 2016 e novembro de 2018 para chegar a R\$ 2.238,00. No total, a diminuição da renda mensal média não foi muito grande, porém, a compressão da massa de renda se mostrou bem maior: entre fevereiro de 2015 e junho de 2016, ela mudou de R\$ 202 bi para R\$ 190 bi. Esta diminuição se deveu principalmente à diminuição do número de postos de trabalho e, consequentemente, da elevação do desemprego. A folha de pagamento aumentou no final da crise e atingiu, em novembro de 2018, o valor de R\$ 203,47 bi. O emprego foi mais afetado pela crise do que a renda laboral. Isso diferencia o Brasil da Argentina; a crise econômica neste último país fez com que os rendimentos do trabalho caíssem acentuadamente em 2018.

Observa-se uma maior desigualdade entre os rendimentos do trabalho devido ao aumento do desemprego e ao aumento diferenciado da informalidade. De acordo com o IBGE e a Pnad, a taxa de desemprego subiu de 6,8% da população econômica ativa, em 2014, para 12,8%, em 2017, e 12,3%, em 2018. A informalidade aumentou para as pessoas pertencentes à classe E cujos rendimentos são, no máximo, equivalentes a dois salários mínimos: de 50% em 2012 para 52,8% em setembro de 2017. Também aumen-

10. De acordo com o *Valor Econômico* de 28 de janeiro de 2019, o lucro líquido dos três bancos principais ascendeu a 59,7 bilhões de reais em 2018, dos quais 61,7% foram distribuídos principalmente como dividendos. O ministro da economia propôs reduzir os impostos sobre o rendimento das empresas, incluindo as financeiras, com a finalidade de aumentar os dividendos e os juros recebidos, a fim de incentivá-los a investir.

tou para as pessoas pertencentes à classe D – cujo rendimento é entre dois a quatro salários mínimos – de 30% para 33,6% entre as mesmas datas. A informalidade estabilizou em 24,7% para as pessoas pertencentes à classe C – cujos rendimentos variaram de quatro a dez salários mínimos, ou seja, para as classes média baixa e intermediária. Diminuiu, porém, para as pessoas pertencentes à classe B – cujos rendimentos são entre dez e vinte salários mínimos, ou seja, a classe média alta e, finalmente, para os mais ricos, a classe A, cujos rendimentos vão além de vinte salários mínimos de acordo com o IBGE e o Instituto Brasileiro de Economia (Ibre-FGV).

B. A desindustrialização produz uma crise latente

1) Da desindustrialização...

A desindustrialização do Brasil é prematura.¹¹ Na América Latina, esse fenômeno tendeu a chegar muito mais cedo do que nos países avançados; daí, o uso do adjetivo “precoce”. Ele é utilizado quando o rendimento per capita *corresponde à metade da-quele dos países avançados ao se iniciar* o processo de desindustrialização.

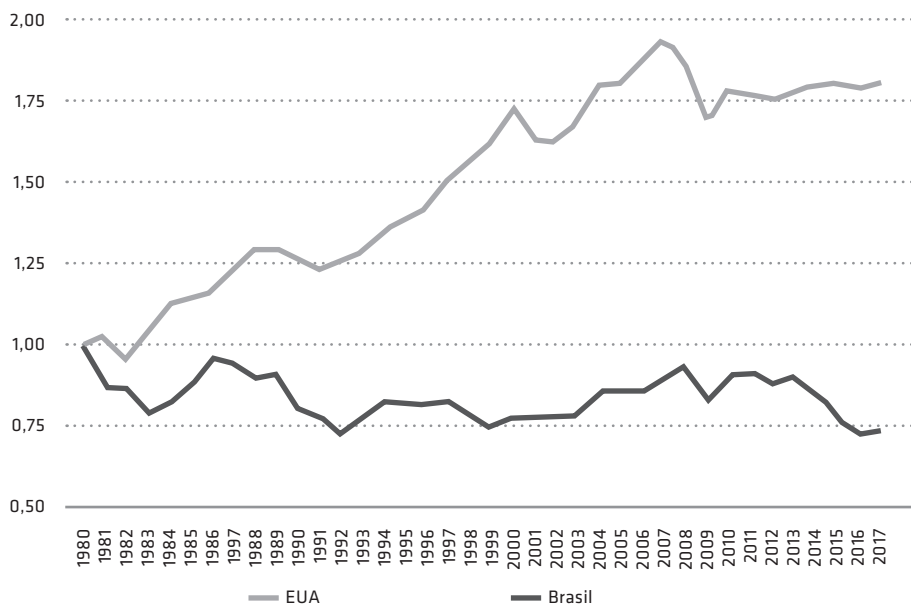
O PIB real per capita da indústria no Brasil não atingiu o nível de 1980, mas nos Estados Unidos ele aumentou em mais de 60% no mesmo período. O peso relativo da indústria de transformação no PIB vai de 24% em 1980 para 13% em 2014 e 10% em 2017 (IEDI, 2018, p.22). A parcela da indústria de transformação brasileira na indústria de transformação mundial (em valor adicionado) foi de 2,7% em 1980, 3,1% em 2005 e 1,8% em 2016, de acordo com o Iedi (2018, p.25). Na China, esta parcela foi de 11,7% em 2005 para 24,4% em 2016. Portanto, enquanto declina relativamente no Brasil, sobe acentuadamente na China. O valor adicionado da indústria de transformação cresceu em média de 1,7% por ano entre 2005 e 2010, em comparação com 2,4% por ano para a indústria de transformação global. Diminuiu de -0,9% ao ano entre 2010 e 2016, enquanto aumentou 3% ao ano no mundo entre as mesmas datas. O valor adi-

11. No Brasil, a indústria é constituída pelas indústrias de transformação, indústrias extrativas, incluindo-se, às vezes, a indústria da construção. Ao analisar as séries temporais é necessário ter em conta que toda uma série de serviços, antes internos às empresas, agora foram terceirizados, sendo, por isso, contabilizados muitas vezes como serviços. Note-se que essa desindustrialização não foi inevitável. Austrália, Nova Zelândia, Indonésia e Noruega mostraram que é possível exportar matérias-primas, evitando a desindustrialização precoce.

cionado da indústria de transformação brasileira em relação ao valor acrescentado da mesma indústria globalmente é de 2,90% em 2005 e 2% em 2017 (em dólares constantes, IEDI, Carta Iedi, n. 890, 2018). As exportações de manufatura estão declinando em termos relativos no Brasil, de 53% do valor das exportações em 2005 para 35% em 2012, em favor das exportações de matérias-primas agrícolas e mineradoras. Apenas a partir de fevereiro de 2016 puderam crescer devido a uma forte desvalorização do real em 2015 e a queda nos preços dos produtos. O seu peso, em valor, nas exportações mundiais dos produtos industriais passou de 0,8% para 0,61% entre 2005 e 2017.

PIB real per capita da indústria de transformação

Estados Unidos e Brasil, 1980-2017



Fonte: IEDI, Carta Iedi, n. 890, 2018. Nota: 1980 = 1

O saldo da balança comercial de produtos na indústria de transformação tornou-se negativo em 2008. O déficit ganhou impulso apenas em 2017 de tal modo que o saldo se aproximou do equilíbrio. Apenas as exportações industriais de baixa tecnologia mantiveram um saldo positivo ao longo desse período; todas as outras experimentaram um déficit significativo e crescente até 2015.

Taxa de crescimento anual das exportações da indústria de transformação por intensidade tecnológica, 2010-2017

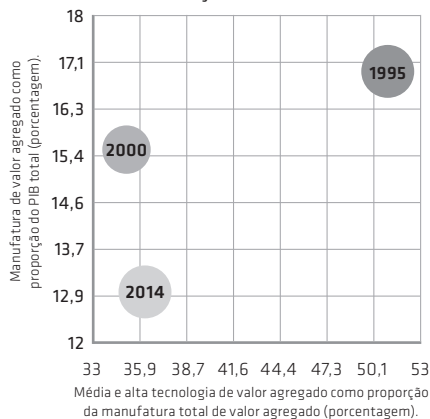
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Alta Tecnologia	3,2	2,6	4	-3,2	-0,7	2,7	5	1,4
Média-Alta Tecnologia	33,5	17,9	-4,8	-2	-13,5	-11	2,4	20,8
Média-Baixa Tecnologia	17	32,5	-1,2	8,7	-13,3	-11	-1,5	4
Baixa Tecnologia	22,2	15,8	-2,8	-0,1	-3,8	-10,9	1,6	6,6

Fonte: IEDI - Carta IEDI, n. 830, 2018. (elaboração com base na taxonomia da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE]).

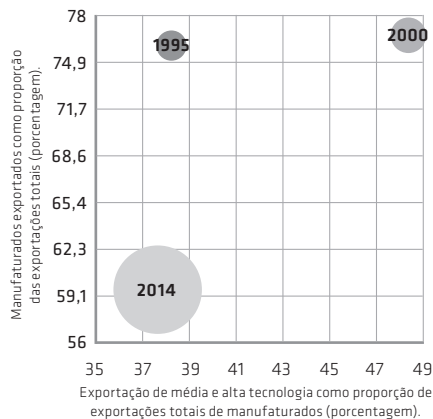
OBS.: A faixa acinzentada (grifo do autor) refere-se aos anos de crise.

As exportações de produtos de média e alta tecnologias do Brasil são relativamente baixas em termos relativos quando comparadas com as dos países avançados e com a maioria dos países emergentes asiáticos. Este é também o caso de três países exportadores de *commodities* (Noruega, Austrália e Nova Zelândia), mas, ao contrário do Brasil, esses três países têm capacitação tecnológica, medida por gastos de pesquisa e desenvolvimento, muito mais elevados (COATZ *et al.*, 2018). O estudo de 2018 da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Onudi/Unido), dedicado ao Brasil, confirma este diagnóstico: a participação de produtos da indústria de alta e média tecnologia no valor adicionado da indústria, bem como o peso da indústria transformadora no PIB caiu fortemente de 1996 a 2016. A participação das exportações de manufatura de alta e média tecnologia nas exportações de manufatura também diminuiu de 2000 para 2016, bem como a participação das exportações de produtos manufaturados no total das exportações. O tecido industrial brasileiro, apesar de enfraquecido pela desindustrialização, mantém, no entanto, alguns florões. Ora, isto explica que o déficit, em 2015, poderia ter sido reduzido graças, principalmente, à desvalorização, ao declínio moderado dos salários e à crise, pois os produtos destinados ao mercado interno foram parcialmente exportados.

Estrutura da Produção



Estrutura do Comércio



Fonte: UNIDO, 2016, p.47.

OBS.:A importância dos círculos representados é um indicador da magnitude da produção de produtos de alta e média tecnologia (gráfico à esquerda); e das exportações desses produtos (gráfico à direita). A importância da produção manufatureira regride, mas a das exportações de manufatura cresce.

2) ... à crise

A desindustrialização precoce deve-se à falta de uma política cambial destinada a contrariar a valorização da moeda, à elevação dos salários acima da produtividade do trabalho, a qual, aliás, tem sido muito fraca, assim como devido à relativa ausência de uma política industrial que se oponha a certos efeitos deletérios sobre a competitividade.

O aumento dos preços das *commodities* nos últimos quinze anos, a elevação significativa do volume de tais exportações e a entrada de capital estrangeiro no Brasil tiveram como efeito apreciar a moeda brasileira em termos reais em comparação com o dólar. Esta apreciação foi mais ou menos combatida na presidência de Dilma I; ademais, ocorreu uma depreciação acentuada em 2015. A valorização da moeda nacional tem efeitos perversos, os quais os economistas geralmente denominam de “doença holandesa” ou *dutch disease*. As políticas de esterilização de liquidez causadas por este tipo de “bonança” podem combatê-la, mas elas não foram aplicadas sistematicamente, exceto de forma irregular na presidência de Rousseff I.¹²

12. Os *lobbies* financeiros foram eficazes em abrandar tanto quanto possível as políticas de esterilização de divisas destinadas a mitigar a apreciação da moeda. As tentativas da presidente Dilma Rousseff de favorecer a indústria por meio da redução da taxa de juros e da depreciação da moeda, não durou diante da violência da oposição e apesar do

Taxa de câmbio efetiva real do Real, 2004-2017

2010 = 100

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
58,1	70,9	79,1	85	88,8	88	100	103,5	93,2	87,9	87,1	73,4	78,3	88,8

Fonte: Banco Mundial, <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/px.rer.reer>.

OBS.: (grifos do autor) Em cinza indicam-se os períodos de apreciação cambial.

A valorização da taxa de câmbio a médio prazo, intercalada com desvalorizações mais ou menos significativas, não foi compensada por esforços para aumentar a produtividade laboral. Não só o aumento da produtividade do trabalho na indústria de transformação foi muito modesto (e desigual, dependendo dos setores, da dimensão das empresas e de sua nacionalidade), mas foi acompanhado por fortes aumentos salariais, pelo menos para as escalas mais baixas. Por causa da grande, muito grande, desigualdade de renda, esses aumentos salariais são justificados de um ponto de vista ético. Entretanto, se não forem acompanhados por uma política industrial destinada a aumentar a produtividade e se ocorrem junto com uma apreciação da moeda nacional, uma queda da competitividade do tecido industrial certamente sobrevém.¹³ A abundância de divisas provenientes da venda de matérias-primas permitiu, assim, que parte da procura fosse satisfeita pelo crescimento das importações.

A competitividade da indústria de transformação, o setor mais exposto à concorrência internacional, deteriorou-se no período. Apesar do menor custo em moeda local das importações de bens de capital importados e dos produtos intermediários, o aumento do custo unitário do trabalho amputou a rentabilidade. E assim é porque o impacto total sobre os preços os torna mais rígidos para cima devido ao aumento da concorrência internacio-

apoio inicial, tímido, do setor industrial. A timidez do apoio se explica devido ao fato de que as ligações entre as finanças e as indústrias estão cada vez mais próximas, principalmente no caso das grandes empresas. Em consequência, ela teve que abandonar esta política econômica.

13. Os dados comparativos (relativos ao Brasil e a Coreia do Sul) fornecidos pela CNI (2018, p.92) são interessantes e revelam os problemas que o Brasil está vivenciando e que são causados principalmente pela redução da despesa pública em infraestruturas físicas desde o Consenso de Washington: a) a densidade de trilhos ferroviários por 100 km² é de 3,5 no Brasil e de 40,8 na Coreia do Sul, em 2016; b) em uma escala de 1 a 7, os serviços portuários têm um índice de 3,6 no Brasil e de 5,3 na Coreia do Sul, em 2017; c) o índice composto de eficiência do transporte marítimo (número de navios, capacidade responsável etc.) é 38,2 no Brasil e 118,8 na Coreia do Sul; em uma escala de 1 a 10, o índice de infraestrutura de telecomunicações é 6,16 para o Brasil e 9,45 para a Coreia do Sul; o custo em dólares por kWh de energia para a indústria é de 0,17 para o Brasil e 0,9 para a Coreia do Sul etc. Além desses índices, há de se mencionar o esforço insuficiente na educação e no desenvolvimento de pesquisa (como já indicados acima).

nal nos setores expostos. O impacto na rentabilidade das empresas (ver tabela abaixo), em consequência, anunciou a crise do ano de 2014 e, especialmente, dos anos de 2015 e 2016.

Lucro líquido na indústria de transformação como % do PIB brasileiro

2005-2014 (sem a Petrobras)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1,38	1,25	1,49	1,06	1,26	1,26	0,86	0,70	0,76	0,78

Fonte: Nota Cemic, 06/2015.

Em resumo, a valorização da moeda nacional enfraquece o tecido industrial, reduz a rentabilidade das empresas na indústria de transformação, promove o investimento em atividades rentistas, o que explica assim o baixo nível de investimento em atividades produtivas no médio prazo, especialmente quando comparados aos dos países asiáticos. Foi isto que fermentou a crise.

II. Crescimento sem fôlego e déficit de racionalidade

A. Crescimento sem fôlego

1) A nova presidência herda uma situação econômica contrastada: bons fundamentos, por um lado, mas, por outro, uma situação social muito deteriorada, uma inserção internacional problemática, assim como certa incapacidade de recuperação após a crise de 2015-2016.

Ao final de 2018, alguns fundamentos pareciam positivos: havia um pequeno déficit no saldo da conta corrente: -0,7% do PIB; um saldo primário do orçamento (ou seja, sem o serviço da dívida pública) de -2,3% do PIB declinante; eis que a crise mascara, no entanto, um déficit nominal ainda muito elevado: -7,3% do PIB devido ao peso do serviço da dívida; uma taxa moderada de inflação (3,75% ao ano para IPCA, o índice de preços ao consumidor); elevadas reservas internacionais (US\$ 375 bi); as quais se formaram principalmente devido às entradas de capital, especialmente de investimento direto estrangeiro (US\$ 79 bi em 2018).

Saldos orçamentários em % do PIB entre dezembro de 2007 e dezembro de 2017

	Excedente/déficit primário	Taxa de juros Selic	Déficit orçamentário
Dez-07	3,24	-5,98	-2,74
Dez-08	3,33	-5,32	-1,99
Dez-09	1,94	-5,13	-3,19
Dez-10	2,62	-5,03	-2,41
Dez-11	2,94	-5,41	-2,47
Dez-12	2,18	-4,44	-2,26
Dez-13	1,71	-4,67	-2,96
Dez-14	-0,56	-5,39	-5,95
Dez-15	-1,85	-8,36	-10,22
Dez-16	-2,49	-6,5	-8,99
Dez-17	-1,69	-6,11	-7,8

Fonte: OCDE, 2018, p.28

Os aspectos negativos são principalmente um crescimento sem fôlego: 1,2% em 2018 (após 1,1% em 2017) e muito provavelmente algo em torno de 1,5% em 2019. Em vez de uma esperada recuperação mais rápida após a crise de 2015-2016, tem-se agora uma taxa de desemprego de dois dígitos, uma precariedade crescente, degradação e desfiliação sindical, uma dívida pública significativa e uma incapacidade crescente de se integrar positivamente na divisão internacional do trabalho.

O tecido industrial, embora enfraquecido, retém ainda capacidade de resposta à demanda internacional. Foi isso o que aconteceu na forte desvalorização decidida no início do segundo mandato de Dilma Rousseff. Tem-se, agora, em complemento, uma diminuição relativa dos salários em virtude da própria crise (ver a próxima tabela). Se o tecido industrial conserva ainda essa capacidade de resposta, é porque não foi completamente destruído. No entanto, sua complexidade agora é menor, as vantagens comparativas reveladas deterioraram-se mesmo que o Brasil mantenha ainda alguns florões. O crescimento das exportações é apenas elevado em produtos de média-alta tecnologia e média-baixa tecnologia, o que é insuficiente para estimular uma economia relativamente fechada.

A forte recuperação das exportações não é acompanhada por um crescimento significativo da indústria e do PIB. Este último ainda está sem fôlego. Portanto, a política agora defendida de liberalização do comércio externo para estimular o crescimento é quase

surreal por duas razões: os países avançados estão implementando medidas protecionistas. Estamos provavelmente diante de uma desglobalização parcial (ou seja, por uma “*slow globalization*”, tal como foi chamada pelo *The Economist*). O impulso de crescimento no Brasil se encontra mais na ascensão do mercado interno do que no mercado externo, devido à baixa abertura de sua economia. A liberalização do comércio exterior para impulsionar o crescimento do PIB é uma aposta arriscada; advém mais de um dogma do que do pragmatismo dos dirigentes políticos. A probabilidade de ganhar com uma abertura é baixa no curto prazo, especialmente porque o mundo tende a se tornar mais protecionista.

2) A retomada do crescimento sustentado não pode vir senão de um *boom* no mercado interno, o qual, no entanto, só será sustentável se a produção se tornar competitiva.

Saldo da balança corrente e saldo financeiro, em % do PIB, 2000-2017¹⁴

	Entradas líquidas de IED	Entradas líquidas em Portfólio	Outras entradas líquidas	Saldo da conta corrente	Conta financeira (não reserva)
2000	4,65	1,061	-2,67	-3,784	3,012
2001	4,41	0,013	0,56	-4,235	4,908
2002	2,76	-1,002	-0,03	-1,586	1,657
2003	1,77	0,951	-1,70	0,673	0,990
2004	1,24	-0,710	-1,44	1,696	-1,013
2005	1,40	0,548	-2,93	1,520	-0,978
2006	-0,84	0,819	1,59	1,176	1,575
2007	1,969	3,485	1,03	0,029	6,441
2008	1,451	0,174	0,26	-1,808	1,875
2009	2,161	3,127	-0,91	-1,575	4,379
2010	2,794	3,030	-0,15	-3,434	5,667
2011	3,254	1,577	0,44	-2,946	5,273
2012	3,301	0,641	-0,17	-3,010	3,766
2013	2,195	1,326	-0,82	-3,028	2,702
2014	2,897	1,564	0,13	-4,242	4,538
2015	3,400	1,236	-1,29	-3,302	3,151
2016	3,646	-1,071	-1,22	-1,312	1,429
2017	3,200	-0,756	-1,89	-0,487	0,515

Fonte: OCDE, 2018, p. 22.

14. O saldo da conta corrente como % do PIB é constituído pela soma do saldo da balança comercial e dos serviços (juros pagos, dividendos e lucros repatriados, transferências de imigrantes, *royalties*, transportes, seguros etc.).

Anteriormente, a restrição externa foi levantada graças à bonança proporcionada pela venda de matérias-primas e a entrada de investimento estrangeiro direto. O aumento do poder de compra foi satisfeito pelas importações, mas em detrimento da produção doméstica. Esta se mostrou incapaz de superar as restrições competitivas impostas pela globalização comercial, estando ainda sujeita a uma deterioração dos seus custos unitários de trabalho. A reprimarização da economia com a ascensão das atividades rentistas contém um triplo aspecto: positivo, pois tornou possível um aumento no poder de compra; negativo, porque esgarçou o tecido industrial em seus ramos mais dinâmicos e preparou, assim, uma crise no futuro. Negativo, finalmente, porque a riqueza capitalista passou a vir da renda e não da exploração da força de trabalho. A reprimarização, uma miragem de riqueza, cria um tipo de capitalismo, qual seja ele, um capitalismo cada vez mais dependente do preço das matérias-primas, um capitalismo incapaz de revolucionar as práticas de produção.

B. O ponto de viragem ultraliberal, as dificuldades de traduzi-lo em ação e o déficit de racionalidade

A nova presidência quer recuperar o crescimento por meio de redução das taxas de juro, privatização massiva, diminuição dos impostos e das despesas públicas. Ademais, ela deseja questionar algumas das conquistas do movimento social, seja por meio de uma reforma do sistema de previdência, que venha favorecer a capitalização em detrimento do sistema de repartição, seja por meio de uma desindexação do salário mínimo. Este será, assim, reduzido, primeiro, por meio do crescimento e, depois, por meio do aumento dos preços. A desindexação das pensões baseadas no salário mínimo para aqueles que não contribuíram porque eram pobres. Assim, a redução da pobreza fica agora na dependência da retomada do crescimento e não da solidariedade nacional.

1) O novo governo considera possível reviver o investimento por meio de três tipos de medidas: privatização maciça, aumento das parcerias público-privadas e reduções da taxa de juros.

A primeira dessas medidas, a mais emblemática delas, mas também a mais problemática, deve angariar apoio do setor financeiro, mas também das grandes empresas es-

trangeiras, atraídas particularmente pelos possíveis ganhos na compra das grandes empresas mais rentáveis, assim como, também, pelos lucros potenciais. De outro lado, a venda das “joias da coroa” pode ter a oposição das forças armadas e do próprio presidente, provavelmente ainda preocupado com a soberania nacional, a qual seria prejudicada por essas privatizações. Ele já manifestou esse tipo de oposição em relação à Petrobras.

A segunda medida diz respeito às parcerias público-privadas. Até a presente data, ainda não ocorreram investimentos maciços em infraestrutura por este meio, tal como os governos anteriores esperavam. Ela foi usada principalmente para tirar do orçamento certas despesas de investimento, permitindo, assim, limitar as despesas de aluguéis durante períodos relativamente longos, deixando que alcance, no final, somas astronômicas.

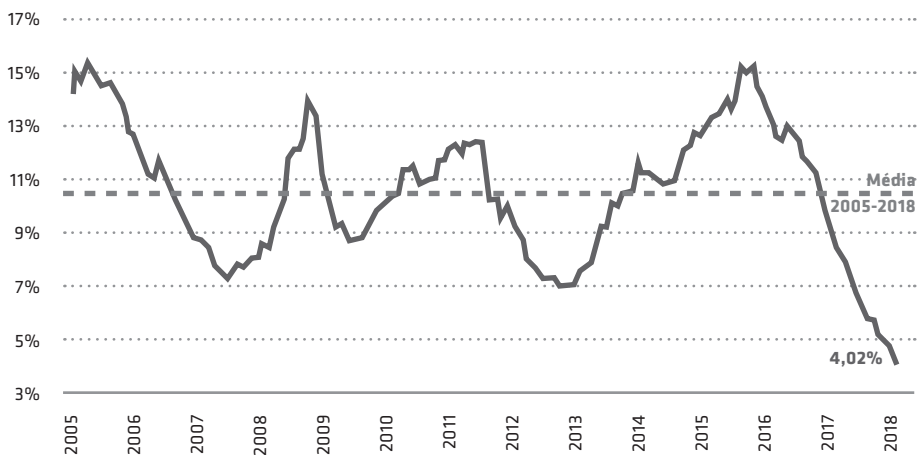
A terceira medida poderia ser mais eficaz. Concerne às taxas de juro excepcionalmente elevadas e à relação entre o setor industrial, o Estado e o setor financeiro que daí resultam. De acordo com o ministro da economia, por um lado, o serviço da dívida pública equivale a um Plano Marshall pago anualmente ao setor financeiro e, por outro lado, as elevadas taxas de juro impedem o crescimento do investimento. Se se adiciona os *spreads* cobrados pelos bancos sobre estas taxas, “justificados” como cobertura pela inadimplência, tem-se juros que são mais de dez vezes superiores aos praticados na maioria dos países emergentes. Constituem-se carga muito pesada para as empresas, mesmo se estas gozam de isenções e obtêm acesso a financiamento com taxas mais reduzidas; essa carga freia os investimentos e o crédito ao consumidor; ademais, ela endivida excessivamente os consumidores.¹⁵ As taxas de juro muito elevadas alimentam os comportamentos rentistas, inclusive no setor industrial; as aplicações financeiras são aí até mais vantajosas do que a exploração dos trabalhadores. Este é também um dos argumentos – tal como a desigualdade de renda muito alta numa economia relativamente fechada – que podem explicar a tendência à estagnação econômica (SALAMA, 2006).

Nos últimos dois anos, a taxa de juro básica (Selic) diminuiu acentuadamente devido à redução da inflação; assim, a taxa de juro real diminuiu consideravelmente, permitindo ao Estado financiar a um custo mais baixo o seu considerável déficit orçamentário. A despesa com a dívida pública interna passou de mais de 8% do PIB para pouco

15. As grandes empresas tiveram acesso a empréstimos com taxas de juros muito mais baixas, graças ao apoio do Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); a população mais pobre pode comprar casas com taxas de juros mais baixas.

mais de 6%. Essa queda se afigurou como uma verdadeira revolução¹⁶ que o ministro da economia parece querer dar continuidade a fim de reviver o investimento. No entanto, o diferencial da taxa básica de juros entre o Brasil e os Estados Unidos ainda permanece bastante alto, como pode ser visto no gráfico abaixo.

Diferencial de taxa básica de juros entre o Brasil e os Estados Unidos



Fonte: Bradesco e Bloomberg.

Sabe-se que, nos países avançados, a política monetária parece ter perdido a sua eficácia na elevação do crescimento. A redução das taxas de juros no Brasil teria também perdido a sua eficácia?

De acordo com Larry Summers, a tendência à estagnação se deve ao declínio da taxa de juros compatível com o pleno emprego e com inflação baixa (da sigla em inglês, FERIR – *full-employment real interest rate*). Há duas possibilidades para reviver o crescimento. A primeira é diminuir a taxa de juros nominal até o ponto em que a taxa de juros real se torna negativa. Nesse caso, o risco é de que assim se promova uma retomada da inflação, assim como instabilidade nos mercados financeiros, o que deve au-

16. Mas, em geral, os empréstimos privados (créditos de consumo, cartões de crédito) continuaram a manter taxas de juros leoninas. Elas compensaram para os bancos, parcialmente, a perda de lucros causada pelo declínio da taxa de juros básica.

mentar a taxa de desemprego. A segunda, na linha keynesiana, consiste em atuar sobre a demanda, aumentando em particular os investimentos públicos; nesse caso, o risco é aumentar ainda mais o déficit orçamentário. Como este último já é importante e como a razão entre a dívida pública e o PIB está crescendo, parece mais adequado agir em favor de uma redistribuição do rendimento buscando menos desigualdade, a fim de aumentar a propensão para gastar e reduzir o excesso de poupança. Este último eleva a concentração da renda, algo que se torna cada vez mais socialmente insustentável.

Há, portanto, uma insuficiência dos instrumentos monetários tradicionais para fazer reviver o crescimento: a política monetária não tem mais eficácia e pode gerar riscos inflacionários e, acima de tudo, riscos financeiros, o que coloca em risco o nível do emprego. Torna-se, portanto, impossível atender simultaneamente a busca do pleno emprego, um renascimento do crescimento e a estabilidade financeira, apenas manipulando para baixo a taxa de juros. Essa consideração ajuda a compreender a tendência à estagnação no Brasil? A resposta é negativa porque a taxa de juros real se manteve muito alta, por muito tempo. A política monetária não pode explicar a tendência à estagnação observada durante tanto tempo. Por certo, as altas taxas de juros atuam a favor da financeirização e são, em parte, uma das causas dessa tendência à estagnação. Embora tenha havido uma redução substancial da taxa de juros nos últimos anos, o diferencial em relação a taxa de juros dos EUA continua a ser muito grande. É preciso ver, no entanto, que a política monetária recente não estimulou a atividade econômica. Desse ponto de vista, a política monetária perdeu em parte a sua eficácia, mas não é isto o que explicaria a tendência de estagnação econômica.

Inspirado na “teoria monetária moderna” (TMM), Lara Resende recentemente reviveu o debate sobre as taxas de juros e os impostos. A taxa de juros é muito alta e, por isso, a sua redução é bem-vinda. O ideal seria que a taxa básica de juros fosse inferior à taxa de crescimento: menos dívida pública como porcentagem do PIB e mais bem-estar com o mesmo déficit do governo. O que retarda o crescimento é de fato o excesso de Estado, de acordo com Lara Resende. No *Valor Econômico* de 11 de março de 2019, o autor propõe uma nova síntese entre Keynes e Laffer: eis que a moeda é endógena e a criação de dinheiro não está na origem da inflação. O Estado não tem restrição financeira porque ele controla a emissão de sua moeda. Seria, portanto, um erro procurar combater a inflação por meio da redução da emissão de dinheiro. Mas também seria um erro procurar aumentar os impostos para limitar o déficit orçamentário; ao seu ver, seria melhor limitar as despesas. De acordo com esta abordagem, o imposto serve para

reduzir parcialmente as despesas privadas quando estas pressionam a capacidade de produção da economia. Se eles se tornam insuficientes para conter o excesso de demanda, isto causaria inflação. No entanto, referindo-se a Abba Lerner, economista neokeynesiano, Lara Resende reconheceu que uma política fiscal poderia ser necessária para recuperar o pleno emprego. Mas, ao contrário de Lerner, Lara Resende considera que seria mais eficaz atuar sobre a despesa, mantendo o seu volume constante, ao invés de aumentá-la; eis que, assim, se evitaria um aumento dos impostos.

2) Duas observações, uma primeira sobre a moeda e uma segunda sobre o aumento de impostos. A moeda não é apenas uma unidade de conta, é também um ativo. O real, ademais, não é uma divisa chave. A função de reserva de valor da moeda, meio de circulação para aquisição de bens duráveis, pode ser cumprida pelo dólar, especialmente em tempos de crise. Como surge da decisão dos agentes, esse fenômeno foi chamado de dolarização passiva. A restrição financeira existente é, portanto, mais ou menos elevada. A segunda diz respeito aos impostos. Esta é uma antiga tese, desenvolvida por muitos economistas liberais: o efeito de um excesso de impostos seria necessariamente o de reduzir a poupança destinada ao investimento. A diminuição da pressão fiscal deve, portanto, incentivar o investimento; como o crescimento é assim recuperado, a receita fiscal se eleva, apesar e por meio da redução das taxas. Este é o princípio da curva de Laffer. O problema é que esta suposta eficácia é mais mito do que análise séria. As despesas públicas, financiadas pelas receitas fiscais, na maioria das vezes favorecem as economias externas, têm efeitos multiplicadores que podem produzir uma melhor rentabilidade para o setor privado, exceto quando se destinam ao serviço da dívida. O aumento da poupança por meio da diminuição da pressão fiscal não se destina necessariamente ao investimento produtivo, pois pode ser atraído pelos títulos da dívida pública, pelos investimentos financeiros.

Há também a possibilidade de impulsionar o crescimento por meio de uma demanda crescente. A decisão de investir depende principalmente da rentabilidade esperada e esta última depende da demanda e do impacto da concorrência internacional e não tanto das facilidades de financiamento oferecidas por uma baixa taxa de juros. Por outro lado, a redução das taxas de juros é suscetível de enfraquecer a arbitragem, ou seja, optar por obter lucros aplicando em produtos financeiros ou investir bem na indústria. É necessário aumentar a procura e reduzir o custo da oferta, especialmente para produtos sofisticados, num contexto internacional desfavorável. Esta contra-

dição aparente pode ser suprimida no curto prazo graças a um excedente na balança comercial, que, tal como foi visto, tem efeitos adversos, pois contribui para a apreciação da moeda, mas pode oferecer uma oportunidade para aumentar as importações e para reduzir a capacidade de produção ociosa (isto é importante: esta última estava em 19% na indústria em 2014 e em 23% em 2018, quando a competitividade, finalmente, foi melhorada por meio de uma desvalorização cambial). A longo prazo, esta possibilidade só pode ser sustentável se forem implementadas medidas estruturais: melhoria significativa da produtividade, manutenção de uma taxa de câmbio depreciada e uma reforma do sistema fiscal por meio da qual ele deixa de ser regressivo.

3) Reforma da previdência como um sinal forte dado ao mercado financeiro

O apoio do setor financeiro à reforma vem mais da perspectiva de ganhos que advirão das esperadas privatizações e do crescimento de um sistema de aposentadoria pelo sistema de capitalização do que da diminuição das taxas de juros. Estas foram a “vaca de leite” dos superlucros dos bancos nas últimas décadas. É suficiente que um desses programas não possa ser alcançado – seja por razões de soberania, seja por causa da oposição do Congresso ou da população, seja ainda devido à perda de credibilidade do presidente – para que a lua de mel entre os mercados financeiros e o ministro da economia se evapore.

Há dois projetos de reforma previdenciária, um explícito e outro implícito: o primeiro aponta para uma reforma dos sistemas de pensões dos trabalhadores do setor privado e do setor público; o segundo, mais ou menos subentendido, consiste em usar esta reforma como um Cavalo de Troia para introduzir um sistema de capitalização.

O projeto de reforma explícito

Segundo a proposta de reforma que está no Congresso, a economia para o Estado poderia ser de R\$ 1,072 tri em dez anos. É isto que pretende o projeto. Porém, não é de todo certo que possa ser votado tal como se apresenta agora. Pode ser que não. A oposição está forte no Congresso, assim como também está forte na população. A popu-

laridade do presidente diminuiu acentuadamente e, quanto mais tempo passar, mais difícil será encontrar uma maioria para aprovar o projeto sem qualquer adoçante.¹⁷

De acordo com dados oficiais, o número de crianças por mulher no Brasil diminuiu acentuadamente. Era de 6,3 crianças nos anos 1960, passou a 1,9 nos anos 2010 e deve estar em 1,7 nos anos 2020. Espera-se que a população comece a diminuir de forma absoluta já em 2050. De acordo com o Banco Mundial, a relação da dependência – a relação da população acima de 65 anos com aquela situada entre os 15 e 64 anos – tem aumentado: 5,9 em 1960; 6,5 em 1980; 7,8 em 2000; e, finalmente, 12,3 em 2017. Espera-se que chegue a 19,8 em 2030. A velocidade de aumento dessa razão se deve ao declínio rápido na fertilidade e ao alongamento da vida.

O custo do sistema previdenciário apenas para o setor privado é agora de 8,5% do PIB. Com a adição das aposentadorias do serviço público, dos pagamentos aos camponeses e aos deficientes que não contribuíram, o custo estimado atinge 13% do PIB. Ora, isto é equivalente ao custo do sistema francês, enquanto as pirâmides das idades são diferentes.¹⁸ De acordo com projeções oficiais, ele chegará a 60% do PIB em 2060, tudo o mais constante. São projeções surrealistas na medida em que não se pode manter “tudo o mais constante” numa perspectiva de 40 anos à frente. Na verdade, são “projeções destinadas a assustar e a legitimar a necessidade de uma reforma radical”.

Segundo o projeto, os homens trabalharão até 65 anos em vez de 61 anos, e as mulheres, até 62 anos em vez de 56 anos. O período de contribuição para se beneficiar de aposentadoria seria de 40 anos para obter a aposentadoria de taxa total (contra 35 para homens e 30 para mulheres, hoje). Após 20 anos de contribuições, seria possível obter uma pensão, mas limitada a 60%. A aposentadoria deve ser calculada em 100% das contribuições do trabalhador contra 80% hoje, o que significa uma diminuição no montante da pensão. O limite de previdência privada é fixado em R\$ 5.839,00, aproximadamente US\$ 1.400,00. O teto máximo no setor público parece ser mais elevado. As contribuições seguem uma escala gradual: em vez de três faixas do setor privado, haverá quatro faixas. A primeira parcela, calculada para aqueles que recebem

17. A pesquisa do Datafolha, publicada em 10 de abril, revela que 51% dos inquiridos são contra e 41% a favor desta reforma; 53% daqueles que ganham até 2 salários mínimos também se manifestaram contra e 37% a favor. Ademais, 56% das mulheres e 48% dos homens disseram não à reforma (*FOLHA DE S. PAULO*, 10 de abril de 2019).

18. Não é possível entrar aqui na discussão do déficit atual, senão para lembrar que algumas das contribuições são transferidas para alimentar outras despesas (*LAVINAS*, 2017).

até um salário mínimo, será de 7,5%, a quarta parcela, para aqueles que recebem entre R\$ 3.001,00 e R\$ 5.839,00 estará entre 9,5% e 11,68%, mais do que atualmente. No setor público haverá oito fatias. A primeira parcela, até 1 salário mínimo, será de 7,5%, tal como no privado, mas a última parcela ficará entre 16,79% e 22% para aqueles que ganham mais de R\$ 30 mil. Tornar-se-á impossível acumular pensões. Finalmente, o subsídio recebido pelos pobres que não contribuíram não seria mais indexado ao salário mínimo; está estabelecido em apenas R\$ 400,00. O que vai ser recebido pelos professores, políticos e militares obedece a regimes um pouco mais favoráveis. Com desvantagens: doravante, os militares terão de contribuir, o que não fizeram até agora; os políticos só poderão receber segundo o teto de R\$ 5.839,00.

O projeto implícito. A combinação da capitalização obrigatória e da repartição mínima.

O objetivo do governo é reduzir significativamente as despesas públicas, fazendo com que estas cheguem ao fim do mandato da atual presidência em 20% do PIB; para tanto, será preciso reduzir essas despesas como percentagem do PIB em pelo menos 40%. É a partir destes dois dados que se devem considerar as discussões sobre a reforma do sistema de aposentadorias no Brasil. Os poucos países latino-americanos que têm uma pressão fiscal baixa são aqueles que adotaram o sistema de capitalização obrigatório. Eles reservaram para uma parte da população, para os mais necessitados, em geral com empregos informais, assim como para certos segmentos desta população – como as forças armadas e os servidores públicos – um sistema de repartição com um nível relativamente baixo de pagamento. Nesse quadro, a discussão sobre se a aposentadoria cheia pode ser obtida aos 62 anos para homens e aos 57 anos para as mulheres, sobre o tempo de contribuição, tal como defendido pelo presidente, ou como preferiria o seu ministro, 65 anos e 60 anos, é de interesse relativo. A verdadeira discussão, aquela que interessa ao mercado financeiro, é a da transição impositiva para um sistema de capitalização obrigatório, limitando assim a cobertura do sistema de repartição. Desse modo, por um lado, o déficit e, assim, a pressão orçamentária seriam reduzidos e, por outro lado, os mercados financeiros poderiam ter mais liquidez para especular ou mesmo financiar investimentos.

Conclusão

A América Latina nunca conheceu um milagre econômico. A reprimarização de suas economias, assim como a consequente desindustrialização precoce, trouxe consigo maior vulnerabilidade. A pobreza diminuiu, mas as rendas relativas dos estratos médio-baixo e médio se reduziram, eventualmente, gerando frustração. Após ter declinado no Sul e no centro do país, com Lula I, II e Rousseff I, a violência aumentou de novo acentuadamente. As categorias mais ricas se enriqueceram e, quando a crise veio, os partidos progressistas foram todos facilmente tomados como bodes expiatórios. Foi dito, então, que eles haviam impedido o enriquecimento dos mais ricos e permitido o empobrecimento relativo de uma grande parte das camadas médias. Ademais, eles foram atingidos, tal como os outros partidos, pela gangrena da corrupção.

É possível que as reformas planejadas não possam ser implementadas e que os conflitos de interesses conduzam a reformas profundamente edulcoradas. “Gritos de alarme” já pontilham nas revistas financeiras. O crescimento só poderia vir dessas reformas – dizem – sem as quais o país vai afundar na crise. O problema é que muitas dessas reformas liberalizantes já foram empreendidas, tal como a do mercado de trabalho. E, mesmo assim, a taxa de crescimento continua muito baixa e, a cada dia que passa, faz-se uma previsão mais baixa de crescimento futuro. Na verdade, o Brasil paga um preço alto pelos erros de política econômica de Lula e Dilma Rousseff, pelo liberalismo sem conteúdo social de Temer e agora de Bolsonaro. O peso deste, entretanto, é de ordem completamente diferente em relação aos erros anteriores apontados. O Brasil paga um preço alto devido à manipulação das instituições, enfraquecidas por anos de ditadura, à expulsão de Dilma Rousseff da presidência e à imposição atual de uma política mais dura de liberalização econômica. Subsiste uma esperança de evitar os efeitos deletérios dos escândalos de corrupção, mas este último ponto está longe de ser alcançado.

O déficit de racionalidade está aumentando. Até onde ele vai? O que vem aí? Um *impeachment* do presidente pelo vice-presidente apoiado pelos militares? A saída do presidente apoiado pelas seitas religiosas? O retorno da esquerda?

Referências

- COATZ, D.; GARCIA DIAZ, F.; PORTA, F.; SCHTEINGART, D. Incentivos y trayectorias de cambio estructural. In: MERCADO, R. (org.). *Ensayos sobre desarrollo sostenible*. La dimensión económica de la Agenda 2030 en la Argentina. Buenos Aires: PNUD, 2018. p. 89-162
- CNI. *Relatório: Competitividade Brasil, 2018-2019*. 2018.
- HABERMAS, J. [1978] *Raison et légitimité*, Paris: Édition Payot, 2018.
- HAUSMANN, R.; HIDALGO, C. et al. *The Atlas of Economic Complexity, Mapping Paths to Perspectives*. Center for International Development, Harvard University, Harvard Kennedy School, Macro Connections MIT Media Lab, 2014.
- IEDI. *Indústria e o Brasil no futuro*. 2018.
- _____. Carta Iedi. Vários números.
- LAVINAS, Lena. *The takeover of social policy by financialization, the Brazilian paradox*. London: Palgrave Macmillan, 2017.
- LEITE, M. *Les Réformes dans la législation du travail. Brésil et France dans une perspective comparative (mimeo)* Cesit, Unicamp, p. 1-13, 2019.
- MEDEIROS, M. et al. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-2012, mimeo, Universidade de Brasília, 2014.
- MORGAN, M. Falling Inequality beneath extreme and persistent concentration: new evidence for brazil combining national account, Survey and Fiscal Data. *WID, Working paper*, n. 12 , p. 1-78, 2018.
- Valor Econômico e Folha de S. Paulo, vários números.
- OCDE. *Economic Survey, Brazil*. 2018.
- OCDE/CEPAL. *Latin American Economic Outlook, 2012*.
- ROCHA, S. *Economic Crisis and Poverty in Brazil, mimeo*, p.1-14, 2018.
- SALAMA, P. Pourquoi une telle incapacité d'atteindre une croissance élevée et régulière en Amérique Latine?, *Revue Tiers Monde*, n. 185, p. 129-154, 2006.
- _____. Des pays toujours émergents? Édition La documentation française, 2014.
- _____. Se redujo la desigualdad en America Latina? Notas sobre una ilusion, *Nueva Sociedad*, n. 257, 2015.
- UNIDO. *Competitive Industrial and Performance Report*. Brasil. 2016 e 2018.



FOTO: SÉRGIO CARA / CENTRO CELSO FURTADO

Maria da Conceição Tavares

POR CARMEM FEIJÓ, GLAUBER CARVALHO, HILDETE PEREIRA DE MELO
E ROBERTO SATURNINO BRAGA

A professora Maria da Conceição Tavares nos recebeu, em sua residência, na tarde do dia 20 de fevereiro de 2019. Como sempre, esteve inseparável de seus cigarros, que consome ininterruptamente. Foram quase três horas de entrevista, em que ela conversa com a professora Hildete Pereira de Melo; com o diretor-presidente do Centro Celso Furtado, senador Roberto Saturnino Braga; com o coordenador executivo do Centro Celso Furtado, Glauber Carvalho; e comigo.

Para mim, em particular, foi uma grande honra poder realizar esta entrevista. Conheci a professora Maria da Conceição nos meus tempos de aluna de economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), nos idos dos anos 1970. Maria da Conceição, ou Ceíça – como era chamada pelos colegas e alunos mais próximos –, tinha regressado do seu posto como economista na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), no Chile, e retomado a atividade de professora na UFRJ. Seu carisma e a forma brilhante como apresentava suas análises sobre a realidade brasileira e latino-americana encantavam os estudantes naqueles dias sombrios de ditadura militar. A forma contundente com que se expressava marcou várias gerações. Certamente, a minha geração teve na Conceição uma fonte de inspiração para pensar, de forma crítica, a realidade das economias em desenvolvimento. Registre-se também que foi através da Conceição que o debate em economia no Brasil se renovou, com a introdução de autores como Kalecki e Keynes nos cursos de teoria econômica da UFRJ e da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Além de grande professora – objetiva, precisa e exigente –, Conceição sempre foi muito alegre. E, apesar do tom quase agressivo com que se manifestava em suas apresentações públicas, sempre foi uma pessoa generosa e atenta com o próximo. Estou convencida que a forma agressiva de se expressar deve ter sido uma estratégia de comunicação, ainda que inconsciente, para se impor num ambiente profissional dominado por homens.

Na entrevista, Maria da Conceição relembra o entusiasmo com que abraçou o Brasil, saindo de uma ditadura em Portugal que parecia não ter fim. Na era de Juscelino Kubitschek, o Brasil deveria ter mais a oferecer a uma jovem de menos de 30 anos, formada em matemática e já com interesse em economia, do que a sociedade estagnada de Portugal. No filme *Livre pensar – cinebiografia de Maria da Conceição Tavares*, dirigido pelo cineasta José Mariani, ela revela o que a movia naqueles tempos: o Brasil testaria a possibilidade de uma “democracia nos trópicos” dar certo.

A carreira de Conceição não ficou restrita à academia brasileira. Sua experiência internacional se inicia cedo, na prestigiada Cepal, criada em 1949, com sede em Santiago do Chile, pela mão de Raúl Prebisch e Celso Furtado, os pais do pensamento estruturalista latino-americano. Naquela época, a Cepal era o grande *think tank* em economia da América Latina, e o talento da jovem professora foi reconhecido por Aníbal Pinto, que a levou para Santiago, em 1968. Este foi um período fértil de ideias e experiências profissionais, durante o qual Conceição pôde atuar como professora no Chile e como assessora do governo Allende. De volta ao Brasil, viveu certamente o período mais difícil dos anos de chumbo, chegando a ser presa. Mas Conceição supera o trauma e produz, em curto espaço de tempo, duas teses acadêmicas. Em 1975, defende a sua tese de livre-docência na UFRJ, *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*, e, em 1978, a sua tese de professora titular *Ciclo e crise: o movimento recente da economia brasileira*. As aposentadorias na Unicamp, em 1987, e na UFRJ, em 1990, foram sucedidas pela experiência como parlamentar, tendo sido eleita deputada federal pelo Rio de Janeiro, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em 1994 (diplomada em 1995).

Como a vida parlamentar não a encantou, retornou à vida acadêmica e continuou a produzir livros e artigos sobre temas de economia. Mais recentemente, com quase 90 anos, se prepara para o lançamento de mais um livro, reunindo artigos seus. Assim, a incansável professora Maria da Conceição Tavares continua dando exemplo de vitalidade e determinação, a inspirar as gerações mais jovens.

Carmem Feijó
Editora

CARMEM FEIJÓ (CF): Agradecemos inicialmente sua disponibilidade em receber os *Cadernos do Desenvolvimento*. Vamos começar com as suas lembranças de Portugal. O que fica na memória e como foi sua chegada ao Brasil, já formada?

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES (MCT): Eu fiquei em Portugal até me formar, me formei em matemática, em Lisboa. Nasci em Anadia, mas fui com um mês para Lisboa. Não tenho irmãos diretos, uma meia-irmã do segundo casamento do meu pai.

CF: E a escolha para fazer faculdade de matemática, veio de onde?

MCT: Eu era boa em matemática e tinha recebido um prêmio do Liceu. Foi meio natural. Eram poucas mulheres. Entrei primeiro em engenharia e fui logo para matemática.

HILDETE PEREIRA DE MELO (HPM): Foi na raça. O Instituto Superior Técnico de Lisboa no curso de Engenharia Químico-Industrial tinha três mulheres com ela, dentre 250 alunos. E teve como referência o professor Bento de Jesus Caraça.

ROBERTO SATURNINO BRAGA (RSB): Ah, um grande professor do mundo. Eu fui bom de matemática e tinha muito essa referência.

MCT: A morte dele em 1948 causou uma grande comoção em Lisboa. Ele era muito ativo, frequentava os sindicatos. Bem de esquerda e bem notório.

CF: Como era ser universitária naquele ambiente repressor?

MCT: Muito ruim. Por sorte meu curso de matemática tinha pouca influência da esquerda.

HPM: Uma das amigas dela da engenharia química foi Maria de Lourdes Pintasilgo, que viria a ser a primeira mulher primeira-ministra de Portugal, em 1979.

RSB: Esse clima de Portugal foi um dos fatores que te fez vir para o Brasil?

MCT: De fato não, meus pais estavam aqui. Eu casei em 1952, me formei em 1953 e no ano seguinte viemos para cá.

HPM: O pai da Conceição era importador e exportador de vinhos e depois ele montou uma fábrica de cervejas no Paraná.

CF: E você veio direto para o Rio de Janeiro?

MCT: Primeiro fui para o Paraná, mas logo viemos para o Rio, porque o meu marido veio empregado com o Saturnino Brito.

HPM: Ela veio passar a lua de mel aqui no Brasil depois do casamento. A decisão de vir definitivamente veio só depois. Já formada, ela veio achando que poderia ensinar matemática aqui.

MCT: Eu comecei trabalhando como analista estatística, ainda em 1955, no Instituto Nacional de Imigração e Colonização - Inic (atual Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

CF: E o interesse pela economia, como surge?

MCT: Isso já foi aqui. Como eu trabalhava com temas afins à economia, eu resolvi fazer o curso. E fiz na Faculdade de Economia no que era a Universidade do Brasil, depois virou UFRJ.

Fiz a
Faculdade de
Economia no
que era a
Universidade
do Brasil,
depois virou
UFRJ.



HPM: O detalhe nessa história é que o marido dela teve o registro profissional aceito para trabalhar com o Saturnino Brito, e o diploma dela não foi aceito e revalidado.

MCT: Tive que fazer vestibular e tudo e fui para a Economia.

CF: Foi então que você conheceu o professor Otávio Gouveia de Bulhões e se tornou assistente dele?

MCT: Ele era professor titular. Como eu sabia matemática e o Bulhões não fazia uma curva, ele precisava de uma assistente.

CF: Nessa época o Antonio Dias Leite estava lá também?

MCT: Estava, era ótimo. Isso foi década de 1960.

HPM: Conceição foi diplomada com *summa cum laude*.

CF: E quem eram suas referências acadêmicas na economia?

MCT: Celso Furtado era a principal referência. Durante o meu curso, ele lançou o *Formação econômica do Brasil* (1959). Eu sou discípula intelectual dele, apesar de ele nunca ter sido meu professor. O Otávio Gouveia de Bulhões era um liberal, eu não era liberal, era de esquerda.

CF: E Celso Furtado já era ensinado na universidade?

MCT: Não! Não era.

CF: Então era interesse seu?

MCT: Meu e de vários outros alunos. O lançamento do livro foi um sucesso.

RSB: O Eugênio Gudín ainda era uma autoridade?

Celso Furtado era a principal referência. Durante o meu curso, ele lançou o *Formação econômica do Brasil* (1959).

MCT: Era, mas se aposentou logo depois de eu entrar para a faculdade. Ele tinha participado do governo Café Filho.

CF: E quando você entra no BNDE (então, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico)?

MCT: Eu fui requisitada no Inic para o BNDE, pois eu fiz um trabalho sobre as obrigações de reaparelhamento econômico do banco.

HPM: Como ela era de estatística, foi levada para calcular as alíquotas do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, que era a base do financiamento do BNDE.

MCT: Eu conheci os primeiros economistas e engenheiros, Sebastião Soares, Juvenal Osório. Depois o Celso foi diretor do banco. E veio o convênio Cepal-BNDE e eu fui trabalhar lá. Fiz o curso e fui trabalhar no escritório da Cepal-BNDE, na rua Souza Lima, no Flamengo, aqui no Rio de Janeiro. Primeiro, fui trabalhar no escritório no Flamengo, depois fui para o escritório em Santiago, no Chile.

CF: Como era a disseminação do pensamento estruturalista?

MCT: Não. Isso é mais tarde, depois que o Celso virou figura importante.

HMP: Celso Furtado saiu do BNDE para ir para a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), depois da Conferência dos Bispos do Nordeste que chamou atenção para a necessidade de um diagnóstico sobre o problema da seca. A década de 1950 no Nordeste foi terrível.

CF: Apesar da pobreza e da miséria no Nordeste, os anos 1950 foram de um Brasil promissor.

MCT: Em 1957, o governo Juscelino Kubitschek era de ascensão, de otimismo.

HMP: Conceição ficou tão entusiasmada com o Brasil da época que pediu a nacionalidade brasileira.

RSB: Eu, como sou político, acho Celso e Juscelino figuras decisivas, o presidente Kubitschek era uma figura importante e havia clima para isso.

HPM: Como nordestina que sou, digo que, no Nordeste, o que não gostamos foi a transferência da capital do Rio de Janeiro para Brasília. Para nós, ficou claro que o dinheiro gasto para construir Brasília foi demais.

MCT: Mas o que deteriorou a situação econômica do país na década seguinte não foi a construção de Brasília, mas o setor externo. Quando deteriorou o balanço de pagamentos, a economia parou de crescer.

HPM: Mas a grande massa não entendia isso.

CF: Quando você vai para Santiago?

MCT: Como funcionária da Cepal no Brasil, fui convidada para servir em Santiago do Chile. Aníbal Pinto Santa Cruz tinha sido meu professor aqui. Quando voltou para o Chile ele me convidou. Era 1968.

HPM: Naquele momento não tinha mulher economista na Cepal. E ela era chefe do escritório aqui. A “saia” era um problema. Não era uma profissão feminina.

CF: E era também um momento interessante do Chile, em 1968. Você deu aula na Escolatina? Quem era o secretário executivo da Cepal?

MCT: Eu dei aula lá. A Escolatina é da Universidade do Chile. Mas eu trabalhava na Cepal mesmo, na sede. O secretário executivo era o Enrique Iglesias, um grande pensador. Raúl Prebisch ainda estava lá nessa época. A Cepal tinha uma equipe econômica que era peso-pesado.

RSB: Tinha o Almada, não?

MCT: Tinha, o Jorge Almada.

CF: E você tem boas recordações?

MCT: Naquela altura o clima era ótimo, com o presidente Allende, eleito em 1971.

HPM: A Conceição acaba fazendo uma assessoria ao governo.

MCT: Eu me lembro que eu dei uma espinafurada no ministro da economia do Allende, ele ficou tão escandalizado que se perguntou “quem é essa mulher?”. Eu sempre fui agressiva. [risos]

CF: E o planejamento econômico, foi forte durante o governo Allende?

MCT: Não. Muito fraco. Eu fui assessora do Carlos Matus, no ministério do Planejamento. Era um ministério importante.

CF: E tem algum estudo especial que você se lembra dessa época?

MCT: Estudos importantes, não.

CF: Outros brasileiros se juntaram lá?

MCT: Tinha outro brasileiro. Só mais um. O Fernando Henrique Cardoso chega lá depois.

HPM: Foi depois do AI-5, em 13 de dezembro de 1968. A Conceição tinha um faro para escapar. Ela saía sempre antes da bomba estourar.

CF: Durante o período que você passou no Chile, você chegou a perceber a deterioração da situação política?

MCT: No período que eu estava lá, não senti, não. Foi depois.

CF: Você volta para o Brasil e vai trabalhar onde?

MCT: Eu voltei do Chile pois tinha uma licença de cinco anos da UFRJ e estava acabando. Aí o pessoal da Unicamp, meus alunos no curso da Cepal de São Paulo - Luiz Gonzaga Belluzzo, João Manuel Cardoso de Mello, Luciano Coutinho, Wilson Cano, me chamaram para a Unicamp.

HPM: Conceição, você era da UFRJ, mas deu aulas na Fundação Getúlio Vargas (FGV), não?

MCT: Na FGV quem me indicou foi o Otávio Gouveia de Bulhões. Ele recomendou ao Mario Henrique Simonsen que me convidasse. E ele me convidou. Na época, na escola de pós-graduação da FGV do Rio estavam o Mario Henrique Simonsen, o Isaac Kerstenetzky, que era uma figura importante, muito boa, o Werner Baer, um gringo professor do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), eu e outros.

CF: O Isaac foi também o grande presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ele plantou a semente da modernidade na instituição, quando ninguém apostava.

Eu me lembro que eu dei uma espinhafrada no ministro da economia do Allende, ele ficou tão escandalizado que se perguntou “quem é essa mulher?”.



MCT: O papel do ministro [João Paulo dos] Reis Velloso no Planejamento também foi importante para consolidar o ensino de economia no país, institucionalizar. Depois entra o José Pelúcio Ferreira.

CF: E a questão das bolsas de estudo, de criar um fundo de financiamento à pesquisa acadêmica. Na América Latina, o Brasil se destacava. Tinha uma formação de quadros de planejamento. Como isso desaparece?

MCT: Na luta ideológica, na ditadura.

CF: Mas ai você funda a pós-graduação na Unicamp e cria lá um centro de ensino heterodoxo, a chamada escola de Campinas.

MCT: Sim, com todos os meus ex-alunos do curso da Cepal-SP.

HPM: E foi uma articulação muito intensa do Zeferino Vaz.

RSB: Mas a Unicamp é estadual e foi muito bem recebida. Quem era o governador?

MCT: Era o Abreu Sodré. Ela decolou logo depois de nascer. Os paulistas tinham dinheiro e não eram burros.

RSB: E quando você foi presa?

MCT: Fui pega no aeroporto do Rio de Janeiro indo para a Cepal, no Chile. Foi uma [...]. Minha filha ficou apavorada. Eu fui para o Dops [Departamento de Ordem Política e Social], mas disseram que eu não estava lá. Mas estava. Laura estava no terceiro andar, e eu, no sexto. Me deixaram nua, me bateram. E diziam “Nem o Geisel tira daqui”. E foi mentira, já que quem me tirou foi o próprio [Ernesto] Geisel. Foi o ministro Severo Gomes, da Indústria, que falou com o Mario [Henrique Simonsen], que foi no presidente dizer que eu era amiga dele e era “maluca”, que não era de nada.

Fui pega no aeroporto do Rio de Janeiro indo para a Cepal, no Chile. Foi uma [...], mas quem me tirou foi o próprio [Ernesto] Geisel.

Consta que o Geisel deu um murro na mesa e disse que a minha prisão era contra ele, na verdade. Foi 1974 ainda, antes do episódio de exoneração [em outubro de 1977] do então ministro do exército Silvio Frota. Tinha um comandante do primeiro exército que era um aliado do Frota.

GLAUBER CARVALHO (GC): E a imunidade que os funcionários da Organização das Nações Unidas - ONU têm para viajar. Não adiantou?

MCT: E eu ainda tinha carteira da ONU, tinha uma categoria especial. Teoricamente eles não poderiam ter me prendido, mas era estado de exceção, eles estavam pouco se lixando.

HPM: Ela ficou um tempo numa triangulação entre Rio-México-Santiago. Nessa que ela foi presa. No México ela era visitante no Centro de Investigación y Docência Económica (Cide).

CF: Você tinha consciência do que a escola de pós-graduação em economia em Campinas viria a representar no universo das pós-graduações em economia no país?

E eu ainda tinha carteira da ONU, tinha uma categoria especial. Teoricamente eles não poderiam ter me prendido, mas era estado de exceção.



Claro que, em termos de influência, sou discípula de Furtado.

MCT: Não. Não pensávamos nisso. A gente não tinha doutorado ainda. Na verdade, só havia dois doutores. Então, vim para o Rio de Janeiro e fiz a minha tese de doutorado em 1978.

CF: Você tem duas teses. Uma que é *Acumulação de capital e industrialização no Brasil* e a outra é *Ciclo e Crise*. E as duas são próximas.

MCT: São as duas aqui da UFRJ. Uma para o doutorado e a outra para a livre-docência. Fiz uma e, em seguida, a outra. Era um tempo complicado. Eu já passei por muitas complicações na vida. Essa é a verdade. No Chile também foi complicado, não comiço lá, mas tive que tirar a Laura, minha filha. Ela tinha sido presa. Peguei o primeiro avião e fui para lá com uma comitiva de delegados da ONU. O Iglesias me recebeu no aeroporto, ainda era o secretário executivo da Cepal e eu, funcionária internacional. Acho que, se não fosse isso, não daria.

CF: E quem você lembra que teriam sido seus interlocutores mais importantes do ponto de vista acadêmico para o desenvolvimento das suas teses.

MCT: Por aqui, eu não tinha ninguém. Claro que, em termos de influência, sou discípula de Furtado, mas ele já não estava mais aqui, estava em Paris. Teve também o Ignácio Rangel, que me ensinou moeda. Eu acabei sendo autônoma.

GC: E de quais autores você se lembra de ter recebido influência?

MCT: Além dos livros do Furtado, claro, foi o Rangel, que me mandou ler o *O capital financeiro*, de Hilferding. Teve também o livro do Caio Prado Júnior, que foi determinante. Claro que dos autores da economia em geral as inspirações são Marx, Kalecki e Keynes.

CF: No texto *Mais além da estagnação* você faz um debate importante com as teses de Furtado sobre a evolução da economia brasileira nos anos 1960.

MCT: Escrevi o artigo com o [José] Serra, em Santiago. O Furtado dizia que tinha estagnação e nós escrevemos que não tinha estagnação coisa nenhuma. Era uma crise e era passageira. Como outras.

Eu dava Microeconomia e Macroeconomia, na teoria econômica tradicional, ortodoxa. Para depois trazer a heterodoxia.



CF: Interessante registrar como os economistas heterodoxos brasileiros contribuíram para a literatura internacional com um pensamento econômico voltado para questões do subdesenvolvimento. Quando você monta o curso de pós-graduação em Campinas e junta Kalecki, Marx, Keynes para fazer uma análise da realidade brasileira e da América Latina, foi uma iniciativa muito inovadora.

MCT: Foi. Comecei a dar curso a partir deles, que não eram dados nas escolas. Nem o Keynes era dado, era só manual de macroeconomia.

CF: E para organizar este tipo de proposta acadêmica tem que ser uma pessoa com sólida formação ortodoxa, que certamente é seu caso.

MCT: Claro, eu dava Microeconomia e Macroeconomia, na teoria econômica tradicional, ortodoxa. Para depois trazer a heterodoxia. Depois entraram [Josef] Steindl, [Paolo] Sylos-Labini e outros heterodoxos.

CF: Desses personagens, você conheceu quem?

MCT: [Nicholas] Kaldor, [Joan] Robinson, Sylos-Labini. Teve uma conferência no Copacabana Palace, em 1968, e eles vieram todos. Vieram pela Fundação Getúlio Vargas.

Como a FGV mudou! Delfim [Netto] levou o pessoal para a USP [Universidade de São Paulo], ele era um grande professor. A faculdade de lá deve muito a ele.

RSB: O seu relacionamento com ele nunca teve nenhum problema?

MCT: Não, nunca. Ele sempre foi muito amável. Também com o Mario [Henrique Simonsen] não tinha problema.

CF: E depois de Campinas você volta para o Rio e funda a pós-graduação aqui?

MCT: Foi. A década de 1980 foi lascada. Perdida. Eu estava em Campinas, pedi licença e voltei para o Rio de Janeiro para organizar a pós-graduação em economia da UFRJ. O pessoal da Coppe-UFRJ [Coordenação dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, atual Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia] ajudou a fazer o mestrado da economia.

HPM: Eu estava cursando o mestrado na Coppe. Aí a Conceição negociou com o João Saboia, José Ricardo Tauile, e o grupo de engenharia da produção da Coppe de transferir um conjunto de professores para a Faculdade de Economia. Antes, de 1974 a 1978, a Conceição esteve na Finep [Financiadora de Estudos e Projetos], coordenando um trabalho grande sobre indústria.

MCT: Com o José Pelúcio Ferreira.

CF: Eu me lembro dessa época que o professor Isaac Kerstenetzky, então presidente do IBGE, liberou para sua pesquisa umas tabulações especiais que vocês trabalharam e eu pude fazer minha dissertação de mestrado com esses dados. Veja, graças a você!

A década de 1980 foi lascada.

Perdida. Eu estava em Campinas, pedi licença e voltei para o Rio de Janeiro para organizar a pós-graduação em economia da UFRJ.

HPM: Quem vem da Coppe nesse contexto sou eu, Helena Lastres, e a turma seguinte, em 1979, que a Conceição leva para o curso recém-criado no Instituto de Economia Industrial, que é o núcleo da pós-graduação em economia da UFRJ.

CF: A organização do curso de mestrado foi uma demanda do pessoal da Finep para trazer uma proposta de curso específica para o Rio de Janeiro?

MCT: Nada. Eu que meti na cabeça deles!

HPM: Tinha explodido a crise energética do petróleo. A discussão sobre energia nuclear. E estava no início o regime de alta inflação no governo [João Baptista Figueiredo].

CF: Outra grande contribuição que eu vejo em sua obra, Conceição, que nos ajudou a pensar a questão do subdesenvolvimento é a dominação americana e a subordinação das economias em desenvolvimento. Você é pioneira em trazer esse olhar.

Ninguém falava da retomada da hegemonia pelos Estados Unidos. E eu tive que colocar “retomada” porque ninguém mais achava que eles fossem hegemônicos.

MCT: Ninguém falava da retomada da hegemonia pelos Estados Unidos. E eu tive que colocar “retomada” porque ninguém mais achava que eles fossem hegemônicos. Por causa da crise dos anos 1970, eles tinham perdido a hegemonia. Mas, até hoje, ainda mandam pra burro.

RSB: E você foi para o Japão estudá-los.

MCT: Sim. O Japão era um mito na época. Eu orientei duas teses sobre o Japão.

GC: Dos professores Ernani Torres e Leonardo Burlamaqui.

MCT: Exato!

CF: E de seus interlocutores internacionais, quais você lembraria como mais interessantes?

MCT: O [Michal] Kalecki, intelectualmente. Em 1975, foi realizado um seminário em Campinas e trouxemos também o [Paolo] Sylos-Labini, o [Pierangelo] Garagnani, a Joan Robinson.

HPM: Eu assisti. Foi um grupo de professores da Universidade Federal Fluminense [UFF], onde eu trabalhava, para lá.

CF: Você se torna professora emérita da UFRJ em 1993 e você era da executiva do PMDB [Partido do Movimento Democrático Brasileiro]. Você é “convencida” a se candidatar no ano seguinte para a Câmara dos Deputados, vai para o PT e ganha. Como foi?

MCT: O PMDB foi muito importante na minha vida.

RSB: Uma lembrança é que o Ulysses Guimarães tinha “pavor” da Conceição, porque ela falava na cara. E ele dizia para o Raphael de Almeida Magalhães, quando ele fosse trazer a Conceição, para avisá-lo com antecedência, para ele se preparar. Ele não se sentia confortável.

MCT: Eu fazia muito tumulto, perturbava. [risos]. Mas ele gostava muito de mim e eu gostava dele.

HPM: Eu fui uma das coordenadoras da campanha da Conceição. Gloria Moraes, Francisco Neiva (conhecido como Chico da Livraria Dazibao), Renato Feliciano (Eletrobras) e eu. Ela fez uma campanha de palestras. Tinha pouco dinheiro. Luciano Coutinho passou um livro de ouro em São Paulo. Funcionários aqui da Petrobras e do BNDES também fizeram. Foi panfletagem o tempo todo, junto com os alunos do IE/UFRJ.

MCT: Fiquei até rouca. São Paulo deu o grosso do dinheiro! Só que a eleição foi anulada e teve que repetir!

HMP: Ela conseguiu ter mais votos na segunda votação do que na primeira. Foi a única candidata de “opinião” eleita no Rio de Janeiro.

CF: De sua vida parlamentar, de 1995-1999, você quer registrar alguma coisa?

MCT: Não aconteceu nada de especial na minha vida parlamentar.

RSB: Porque você não tem a vocação política, tem a vocação acadêmica.

MCT: Porque aquele parlamento é uma [...]!!!

HPM: Ela odiou. Era a “professora” dos deputados.

MCT: Era uma tristeza.

HPM: E a história do Delfim?

MCT: Eu peguei o projeto de taxação de grandes fortunas que tinha sido do Fernando Henrique. Mas precisava de um número de assinaturas para ser debatido. E eu pedi para o Delfim assinar.

HPM: Ela ouviu quando o Delfim saiu pelo plenário catando assinaturas com a seguinte frase aos resistentes: “Vamos agradecer a professora. Não vai passar mesmo, mas nós agradamos ela.”

RSB: Isso acontece muito. É o apoio para ser debatido.

MCT: E foi ao plenário! Delfim era de um modo geral gentil e educado. Bem malandro!

CF: Vocês conviveram lá, Saturnino e Conceição?

MCT: Não. Ele estava no Rio.

RSB: Não. Eu saí da prefeitura do Rio em 1988 e depois eu fui ser vereador. Eu cheguei a tentar o Senado em 1994, mas levei uma surra. Voltei para a Câmara dos Vereadores. Fui para o Senado em 1999. Meu adversário em 1998 foi Roberto Campos.

CF: Outro tema importante para o debate acadêmico, que você introduz nessa sua fase, é a preocupação com a globalização, a financeirização.

MCT: Sim. Está no livro *Poder e dinheiro*, é o primeiro ensaio. E no segundo livro, *Estados e moedas*, tem o artigo “Território, império e dinheiro”. São bons artigos.

HPM: E esse é primoroso, vai ser um capítulo do novo livro que estamos organizando pelo Centro Celso Furtado.

CF: E a economia brasileira hoje?

MCT: Hoje? [risada] Está numa crise [...] outra vez. Eu não vejo oportunidade em lugar nenhum. E isto no âmbito da economia mundial, não só nossa. E a globalização não ajudou em nada. Só fez complicar. Você não consegue usar mais o Estado nacional para cortar a crise. Desmonta o Estado e aí é preciso repensar.

HPM: O que ficou da globalização de forma mais acentuada é a exacerbação do consumo.

CF: Mas, agora, nomes de peso como Thomas Piketty e Joseph Stiglitz reconhecem que o problema maior de nossa era é a desigualdade de renda e riqueza.

MCT: Descobriram a pólvora, finalmente!

CF: E a questão do consumo que tem um limite que é a questão do meio ambiente.

MCT: Aparentemente, até agora não tem limite, não. O meio ambiente está mal por conta do consumismo.

HPM: A sociedade precisa entender que tem que pagar mais caro pelos bens não poluentes.

MCT: Mas não parece que gosta!

RSB: Em seu redor formou-se um pensamento sobre o Brasil. Há um pensamento assim sobre a Argentina, o Chile?

MCT: Que eu conheça, não há. Também não foi todo mundo que teve um Celso Furtado. O Prebisch, por exemplo, não foi professor na Argentina. Era diretor de Banco, depois foi para Cepal e depois para os Estados Unidos.

CF: O Brasil tem destaque nesse campo.

HPM: E com o detalhe que, na América Latina, você não tem uma mulher de destaque na economia. Tem uma mexicana que a Conceição conheceu, mas ela não tem prestígio dentro da economia mexicana. Mesmo dentro da Cepal, as mulheres são de outras carreiras.

CF: Qual experiência fora da academia que mais a enriqueceu?

MCT: Sem dúvida foi a Cepal, lá foi enriquecedor.

CF: E os anos juntos ao PT?

MCT: Foi bom também. O Lula é uma figura ímpar.

CF: Quais são seus interesses atuais?

MCT: Estou dedicada à literatura, adoro ler.

GC: Professora, para finalizar, o que é o desenvolvimento para você?

MCT: É difícil resumir assim. Crescimento só não basta. Crescimento com distribuição de renda, que seria o ideal, é difícil. Crescimento com distribuição de renda e progresso técnico é mais difícil ainda, mas seriam essas três coisas de forma conjunta. Crescimento com progresso técnico e distribuição de renda.

Eu não vejo oportunidade em lugar nenhum. E isto no âmbito da economia mundial, não só nossa. E a globalização não ajudou em nada. Só fez complicar.



Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil

Luiz Carlos Bresser-Pereira

São Paulo: Ed. FGV, 2018, 168p.

O mais recente livro do professor Bresser-Pereira oferece uma análise de Economia Política do Desenvolvimento para compreender a ineficácia do atual arranjo de política econômica no Brasil que coloca o país numa trajetória de desenvolvimento sustentado e equitativo. O livro oferece, por um lado, um refinamento das ideias que o autor vem defendendo há mais de dez anos (BRESSER-PEREIRA, 2007) e, por outro, logra a proeza de ter uma redação fluida, sintética e clara, bem como acessível a um público não especializado no jargão da profissão.

É muito bem-vinda a análise interdisciplinar do Prof. Bresser-Pereira nestes tempos em que os economistas parecem ter-se esquecido de que seu objeto de estudo é o sistema econômico inserido no contexto social e histórico. Não há na obra qualquer proselitismo ideológico no eixo Estado-Mercado, uma falsa polarização que o autor descarta logo nas primeiras páginas. Estado e mercado operam organicamente dentro de uma rede complexa de conexões institucionais, tecnológicas e sociais. Ficam de fora da análise os automatismos mecânicos típicos do raciocínio neoclássico. Este que se vê costumeiramente preso ao individualismo metodológico que ignora as convenções e instituições que se formam no plano coletivo e que se voltam sobre os indivíduos que as causam intencional e/ou não intencionalmente, conformando-lhes o comportamento e as decisões. O autor adota um metodologia que repõe a Economia como campo associado e indissociável da Ciência

1. Professor adjunto da Universidade Federal de São Paulo – Unifesp.

Política e da História, tornando mais abrangente e nuançada a compreensão dos desafios que acometem o país neste momento singular de sua história.

O livro se divide em três grandes partes, a saber: (1) um preâmbulo teórico acerca da relação entre Estado e mercado no capitalismo contemporâneo seguido por uma demarcação da tradição desenvolvimentista que contextualiza o novo-desenvolvimentismo, tanto no plano das políticas econômicas quanto no pensamento econômico (capítulos 1, 2 e 3); (2) uma leitura histórica do problema do desenvolvimento econômico no Brasil recente e os quatro principais desafios no caminho do pleno uso do potencial produtivo nacional, na linha de Hirschman vista acima (capítulos 4 e 5); e (3) o arranjo de política econômica centrado nos cinco preços macroeconômicos “corretos” e as reformas institucionais necessárias para o resgate de uma agenda de desenvolvimento econômico (capítulos 6 e 7). Em poucas palavras, Bresser resgata o esforço de encontrar o modelo que aproveite de forma sustentável os nossos recursos naturais e nossas riquezas demográfica, social e cultural.

Sinteticamente, o argumento pode ser assim resumido: existem dois níveis de equilíbrio para a taxa de câmbio: ou o equilíbrio corrente, quando não há doença holandesa, ou o equilíbrio industrial, quando esta desvantagem competitiva estrutural está presente. O arranjo de política econômica atual, que parte da legitimidade de déficits em conta-corrente porque seriam “poupança externa”, ocasiona uma taxa de juros muito alta, a qual atrai capitais estrangeiros que levam à sobreapreciação persistente da taxa de câmbio e a um déficit em conta-corrente. Quando houver doença holandesa, o equilíbrio é mais alto (depreciado) do que o equilíbrio corrente, caso não seja neutralizada, reduzirá a competitividade das empresas industriais dotadas de tecnologia próxima ao “estado da arte”, inviabilizando os investimentos nos setores afetados. Deflagra-se, então, um processo cumulativo circular em que o populismo cambial reforça o populismo fiscal. A taxa de câmbio sobreapreciada no longo prazo aprofunda e causa desindustrialização, prendendo a economia brasileira numa armadilha de renda média. O resultado se manifesta como crescimento econômico anêmico, defasagem tecnológica, desemprego resistente à baixa, imensa desigualdade de renda e de riqueza e inflação elevada para padrões internacionais.

As causas mais profundas desta “armadilha do subdesenvolvimento” residem na estratégia de desenvolvimento apoiada em poupança externa e no desequilíbrio fiscal, no se ignorar a doença holandesa, bem como na crença de que a dinâmica espontânea de mercado conduzirá a economia brasileira ao desenvolvimento econômico no longo prazo. O principal pleito do livro é, portanto, uma rejeição explícita a qualquer tipo de populismo econômico, definido como a incompetência política que conduz a uma “irresponsabilidade no gastar” (p. 29).

O autor argumenta que a ortodoxia centra seu discurso no resgate da confiança empresarial por meio de um controle cambial da inflação e de uma contínua política de austeridade fiscal que, combinadas a uma taxa de juros elevada, promovem um *populismo cambial* (com claro viés de consumo de curto prazo) que inibe duplamente o dinamismo econômico pela via da demanda agregada, com efeitos de longo prazo sobre a estrutura da oferta. Primeiro, por meio do encarecimento do crédito e desestímulo aos investimentos em atividades produtivas – o que causa desemprego – e, em segundo lugar, pelo agravamento da tendência de longo prazo à sobreapreciação da moeda nacional – cujos resultados são a persistência de déficits em conta-corrente que atraem poupança externa; o bloqueio do acesso à demanda efetiva mundial por parte dos setores industriais exportadores com tecnologia de ponta e como consequência de longo prazo; e uma transformação estrutural da matriz produtiva na direção de indústrias extrativas e agrícolas de baixo valor adicionado *per capita*.

Além do populismo econômico associado à ortodoxia – mas que não é sua exclusividade –, rejeita-se também o *populismo fiscal* associado à matriz social-desenvolvimentista que leva à hipertrofia do gasto público e à dependência da economia com relação ao setor público como um gerador de demanda efetiva. O aprofundamento de ineficiências do Estado se manifesta em crescente pressão sobre as contas públicas. A deterioração do espaço fiscal pressiona a taxa de juros para cima e estreita as possibilidades de investimento público em setores estratégicos como infraestrutura, saúde e educação. O efeito menos trivial é a elevação da taxa de lucro requerida para viabilizar investimentos privados em setores dinâmicos e estratégicos, o que acaba por reforçar o populismo cambial visto acima.

Seguindo a tradição estruturalista, o autor é cético quanto à eficácia dos mecanismos de mercado na promoção do desenvolvimento, uma vez que a viabilidade do “alcançamento” com relação aos países desenvolvidos requer que os *cinco preços macroeconômicos* estejam em seus níveis “corretos”. No Brasil de hoje, Bresser-Pereira defende que a taxa de juros, a taxa de salários e a taxa de inflação estão muito elevadas, enquanto a taxa de lucro e a taxa de câmbio estão muito baixas. Todavia, não se trata apenas de uma questão técnica para economistas. Esta grave e crônica condição econômica tem causas também de ordem política, na medida em que atende a interesses de grupos sociais (rentistas e financistas) em detrimento de outros (os industriais e os trabalhadores). Para tanto, o autor preconiza um conjunto de políticas e instituições econômicas que removam as amarras ao dinamismo da economia brasileira, bem como repartam de forma mais equânime tanto os custos quanto os frutos do crescimento econômico. Cumpre corrigir essas distorções que escapam ao poder coordenador do mercado.

Os méritos do livro não o eximem, é claro, de receber questionamentos e críticas. Nesse sentido, superar as resistências teóricas e da economia política real ao novo-desenvolvimentismo requer aprofundar as pesquisas em pelo menos duas direções. A primeira direção diz respeito à possibilidade de controlar a taxa de câmbio nominal com vistas a manter a taxa de câmbio real em sua posição “correta”. O novo-desenvolvimentismo teria melhor receptividade se salientasse o aspecto preventivo de uma taxa de câmbio depreciada contra a desindustrialização. Tal ênfase amenizaria o longo *ceticismo teórico* da profissão com os efeitos industrializantes da política de desvalorização cambial *once-and-for-all* para mantê-la gravitando em torno do equilíbrio industrial. Essa questão controversa envolve a ortodoxia e a própria heterodoxia econômicas (BRESSER-PEREIRA; RUGITSKY, 2018).

Uma segunda direção do esforço de pesquisa pode explicitar mais claramente os mecanismos da desindustrialização, em particular, as condições em que a dinâmica alocativa resultante da doença holandesa se dará em direção aos setores de baixa intensidade tecnológica.

Publicado em meados do ano, o livro promove um projeto de desenvolvimento que veio a ser rejeitado pelas urnas poucos meses depois. A eleição de uma plataforma com retórica ostensivamente antiestatal é certamente anticlimática para quem esposa as ideias desenvolvimentistas do autor. Segundo Celso Furtado (1998, p. 47), o desenvolvimento ocorre “quando a capacidade criativa do homem se volta para a descoberta de suas potencialidades, e ele se empenha em enriquecer o universo que o gerou”. Se o diagnóstico que a obra de Bresser-Pereira nos oferece for confirmado, os próximos anos testemunharão mais uma vez o crepúsculo do desenvolvimento brasileiro. Continuaremos à sua espera, no longo amanhecer da nossa consciência nacional.

Referências

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Macroeconomia da estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994*. São Paulo: Editora 34, 2007.

_____; RUGITSKY, Fernando. Industrial policy and exchange rate scepticism, *Cambridge Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 42, n. 3, p. 617-632, 2018.

FURTADO, Celso. *O capitalismo global*, 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

Delfim Netto. O animal econômico.

Fernando Canzian (Org.).

São Paulo: Três Estrelas, 2018. 416p.

Vivemos um período curioso da humanidade. Alcançamos o século XXI, batizado de Era do Conhecimento. Entretanto, se apropriando de um termo trabalhado pelo sociólogo Zygmunt Bauman (1925-2017), são tempos líquidos, ou seja, a construção das informações e sua circulação são mais fluidas e objetivas, enquanto as relações humanas e os fenômenos sociais se constroem e se desmancham numa velocidade assustadora.

A Era do Conhecimento poderia coroar a longa experiência de desenvolvimento da ciência, que desde o Renascimento permitiu a humanidade avançar de uma maneira avassaladora, destruindo tradições e culturas, interligando sociedades, curando doenças e pragas, dominando a natureza e nos aproximando de outros planetas, numa galáxia ainda muito desconhecida e misteriosa. Mas o efêmero e o vulgar têm sido a tônica. Talvez a sociedade capitalista tenha chegado ao seu ápice da produção predominante do descartável.

Entre os anos 1970 e 1990, o desenvolvimento tecnológico avançou na esfera industrial-militar, especialmente nos EUA. O Vale do Silício é produto desse processo, muito bem analisado no livro de Mariana Mazzucato (2014). Seus desdobramentos alcançaram a popularização no uso indiscriminado de *softwares* e *hardwares*, com a evolução dos *microchips*, *tablets*, *smartphones*, conectividade, armazenamento de dados, internet das coisas, inteligência artificial etc. Isso vem revolucionando a maneira

1. Professor associado da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas (Feac/Ufal). Diretor-Presidente da Fundação Estadual de Amparo à Pesquisa de Alagoas (Fapeal) e membro associado do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

como a informação é produzida, difundida e consumida por milhões de pessoas que interagem pela internet.

Esse processo também transformou certos hábitos e um deles foi a leitura. As novas gerações já nascem dominando as novas tecnologias, e a leitura tem dispensado, gradativamente, os volumes físicos. Novos equipamentos e programas de leitura facilitam o acesso ao conhecimento e têm reduzido os custos de produção na indústria editorial.

Portanto, o hábito da leitura tem se modificado sensivelmente, e a preeminência de textos mais objetivos e curtos, especialmente difundidos nas redes sociais, viciam os leitores em suas demais escolhas e desejos, para além das notícias cotidianas.

Nesse sentido, o lançamento de um livro muito interessante pode alcançar um público bem mais amplo, pois a forma como está estruturado e organizado, segue as características dos novos tempos, sem perder a sua qualidade. Trata-se de *O animal econômico*, com uma série de textos do economista brasileiro Antonio Delfim Netto, organizado por Fernando Canzian.² São 182 artigos selecionados que foram publicados no jornal *Folha de S.Paulo*, entre 1986 e 2017.

Em minha opinião, Delfim Netto está para o Brasil, como economista, assim como Henry Kissinger está para os Estados Unidos na área diplomática. Os dois acumulam grande experiência em suas respectivas áreas de atuação, aproximadamente a mesma idade e são intelectuais com uma bagagem substantiva de conhecimento técnico e teórico.

Em 2018, o economista brasileiro completou nove décadas de vida, mais da metade dela dedicada aos estudos sobre economia e exercício profissional nessa área, tanto no serviço público, como consultor e conselheiro de entidades e organizações públicas e privadas. Além disso, foi congressista durante duas décadas, de 1987 a 2007.

Podemos dizer, com certo grau de acerto, que desde seu primeiro posto importante, como membro do Conselho Consultivo de Planejamento (Consplan), órgão de assessoria à política econômica do Governo Castello Branco (1964-1967), todos os presidentes brasileiros, do regime civil-militar, passando pela abertura democrática aos governos FHC-Lula-Dilma, o ouviram ou estiveram atentos ao que esse paulistano tinha a comentar ou sugerir nas áreas de planejamento e política econômica.

2. Canzian foi secretário de redação, editor de política do Painei e correspondente da *Folha de S.Paulo* em Nova York e Washington. Ganhou quatro prêmios.

Mas o que de importante o livro *O animal econômico* tem para merecer um comentário como esse? A excelente apresentação de Fernando Canzian já anuncia:

[...] uma síntese das ideias centrais de Delfim Netto sobre economia e sobre o Brasil [...] uma privilegiada visão panorâmica das questões centrais envolvidas desde o período da redemocratização [...] formam um precioso conjunto de lições sobre teoria econômica e o exercício da política, atuais e perenes, ao alcance de todos.

Ao “alcance de todos”, isso mesmo. Como apontado no início dessa resenha, os 182 artigos seguem um padrão de tamanho e linguagem que se encaixa perfeitamente na cultura atual de leitura, determinada pelas transformações tecnológicas, aceleração do tempo e encolhimento dos espaços, como nos demonstra David Harvey (1992). São capítulos curtos e objetivos, de muita acessibilidade.

Além de lições sobre “teoria econômica”, são registros históricos fundamentais para se compreender as conjunturas e os principais desafios do país em sua rota de desenvolvimento econômico. Delfim, por exemplo, é marcadamente muito crítico ao período em que foram postos em prática os Planos Cruzados, pois, para ele, a estratégia adotada de controle dos preços tentou eliminar uma das virtudes centrais da economia de mercado, sua liberdade de coordenação.

Um dos efeitos mais dramáticos da experiência com o Cruzado foi a modificação rápida e profunda dos preços relativos, que, combinada com uma elevação da renda real, produziu uma completa modificação da estrutura de demanda. Foi essa modificação da estrutura da demanda que acabou gerando todo um sistema de preços “fantasmas”, representados pelos ágios generalizados [...]. Apesar de 2 mil anos de experiência registrada sobre os inconvenientes dos controles generalizados de preços, o apelo demagógico da medida parece ser irresistível (p. 33).

Muito mais à frente, no artigo intitulado “Tablitas”, publicado em 16 de fevereiro de 1994, Delfim aponta alguns exemplos emblemáticos nesses 2 mil anos.

Delfim Netto já foi muito criticado por dois aspectos, um verdadeiro e outro equivocado. O verdadeiro foi por ter assinado, assim como todos os demais ministros do governo Costa e Silva, o Ato Institucional n. 5 (AI-5), em abril de 1968, res-

tringindo as liberdades civis de manifestação e de ir e vir. Sobre esse assunto, não há um artigo no livro aqui resenhado. O segundo aspecto foi o de ter sido atribuído a sua lavra a famosa frase “primeiro é preciso fazer o bolo crescer para depois distribuir”. Jargão que ficou marcado nas escolas de economia e demais ciências sociais como sinônimo de crescimento econômico a qualquer custo. Porém, no artigo “As farsas do governo”, de 9 de setembro de 1987, categoricamente ele desmente a autoria da frase e explica de maneira técnica o que ele entende como pobreza e distribuição de renda.

Frequentemente ouço dizer que eu falei que “primeiro é preciso fazer o bolo crescer para depois distribuir”, o que eu não falei, por ser uma solene bobagem dentro de uma economia de mercado. Aliás, o desenvolvimento brasileiro mostra que, quando o bolo cresceu, todos melhoraram, mas uns melhoraram mais do que os outros, o que piora o índice que mede a distribuição de renda, quando comparado com o ideal de uma distribuição igualitária. A maior parte das pessoas pensa que o coeficiente de concentração de renda é diretamente ligado ao nível de bem-estar, o que é um grande equívoco [...] É claro que precisamos alterar a péssima distribuição de renda que temos. Mas é mais claro ainda que não se pode tentar alterá-la à custa de políticas que acabam reduzindo o ritmo de crescimento e, aí sim, empobrecendo a todos (p. 41).

É muito razoável afirmar que, parcialmente, ele tem razão nos argumentos se, e somente se, a população continuasse a crescer em termos demográficos acima das taxas de crescimento econômico, como acontecia nos anos 1960 e 1970. Hoje, talvez não fizesse tanto sentido em função da queda da taxa de natalidade e elevação das expectativas de vida, fenômeno, aliás, registrado em várias partes do mundo.

Por mais que não se concorde com os argumentos e posições de Delfim Netto, a leitura de seus textos é obrigatória, principalmente para os economistas ou interessados na história contemporânea da economia brasileira. Vou mais além: são verdadeiras aulas de pensamento e filosofia econômica. O autor quase sempre recorre a economistas clássicos, com citações valiosas e argumentos importantes de Adam Smith, John Stuart Mill, Karl Marx, Frédéric Bastiat, Jean de Sismondi, John Maynard Keynes, Joseph Schumpeter, John Kenneth Galbraith etc., passando por filósofos extraordinários como David Hume, Georg W. F. Hegel, Thomas More, John Rawls,

George Bernard Shaw, Max Weber, Ludwig Wittgenstein e muitos outros que fizeram carreiras importantes no século XX. Uma passada de olhos no índice remissivo ao final da publicação dá uma dimensão do elevado padrão de cultura intelectual e cultural que Delfim acumulou em anos de estudos e dedicação à ciência econômica.

Ao longo de todos os artigos percebe-se na leitura o imenso respeito com que Delfim Netto trata cinco grandes pensadores: Adam Smith, John Stuart Mill, Karl Marx, Alfred Marshall e John Maynard Keynes. E isso se comprova pela quantidade de vezes que o autor cita esses clássicos, com registros no índice remissivo. Dentre eles, Marx é o mais mencionado, seja de maneira elogiosa seja de maneira muito crítica.

De cada um desses autores, Delfim extrai grandes lições. De Smith, o papel dos mercados na coordenação das vontades individuais num sistema de trocas. De Stuart Mill, que a distribuição da riqueza e o aumento do bem-estar da sociedade não seriam uma questão natural ou técnica, mas política. De Marx, que o verdadeiro elemento fundante do ser humano é o trabalho e que a organização da sociedade lhe impõe muitos constrangimentos para alcançar sua plenitude através dele.³ De Marshall, a importância da ciência econômica voltada, como finalidade precípua, à solução dos dilemas do homem comum. Finalmente, de Keynes, a lição que a economia de mercado dentro do sistema capitalista é provida de incertezas; a sua crítica aos pressupostos da razão dos mercados autorreguláveis é e continuará a ser válida enquanto a forma de organização social e econômica for esta dos dias atuais.

Podemos destacar outro ponto relevante e motivo de muitas preocupações de Delfim Netto, ao longo da maioria de seus artigos. Como combinar a eficiência do sistema de mercado, baseado nas liberdades de iniciativa, com os princípios de igualdade social, ou seja, de correção e melhor distribuição da riqueza produzida. Para ele, somente com a relação equilibrada entre os regimes democráticos e os princípios de uma economia de livre-iniciativa, coordenada pelo poder incumben-

3. "Devemos ao velho Karl duas ideias fundamentais que ajudam a entender o nosso problema: que o 'capitalismo' está longe de ser uma organização natural, como supõem alguns de nossos economistas, e que o trabalho não é apenas uma atividade para atender às necessidades do homem, mas sua primeira necessidade, a 'condição natural de sua vida'! É isso que inspira o pensamento keynesiano: todos têm o direito (não o 'favor') de exercer um trabalho decente, o que, infelizmente, a 'mão invisível' não pode garantir" (p. 259).

te, o Estado, é possível continuar avançando na criação de riquezas com distribuição mais equânime.⁴ As urnas não podem prevalecer, portanto, sobre a economia de mercado, pois assim seguiríamos a um regime populista, tampouco os interesses econômicos podem se sobrepor às vontades da maioria da sociedade, sob pena de aprofundar o fosso das assimetrias de renda e riqueza.

Se o mercado se apropria da urna, o processo civilizatório entra em estagnação ou em regressão. Se a urna se apropria do mercado, temos o populismo, que termina em autoritarismo (p. 342).

Motivado por essa “filosofia” que combina uma visão liberal de mercado com a necessidade de uma coordenação do Estado em um regime democrático, com o objetivo de evitar as consequências do avassalador processo de crescimento e expansão capitalista,⁵ Delfim Netto toma a crise financeira de 2008, nos EUA, como um caso emblemático de como a falência dos sistemas de controle e coordenação do poder incumbente, além da complacência dos economistas ultraliberais, permitiram o quase colapso do sistema financeiro daquele país, arrastando a economia internacional para uma recessão com suas consequências sobre a Europa. Em 2007 ele fez esse comentário visionário no artigo “Desenvolvimento suspeito”, resumindo bem o que acabamos de dizer.

[...] submetido o capitalismo produtivo aos interesses do capitalismo financeiro, o próprio desenvolvimento transformou-se no principal suspeito dos males da sociedade. Os economistas torturaram com tal sadismo a “mão invisível”, que a fizeram confessar que ela era apenas o lado mau da mão “invisível” (p. 147).

Ainda, em “O mundo como ele é”, de 11 de janeiro de 2012, categoricamente ele afirma:

-
4. “Estados e os mercados são instituições que precisam ser coordenadas para atingir o melhor nível de eficiência possível e para que os frutos econômicos produzidos sejam distribuídos da forma mais equânime” (p. 320). Mais à frente ele diz: “[...] deixado a si mesmo, o mercado amplia as desigualdades e tende a gerar flutuações cíclicas no nível de emprego [...] que um Estado forte, constitucionalmente limitado e de poder incumbente escolhido por sufrágio universal, é fundamental para regulá-lo e civilizá-lo” (p. 332).
 5. “Ao contrário do que pensam alguns economistas, o amadurecimento do capitalismo não leva, necessariamente, à maior igualdade ou à maior liberdade de iniciativa, duas componentes essenciais do processo civilizatório” (p. 342-343).

A crise que estamos vivendo não é uma daquelas ínsitas no particular sistema de economia de mercado, cujo codinome de guerra é “capitalismo”. Foi produzida por uma avalanche do pensamento único, cujo codinome de guerra é “neoliberalismo”, apoiada por Estados corrompidos pelo sistema financeiro internacional (p. 310).

Sobre desenvolvimento econômico, um tema tão caro ao Brasil, Delfim Netto tem uma visão muito clara a catedrática. Para ele, trata-se de um estado de espírito em que o protagonismo do Estado e do empresário são fundamentais, aliado a um nível satisfatório da educação da mão de obra e emprego de tecnologias desenvolvidas, especialmente, com investimentos em ciência e pesquisas. Essa combinação libera o “espírito animal dos empreendedores”, permitindo o avanço das forças produtivas e a criação de riquezas.

Quando separado de suas complexidades, o desenvolvimento econômico se resume em aumentar o estoque de capital físico (isto é, o nível de investimento deve ser superior à depreciação), incorporar no novo capital (resultado do investimento) novas tecnologias (resultado da pesquisa) e aumentar o estoque de capital humano (mais educação e mais saúde). É a manipulação do estoque de capital físico (infraestrutura, energia, máquinas e equipamentos) por um capital humano superior que eleva o nível da produção da mão de obra. A esse processo cumulativo se chama desenvolvimento. É claro que é sempre possível qualificar essa definição com objetivos fortemente desejáveis, como a redução das desigualdades (em particular e eliminação da pobreza absoluta) e a sustentabilidade (o respeito à conservação do ambiente), mas isso não modifica a essência do processo (p. 204).

Dois últimos aspectos que dão um caráter ainda mais especial ao livro de Delfim Netto. Lendo os artigos do período 2013 e 2016 encontramos várias críticas que antecipam os problemas que a economia brasileira apresentará e os imbróglios em que a administração da presidente Dilma Rousseff se envolverá. Destaque para os artigos “Imaginação” (16 jan. 2013), “Pessimistas” (20 fev. 2013), “Limite inferior” (17 set. 2014), “O perigo” (14 jan. 2015), “Recuperar o normal” (11 mar. 2015), “É estrutural” (29 jul. 2015), “Autoengano” (28 out. 2015) e “Profecia” (20 abr. 2016). Para os mais jovens, àqueles a quem a visão do tempo econômico pelo retrovisor não é tão distante assim,

essa pequena amostra de artigos evidencia por que tantos presidentes da República sempre o ouviram com frequência.

O segundo, é que o leitor terá a oportunidade de encontrar, além de um brilhante intelectual e grande economista, se divertir com sua sagacidade, grandes metáforas e críticas ácidas, mas muito bem colocadas e construídas. Essas características tornam a visita aos textos de Delfim Netto uma oportunidade muito mais prazerosa.

Ascendeu à cadeira de professor titular da disciplina de análise macroeconômica em 1983, na Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP), tornando-se, anos depois, professor emérito. Com essa coletânea de artigos lançados no livro *O animal econômico*, que se junta a outras obras importantes do autor, o público em geral terá acesso a uma das maiores facetas de Delfim: um professor animal, astuto, versátil, culto, inteligente e, sobretudo, divertido.

Referências

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

MAZUCATTO, Mariana. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Porfolio-Penguin, 2014.

Maria da Conceição Tavares. Vida, ideias, teorias e políticas.

Hildete Pereira de Melo (Org.).

São Paulo: Centro Celso Furtado/Fundação Perseu Abramo/Expressão Popular, 2019.²

O livro que o Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, a Fundação Perseu Abramo e a Editora Expressão Popular publicam em homenagem a Maria da Conceição Tavares, neste ano de 2019, expressa o reconhecimento da comunidade acadêmica brasileira ao talento da maior economista do Brasil, de Portugal e da América Latina. Espírito inquieto, inconformado e utópico, Maria da Conceição Tavares viveu todas as vicissitudes e virtudes do século XX. As guerras, a democracia, as relações patriarcais e o desenvolvimento espetacular das forças produtivas do pós-guerra de 1945 e a construção da democracia liberal.

Como uma das fundadoras do Centro Celso Furtado, foi e é uma fiel seguidora das ideias e políticas do Mestre Furtado, como ela carinhosamente o chamava. Esta coletânea tem como objetivo o resgate da obra da Mestre, como também Conceição é chamada, e do significado desta para o pensamento econômico brasileiro. Mas esta coletânea tem uma peculiaridade. Foi elaborada com ela. Discutiu-se com a Mestre o que ela achava que teria sido sua contribuição ao pensamento econômico brasileiro e latino-americano. Assim, o projeto proposto pelo Centro Celso Furtado tanto buscou prestar uma homenagem à trajetória de economista e professora, quanto permitiu que ela própria refletisse sobre seus escritos e o significado deles. Isso exprime sua originalidade. Assim, essa construção foi pensada e elaborada com ela,

1. Doutora em Economia e Professora Associada da Faculdade de Economia e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Políticas Sociais da Universidade Federal Fluminense.

2. Livro no prelo. Lançamento previsto para agosto de 2019.

que escolheu os textos mais significativos de sua obra. Sua execução e análise couberam ao trio formado por docentes de Campinas, Niterói e do Rio de Janeiro, que comentam sua trajetória intelectual, docente e política. E, por último, foi feita uma “cronologia” de sua vida quase nonagenária. A estrutura da coletânea está apresentada nos itens seguintes.

Na Introdução, Fernando Nogueira da Costa, aluno dela no mestrado e no doutorado do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), hoje professor desse instituto, afirma que suas aulas propiciavam um *brainstorming* de ideias sobre tudo e todos. Havia *insights* fantásticos, aos borbotões, sem tempo sequer para os alunos anotarem. Assim seus alunos aprendiam a aprender. Estimulados a estudar muito, para enfrentar os desafios intelectuais e também para jamais falar algo sobre a economia brasileira sem mostrar evidência empírica. Com ela não se tratava apenas de “livre pensar” uma teoria pura. Além de “O pensar” ela exigia o “O querer”, isto é, a capacidade de aplicar a teoria para “O julgar”. Esta forma de trabalhar com a sala de aula foi a magia da Professora para o encantamento de seus alunos e alunas com sua postura profissional e política.

Para apresentar a obra de Maria da Conceição de Almeida Tavares, Nogueira da Costa identificou três planos de reflexão, que foram discutidos com ela para demarcar os textos a que ela atribuía os maiores significados teóricos: a **fase Cepal**, a **fase Unicamp** e a **fase UFRJ**. Na primeira, foi privilegiada a questão do (sub)desenvolvimento econômico periférico, em particular a economia brasileira; na segunda, o diálogo crítico com Marx, Keynes e Kalecki, autores importantes da tradição da Economia Política. Nessa fase ela rompe com a visão cepalina de determinantes externos e sua análise recai sobre os limites nas decisões de investimentos sem autonomia financeira e tecnológica. E a terceira a análise contempla a (des)ordem econômica mundial. Dessa forma, seus principais temas são: a relação centro-periferia, revelada no balanço de pagamentos; ciclo e crise: movimento limitado pelo grau de industrialização nacional; problema do financiamento das empresas não financeiras e a geoeconomia e geopolítica internacional.

Com estas ideias-chaves, Fernando Nogueira da Costa desenhou a seguinte metodologia: analisou as mudanças na pauta de importação relacionadas às alterações na estrutura produtiva; as relações entre ciclos e crises econômicas, concentração oligopolista de empresas não financeiras e centralização do capital financeiro, problema

de financiamento, distribuição de renda e riqueza, e, por último, a geoeconomia e geopolítica internacional.

A seção “Itinerários Maria da Conceição de Almeida Tavares” foi escrita pelas professoras Hildete Pereira de Melo e Gloria Maria Moraes da Costa, respectivamente professoras da Universidade Federal Fluminense (UFF) e da Mackenzie-Rio, e narra sua trajetória de vida e intelectual. Nascida em Portugal, no entre guerras, viveu na infância e juventude o terror da ditadura salazarista e, perseguida, escolheu o Brasil nos anos 1950 como pátria. Aqui chegada, em fevereiro de 1954, enfrentou as dificuldades das mulheres casadas para arranjar emprego. Ela chegou grávida e teve uma filha em agosto do mesmo ano. E sua formação matemática e estatística contribuiu para que, inscrita em 1955 num concurso para trabalhar no Instituto Nacional de Imigração e Colonização (Inic), tenha sido aprovada. De 1955 a 1957 dedicou-se às ciências exatas, analisando os dados sobre a propriedade da terra no Brasil. Esse contato com a realidade crua da propriedade de terras foi, em suas palavras, determinante para mostrar que não adiantava nada só saber matemática. Era preciso interferir na economia e na política.

Na impossibilidade do reconhecimento do seu diploma português, fez vestibular e, em 1957, ingressou na Faculdade de Ciências Econômicas da antiga Universidade do Brasil, atualmente Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Dos bancos escolares, ainda estudante, foi requisitada pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE)³ para fazer um estudo econométrico sobre a distribuição de renda no Brasil. Nessa análise utilizou a lei de Pareto com o objetivo de analisar as informações do Adicional do Imposto de Renda, destinado ao Fundo de Reaparelhamento Econômico. Assim, do trabalho no BNDE e na Faculdade de Economia, como assistente do professor Otávio Gouveia de Bulhões, e estimulada no trabalho pelos ensinamentos de Celso Furtado, Ignácio Rangel e Juvenal Osório abraçou para toda a vida a Economia. Concluída sua graduação em ciências econômicas, em 1960, foi contratada pela então Comissão Econômica para a América Latina (Cepal)⁴ para fazer um curso sobre “Desenvolvimento Econômico”. Ao término deste, foi contratada, em

3. O termo Social foi incorporado ao nome do Banco em 1982, passando a ser designado Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

4. Em 1984, a Organização das Nações Unidas (ONU) muda o nome para Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, sem mudar a sigla.

1961, como assistente do economista chileno Aníbal Pinto, coordenador do escritório da Cepal-BNDE no Brasil.

Ao longo das últimas seis décadas, Conceição foi de longe uma das intérpretes mais expressivas do pensamento econômico da América Latina e, particularmente, da economia nacional. Fosse formando centenas de economistas, pois muitos dos que hoje possuem destaque no cenário nacional foram seus alunos, fosse discutindo a economia brasileira, a economia política e a economia política internacional, Conceição Tavares acompanhou todo o processo de industrialização e de desenvolvimento nacional. Ela teve atuação marcante nos diferentes locais onde exerceu suas atividades, na Comissão Cepal-BNDE, no escritório chileno da Cepal, na Cepal/México e como professora-titular do Instituto de Economia da Unicamp e do Instituto de Economia da UFRJ. Nessas universidades, inclusive, fundou as pós-graduações de Economia e nelas trabalhou por várias décadas, formando gerações de economistas. Essa trajetória lhe deu uma visão do que foi o desenvolvimento econômico no século XX, no Brasil, e também na América Latina.

Na política, participou da assessoria econômica de Ulysses Guimarães, no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) nos anos 1980, e, no Congresso Nacional, atuou como deputada federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT), na legislatura 1995/1999. No Parlamento, não despiu a roupa da “professora” e, nas suas palavras, foi “professora da bancada do PT” durante seu mandato. Por vontade própria, decidiu não se recandidatar e voltou aos corredores e salas do Palácio da Praia Vermelha, onde funciona o IE/UFRJ. Foi uma deputada federal que resistiu às inflexões políticas brasileiras diante do capitalismo internacional e aos interesses divergentes nacionais.

Apresentado o conjunto da obra da professora Maria da Conceição de Almeida Tavares, construiu-se seu itinerário intelectual. Este texto permite aos leitores entrar em contato com as ideias e teorias escritas por ela ao longo de sua trajetória acadêmica. Nossa equipe teve diversas conversas com a Mestra, indagando sobre o que ela reputava ser sua contribuição ao desenvolvimento do pensamento econômico latino-americano e, particularmente, o caso brasileiro. Folheando os livros, Maria da Conceição foi relembando esse tempo e quais as perguntas que havia feito para escrever aquelas notas e, assim, com as trocas de opiniões entre a equipe e ela, foram eleitos os trechos/capítulos de sua obra.

A primeira parte foi dedicada aos tempos em que ela trabalhou diretamente na Cepal aqui intitulada de **Fase Cepal**. Nesta, ela destaca as relações de poder entre os países centrais e periféricos, através da atualização do método histórico-estrutural, com a finalidade de analisar a estrutura produtiva dos países latino-americanos aos choques externos. Fernando de Nogueira Costa destaca que Conceição Tavares, nessa fase, procurou repensar o modelo e o ampliou de forma pioneira, destacando: as variáveis internas representativas de cada país, em especial a presença do setor produtor de bens de capital; as necessidades de financiamento do desenvolvimento e como esse financiamento historicamente específico aconteceu em cada uma destas economias.

Seu primeiro trabalho influente desta fase foi “Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil”, elaborado em 1963/1964, no escritório Cepal-BNDE, no Rio de Janeiro e, em 1972, publicado no seu primeiro livro *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Nessa obra destacava a ideia-chave de que o desenvolvimento não se dá em todos os lugares da mesma forma, seguindo as mesmas etapas. Isto porque as industrializações da Inglaterra (XVIII), Estados Unidos, Alemanha e Japão (XIX) resultaram numa dinâmica de poder no conjunto da economia mundial que condicionou os demais países ao papel *dependente e periférico* deste processo de desenvolvimento. Essas ideias podem ser lidas no texto selecionado “Transformações do modelo de desenvolvimento na América Latina”.

O segundo ensaio, “Além da estagnação”, teve como fio condutor a discussão sobre a ideia de que a estagnação econômica era uma tendência geral que afetaria todos os países latino-americanos. Escrito em coautoria com José Serra, analisava particularmente a tese de Celso Furtado desenvolvida no artigo “Desenvolvimento e estagnação na América Latina: um enfoque estruturalista”.⁵ Segundo sua crítica ao “estagnacionismo”, o declínio das taxas de crescimento da economia brasileira, na ocasião, não representava uma tendência persistente ou secular à estagnação, mas apenas uma crise episódica e/ou cíclica, possível de ser superada com a utilização da capacidade produtiva industrial ociosa. E o fator impeditivo desse processo seria o aumento da produtividade do trabalho apropriado pelos lucros em detrimento dos salários, como demonstra o caso brasileiro. Sobre esse debate, a seleção conta com a

5. Ver FURTADO, Celso. Desenvolvimento e estagnação na América Latina: um enfoque estruturalista. In: BIANCHI, A. et al. *América Latina: ensayos de interpretación económica*. Santiago: Ed. Universitaria, 1969. p. 120-149.

primeira parte do ensaio “Estagnação ou crise?” seguido de “Acumulação financeira, concentração e centralização do capital”, nos quais são apresentados seus argumentos teóricos. Tavares e Serra demonstram, com a análise do caso brasileiro – conhecido como o “Milagre” –, a validade de sua argumentação.

A segunda, a **Fase Unicamp**, inicia-se em março de 1973, com sua volta ao Brasil. Ela retornou após o fim de sua licença da UFRJ e motivada por seu objetivo de retornar à vida acadêmica. Mas a universidade estava silenciada e os focos de resistência eram poucos. Assim, o convite para trabalhar na recém-criada Unicamp foi aceito, ficando dividida entre as duas instituições de ensino e pesquisa. Nessa fase, os escritos selecionados foram fruto desses anos e exprimem os debates com paulistas e cariocas. Esses textos transformaram-se nas suas teses: a de livre-docência e a de professora titular, ambas defendidas na UFRJ.

Foi escolhido o texto “Problemas de acumulação oligopólica em economias semi-industrializadas”. Nas suas palavras, esta reflexão teórica estava apoiada numa redução histórica dos problemas da etapa de crescimento recente em alguns países latino-americanos. O texto analisa os ciclos de expansão em estruturas oligopólicas com poder desigual de acumulação entre empresas estrangeiras e nacionais, públicas e privadas. E o texto “Problemas de inflação e de balanço de pagamento no ciclo de expansão”, ambos publicados no livro *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Na sequência selecionou-se o primeiro capítulo do livro *Ciclo e crise e o movimento recente da industrialização brasileira*, intitulado “A dinâmica cíclica da industrialização recente no Brasil”, que analisa a dinâmica dos setores produtores de bens duráveis de consumo e de bens de capital do final dos anos 1950 ao auge dos anos 1970/1973. Completando essa fase publica-se um item do texto “A liquidez geral da economia e a crise financeira”, parte do capítulo “O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente” publicado por ela na coletânea organizada por Luiz Gonzaga Belluzzo e Renata Coutinho, *Desenvolvimento capitalista no Brasil – ensaios sobre a crise*, volume 2.

A **Fase UFRJ** compreende sua produção científica dos anos 1980/1990 e demarca, segundo Possas (2001), sua entrada no debate “poder e moeda” na economia mundial. Fernando Nogueira da Costa chama atenção para sua afirmação que, sendo os Estados Unidos o país emissor de moeda mundial, possuindo o domínio das armas e o maior PIB mundial, ele era, de fato, o “senhor do dinheiro e da guerra”. E, mesmo que

sua liderança tecnológica estivesse ameaçada, conseguia impor seus interesses ao resto do mundo. Sobre esta questão, leia-se seus dois ensaios: “A retomada da hegemonia norte-americana”, originalmente publicado em 1985, e o “Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana”, este escrito com Luiz Eduardo Melin, ambos publicados em *Poder e dinheiro – uma economia política da globalização*, coletânea organizado por Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori.

Complementa esta fase o ensaio “Império, território e dinheiro”, reflexões sobre o processo de formação do Estado brasileiro, escrito “em memória” dos 500 anos do descobrimento do Brasil. Dotando uma perspectiva à *la Braudel*, a Mestra refaz uma viagem de redescoberta do Brasil, da Colônia ao último quartel do século XX: da Colônia à Independência na órbita do capitalismo inglês, tendo a escravidão como marca profunda da sua formação; da República, proclamada pelas mãos dos militares, torna-se um território ocupado pelo capitalismo e pelo autoritarismo. Os anos 1970 mostram o sonho e o fracasso da política do Brasil potência e sua inserção subordinada nos anos 1990. Esta, sob a batuta da globalização financeira, comandada pela hegemonia do dólar. O ensaio foi publicado na coletânea organizada por José Luís Fiori, *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*.

Por último, definiu-se uma **Fase Recente**, relativa aos acontecimentos dos últimos anos. Segundo ela, esta se configura na maior crise econômica do Brasil desde os anos 1930. Suas inquietações com relação à continuidade da democracia social, conquistada tão arduamente no pacto federativo brasileiro e escrito na Carta Constitucional de 1988, estão explicitadas no artigo “Restaurar o Estado é preciso”, publicado na revista *Inteligência*.

Esta coletânea encerra-se com a construção da **Cronologia** da vida de Maria da Conceição de Almeida Tavares e com um **Caderno de Imagens** com fotos repletas de recordações.

Referência

POSSAS, Maria Sílvia. Maria da Conceição Tavares. *Estudos Avançados*, vol. 15, n.43, p. 389-400, 2001.

O Centro, sua criação e evolução

O Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, fundado em 22 de novembro 2005, tem a missão precípua de participar e enriquecer o debate sobre estratégias para o desenvolvimento, especialmente o do Brasil e da América Latina, seguindo a linha de pensamento do seu patrono, Celso Furtado.

Sua criação constitui justa homenagem à memória de um dos maiores economistas do século XX. Intelectual e homem público, Furtado transformou-se em referência mundial na luta contra o subdesenvolvimento. Por mais de meio século sua produção intelectual exerceu uma extraordinária influência na formação da consciência crítica na América Latina. A ele se deve a compreensão de que as estruturas de poder e de produção precisam ser modificadas para que o desenvolvimento possa romper a lógica da dependência e da concentração de riqueza. As assimetrias apontadas por Furtado desde o final dos anos 1940, entre as nações e dentro de cada nação, foram acentuadas pelas novas condições do capitalismo mundial. A agenda do desenvolvimento supõe permanente adequação às transformações ocorridas na economia e nas sociedades nas últimas décadas. Mas persiste o desafio de construir as instituições incumbidas de conciliar os impulsos criativos da ação privada com os princípios republicanos de igualdade e liberdade. Esse era o sonho de Furtado e é a tarefa do Centro que leva seu nome.

Atividades

A programação do Centro é elaborada pela diretoria em consonância com o Conselho Deliberativo, aprovada na Assembleia Geral dos sócios e patrocinada pelos Associados Patronos. A temática é diversificada e abrange o desenvolvimento em suas diversas concepções, passando pelos estudos da economia, das políticas sociais, do desenvolvimento regional, da industrialização, da integração sul-americana, da economia internacional, e, propriamente, das análises sobre o pensamento e obra de Celso Furtado, cujo acervo bibliográfico está todo catalogado e aberto ao público na Biblioteca Celso Furtado.

As atividades acadêmicas têm se concentrado em seminários, mesas-redondas e congressos. Resumidamente, em 13 anos o Centro organizou:

- 52 seminários e palestras com professores do Brasil e do exterior, sobre temas como Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, “Qual Desenvolvimento?”, Cidades Médias; Integração sul-americana; Comunicações e novas mídias; Saúde e desenvolvimento; China e relações Sul-Sul.

- 5 ciclos de conferências, entre os quais “O Pensamento de Celso Furtado” e “Transformações recentes do capitalismo contemporâneo”.
- 9 congressos internacionais de grande porte.
- 5 pesquisas documentais: “Memórias das instituições do Desenvolvimento: o BNDES: 1) O papel do BNDE na industrialização do Brasil; 2) Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1950-1980; 3) Entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo 1982-2004” (4 vol. publicados); “A inflação”; “A Integração sul-americana”; “Os Boêmios cívicos – a Assessoria Econômica de Vargas”; “A Sudene de Celso Furtado”.
- 11 cursos, ministrados em diversas cidades brasileiras, em parceria com universidades e instituições acadêmicas.
- Curso “Macroeconomia e desenvolvimento”, realizado em mais de vinte cidades, em parceria com o IPEA, governos estaduais, agências de fomento.
- 36 bolsas de estudo de mestrado e doutorado em parceria com o Banco do Nordeste.

Publicações

O Centro edita, semestralmente, a revista acadêmica *Cadernos do Desenvolvimento*, dedicada ao debate interdisciplinar sobre o desenvolvimento. Com site próprio, a publicação traz artigos acadêmicos inéditos, resenhas, e ao menos uma longa entrevista com um intérprete do desenvolvimento no Brasil ou no exterior. Também edita números especiais da revista *Memórias do Desenvolvimento*, que são voltados para documentos históricos e pesquisas sobre instituições financiadoras do desenvolvimento no país. A consistente produção editorial contempla ainda três coleções: *Pensamento Crítico* divulga seus próprios projetos de investigação e pesquisa, essencialmente em e-books, em parceria com a Editora Folio Digital; em coedição com a Editora Contraponto, além de diversos livros avulsos, a coleção *Arquivos Celso Furtado* traz a público textos inéditos do acervo pessoal de Celso Furtado; e *Economia Política e Desenvolvimento* vem republicando obras clássicas há muito esgotadas ou de grandes nomes atuais da economia política e do desenvolvimento. Também edita vários livros considerados seminais para o estudo do desenvolvimento, como *Brasil, sociedade em movimento*. Esta obra, que comemorou, em 2015, os 10 anos de atividades do Centro Celso Furtado, é uma coletânea de 45 artigos de pesquisadores nacionais e internacionais, que refletem sobre os obstáculos, as aspirações e reivindicações do modelo de desenvolvimento brasileiro.

Site e redes sociais

O Centro Celso Furtado mantém três sites: o do Centro, o da Biblioteca Celso Furtado e o da revista *Cadernos do Desenvolvimento*. O Centro também está presente nas redes sociais Facebook e Twitter, e tem no YouTube um Canal Centro Celso Furtado que divulga todos os vídeos de seus eventos.

O portal do Centro Celso Furtado se conecta a outros sites, como dos parceiros, como o Clube de Engenharia (Engineering Club); e a Escola de Sociologia e Política de São Paulo (School of Sociology and Politics of São Paulo), da Rede de Cidades Médias, o da Rede de Desenvolvimento, o do Procondel (site de pesquisa documental da Sudene) etc.

CENTRO CELSO FURTADO

Av. Rio Branco, 124 – sala 1304, 13º andar
Edifício Edison Passos, Centro – 20040-001
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

METRÔ: Carioca / VLT: Sete de Setembro/Colombo
TELEFONE: 55 21. 2178-9540
E-MAIL: centro@centrocelsofurtado.org.br
HORÁRIO: de 2ª a 6ª, de 10h às 13h e de 14h às 18h

www.centrocelsofurtado.org.br
www.bibliotecacelsofurtado.org.br
www.cadernosdodesenvolvimento.org.br



CURTA NOSSA PÁGINA:
www.facebook.com/centrocelsofurtado



SIGA-NOS:
www.twitter.com/centrocfurtado



ACESSE NOSSO CANAL:
www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1

The Center, its creation and its evolution

The International Celso Furtado Center for Development Policies was inaugurated on November 22 2005, and its principal mission was to take part in and help enrich the debate regarding different strategies for development, in line with the views of its patron Celso Furtado, and especially that of Brazil and Latin America.

The Center's creation represented an important tribute to the memory of one of the most important economists of the 20th Century. Both an intellectual and a public figure, Furtado became a worldwide reference in the struggle against underdevelopment. For over fifty years, his intellectual output exerted an extraordinary influence on the shaping of a critical conscience in Latin America. We owe him our understanding of the fact that structures of power and production need to be modified in order to enable development to break with the logic of dependence and the concentration of wealth. The asymmetries highlighted by Furtado from the late 1940s on, between nations and within nations, were accentuated by the new conditions imposed by global capitalism. The development agenda assumes there to be on-going adaptations to the transformations that have taken place in the economy and in society in recent decades. However, the challenge remains to build the institutions entrusted with reconciling the creative impulses of private initiative with the republican principles of equality and liberty. This was Furtado's dream and the task that the Center that bears his name has taken upon itself.

Activities

The Center's program has been compiled by its Board of Directors in conjunction with the Deliberative Council, with the approval of the General Assembly, and is being sponsored by its Associate Patrons. The thematic is diverse and encompasses the development in its diverse conceptions, through, for instance, economics, social policies, regional development, South American integration and international economics studies, and also on the works and ideas of Celso Furtado, whose bibliographic archives have been fully catalogued and are available to the public.

Academic activities are focused on seminars, roundtables and conferences. Briefly, in 13 years, the Centre organized:

- *52 seminars and lectures with Brazilian and international teachers on topics such as Regional Development and Environment; Middle Cities; South American integration; Communications and New Media; Health and development; China and South-South relations.*
- *5 conference cycles, including "The Celso Furtado Thought" and "Recent transformations of contemporary capitalism."*
- *9 major international congresses.*
- *5 documentary research: "Memories of development institutions: the BNDES: 1) The role of the BNDE in Brazilian industrialization; 2) Golden developmentalism years: 1950-1980; 3) Between developmentalism and neoliberalismo: 1982-2004 "(4 vol published); "Inflation"; "The South American integration"; "Boêmios Cívicos - the Economic Advisory of Vargas"; "The Celso Furtado's SUDENE".*
- *11 courses, taught in several Brazilian cities, in partnership with universities and academic institutions.*
- *Course "Macroeconomics and development" held in more than twenty cities in partnership with IPEA, state governments and development agencies.*
- *Concession of 36 master's and doctoral scholarships in partnership with the Banco do Nordeste.*

Publications

The Center publishes a six-monthly academic magazine entitled *Cadernos do Desenvolvimento* (Development Journal), which specializes in the interdisciplinary debate on the subject of development. With printed and virtual editions and its own website, this publication offers readers previously unpublished academic articles, reviews and at least one full interview with a proponent of development in Brazil or abroad.

Special editions of the academic magazine *Memórias do Desenvolvimento* (Memories of Development) deal with historical documents and research into the institutions that fund development in Brazil. The Center also has a regular editorial output in the form of three special collections: *Pensamento Crítico* (Critical Thinking), which publishes its own investigative and research projects, jointly published with *Folio Digital*; with *Editora Contraponto*, *Arquivos Celso Furtado* (The Celso Furtado Archives) which brings to light previously unpublished texts from Celso Furtado's personal archives; and *Economia Política e Desenvolvimento* (The Political Economy and Development), which re-publishes classic works which have disappeared from the shelves, or that by great authors of the present day and that deal with the political economy and development.

Also publish a number of books considered to be seminal to the study of development, such as *Brasil, sociedade em movimento* (Brazil, a society on the move). This work, which in 2015 commemorated ten years of the Celso Furtado Center's activities, is a collection of 45 articles by national and international researchers who reflect on the obstacles, the aspirations and the demands of the Brazilian development model.

Website and social networks

The Celso Furtado Center has three websites: that of the Center itself, that of the Celso Furtado Library and that of the *Cadernos do Desenvolvimento*. The Center is additionally present on the social networks Facebook and Twitter and runs a Celso Furtado Center Channel on YouTube where it publishes videos of all its events.

The Celso Furtado Center portal has links to other websites, such as that of the activities partners, such the *Clube de Engenharia* (Engineering Club); *Escola de Sociologia e Política de São Paulo* (School of Sociology and Politics of São Paulo); *Rede de Cidades Médias* (Medium-sized Cities Network); *Rede de Desenvolvimento* (Development Network); *Procondel* (Sudene document research website) etc.

CELSO FURTADO CENTER

Av. Rio Branco, 124 – sala 1304, 13º andar.
Edifício Edison Passos, Centro – 20040-001
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

SUBWAY: Carioca / VLT: Sete de Setembro/Colombo
PHONE: 55 21. 2178-9540
E-MAIL: centro@centrocelsofurtado.org.br

OPENING HOURS: From Monday to Friday,
between 10 a.m. - 1p.m. / 2 p.m. - 6 p.m.

www.centrocelsofurtado.org.br
www.bibliotecacelsofurtado.org.br
www.cadernosdodesenvolvimento.org.br



LIKE OUR PAGE:
www.facebook.com/centrocelsofurtado



FOLLOW US:
www.twitter.com/centrocfurtado



VISIT OUR CHANNEL:
www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1

Biblioteca Celso Furtado

Reunindo o acervo formado por Celso Furtado ao longo de sua vida acadêmica e profissional, a Biblioteca Celso Furtado possui uma coleção de mais de sete mil volumes que refletem as disciplinas que o fascinaram desde jovem: história, literatura, economia, ciências sociais, filosofia, cultura. E, principalmente, o desenvolvimento econômico, com foco no Brasil e na América Latina.

Celso Furtado (1920-2004) nasceu na Paraíba, formou-se em direito no Rio de Janeiro e, aos 22 anos, entrou para o serviço público como técnico de administração e organização. Depois do doutoramento em economia, em Paris, morou dez anos no Chile, onde integrou a equipe fundadora da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Aí firmou e ampliou o leque de interesses que guiaram sua atividade de intelectual, professor e homem público: a compreensão do Brasil, o estudo e a teoria do desenvolvimento. Nos anos 1960, implantou e dirigiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e foi ministro do Planejamento. Durante os vinte anos de exílio lecionou economia do desenvolvimento e economia latino-americana nas universidades de Paris, Cambridge, Yale, American e Columbia. Nos anos 1980 foi embaixador do Brasil junto à Comunidade Econômica Europeia e ministro da Cultura.

Em 2006, deu-se início à organização da biblioteca pessoal de Celso Furtado, com a transferência dos livros que se encontravam em seus apartamentos no Rio de Janeiro e em Paris, e ao processamento das coleções que hoje compõem a Biblioteca, instalada na sede do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, e inaugurada em 2009.

Ela congrega toda a produção intelectual de seu titular, em português e em uma dúzia de línguas, uma importante coleção de artigos e livros sobre Celso Furtado, revistas acadêmicas sobre economia, América Latina e Brasil, desde os anos 1940, importantes obras de referência na área de ciências sociais. A Biblioteca Celso Furtado também inclui a coleção do CICEF e uma Videoteca com DVD's e gravações das atividades acadêmicas do Centro Celso Furtado. Dois destaques da BCF são o Banco de Teses sobre Celso Furtado, com cerca de 70 trabalhos de mestrado e doutorado, quase todos disponíveis on-line, e, inaugurado em 2013, o Banco de Artigos sobre Celso Furtado, com cerca de 300 textos on-line, de autores brasileiros e estrangeiros que escreveram sobre sua vida e sua obra. Consulte o site www.bibliotecacelsosfurtado.org.br

SERVIÇOS

Acesso às bases de dados por internet
 Consulta ao acervo (local e *on-line*)
 Reprodução de documentos
 Levantamentos bibliográficos
 Empréstimo da Coleção CICEF
 Sugestões de compras
 Videoteca

BIBLIOTECA CELSO FURTADO

Av. Rio Branco, 124 – sala 1304 - 13º andar.
 Edifício Edison Passos – Centro - 20040-001
 Rio de Janeiro – RJ – Brasil
 Tel.: 55 21. 2178-9541
 BIBLIOTECÁRIA: Aline Balué
biblioteca@centrocelsosfurtado.org.br
 HORÁRIO: De 2ª a 6ª feira, de 10h às 13h e de 14h às 18h

The Celso Furtado Library

Bringing together a collection built up by Celso Furtado over the course of his personal, academic and professional life, the Celso Furtado Library contains more than seven thousand volumes, which between them reflect the subjects that fascinated him from early on in his life: history, literature, economics, social sciences, philosophy, culture, and principally, economic development, with a focus on Brazil and Latin America.

Celso Furtado (1920-2004) graduated in Law and joined the civil service as an administration and organization technician. After he got his PhD in economics, in Paris, he moved to Chile where he lived for ten years, and where he was one of the founding members of Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). While there, he expanded the scope of the interests that would later guide his activities as an intellectual, professor and public figure: understanding Brazil and the study and theory of development. During the 1960s, he implemented and ran Superintendency for the Development of the Northeast (Sudene), and was Minister for Planning. During his twenty years in exile, he taught development economics and Latin American economics at the universities of Paris, Cambridge, Yale, American and Columbia. During the 1980s, he was Brazil's Ambassador to the European Economic Community (EEC), and Minister of Culture.

The year of 2006 saw the start of efforts to organize Celso Furtado's personal collection, with the transfer of books from his apartments in Rio de Janeiro and Paris, and the processing of the collections that today make up the Library, located at the headquarters of the International Celso Furtado Center for Development Policies, and inaugurated in 2009.

The Celso Furtado Library brings together all the intellectual output of the man whose name it bears, in Portuguese and a dozen other languages, an important collection of articles and books about Celso Furtado, academic magazines about economics, Latin America and Brazil going back to the 1940s, and important reference works in the field of social sciences. The Celso Furtado Library is also home to the CICEF collection and to a video library with DVD's and recordings of the Celso Furtado Center's academic activities. Two important features of the Library are its Databank of Theses about Celso Furtado, which contains around 70 master's and doctorate theses, almost all available online, and, its Databank of Articles about Celso Furtado, set up in 2013, which has around 300 texts available online by both Brazilian and international authors on the subject of his life and works. Access the website www.bibliotecacelsofurtado.org.br.

SERVICES

*Access to the Library databases via internet
Archive consulting access (in loco and on-line)
Copying of documents
Bibliographical surveys
Lending of the CICEF Collection
Purchase suggestions
Video library*

ADDRESS

*Av. Rio Branco, 124 - sala 1304 - 13º andar.
Edifício Edison Passos - Centro - 20040-001
Rio de Janeiro - RJ - Brasil
Tel.: 55 21. 2178-9541
LIBRARIAN: Aline Balué
biblioteca@centrocelsofurtado.org.br
OPENING HOURS: From Monday to Friday,
between 10 a.m. - 1p.m. / 2 p.m. - 6 p.m.*

Submissão de artigos

1. *Cadernos do Desenvolvimento* é uma publicação semestral, do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, destinada a divulgar artigos que tenham como foco o tema do desenvolvimento em suas diferentes dimensões (econômica, política, social, institucional, histórica, territorial, cultural, ambiental, jurídica, no plano das relações internacionais etc.), em sintonia com as preocupações registradas na obra e na trajetória de Celso Furtado.
2. Serão aceitos para submissão artigos bem estruturados que apresentem contribuições relevantes com base em pesquisas acadêmicas com reflexões teóricas ou metodológicas e análises críticas da literatura envolvendo o debate sobre o desenvolvimento no Brasil, na América Latina e no mundo contemporâneo. O periódico só publicará artigos inéditos, que não tenham sido publicados anteriormente em periódicos acadêmicos nacionais ou estrangeiros em sua versão impressa ou digital, livros, capítulos de livros etc.
3. Somente serão aceitas colaborações de autores que, no mínimo, sejam mestrandos em cursos de pós-graduação no Brasil ou no estrangeiro, reconhecidos pelas autoridades competentes.
4. Os artigos aceitos para submissão serão enviados a conceituados pareceristas em suas áreas de atuação no Brasil, para avaliação crítica da contribuição do trabalho acadêmico, sendo assegurado o anonimato de autores e pareceristas no processo de avaliação.
5. Os artigos podem ser submetidos em português, inglês, francês e espanhol.
6. Os textos deverão ser submetidos pelo site da revista: www.cadernosdodesenvolvimento.org.br
7. Dúvidas no processo devem ser enviadas para a secretaria da revista *Cadernos do Desenvolvimento*, no Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, no e-mail: cadernos@centrocelsofurtado.org.br

Submission of articles

- 1. The Cadernos do Desenvolvimento (Development Journals) is a semi-annual publication produced by the International Celso Furtado Centre for Development Policies. The aim of the Cadernos do Desenvolvimento is to publish articles that focus on the theme of development in its many different dimensions (economic, political, social, institutional, historical, territorial, cultural, environmental, legal and those relating to international relations, among others), and that are at the same time aligned with the concerns raised by the life and works of Celso Furtado.*
- 2. Articles submitted to the Cadernos do Desenvolvimento should be well structured, offer a relevant contribution based on academic research and one that contains pertinent theoretical or methodological reflection, and provide critical analysis of literature on the debate over development in Brazil, Latin America and in the world of today. The periodical will only publish original articles that have never previously been published, either in domestic or foreign academic periodicals, in printed or digital format, or in books, chapters of books etc.*
- 3. Only works by authors who are at the very least taking their master's degrees as part of established graduate courses in Brazil or abroad shall be accepted, with these recognised by the appropriate authorities accordingly.*
- 4. Those articles that are successfully submitted shall then be passed on to renowned experts in their fields in Brazil for a critical evaluation of their academic content and contribution. The anonymity of both authors and experts during this period of evaluation shall be fully guaranteed.*
- 5. Articles may be submitted in Portuguese, English, French or Spanish.*
- 6. Articles should be submitted via the magazine's website at: www.cadernosdodesenvolvimento.org.br*
- 7. Any questions regarding the process should be sent to the secretary of the Cadernos do Desenvolvimento magazine at the International Celso Furtado Centre for Development Policies, using the following e-mail: cadernos@centrocelsofurtado.org.br*

Normas para publicação

1. Os artigos deverão ter entre 10 (dez) e 25 (vinte e cinco) laudas digitadas, no editor de texto Word, em papel formato A4, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, margem superior 3,5 cm, margem inferior e direita 2,5 cm, margem esquerda 3 cm, com alinhamento à esquerda.
2. As notas, citações e bibliografia devem obedecer às normas da ABNT.
 - 2.1. As notas explicativas, quando necessárias e em número reduzido, devem vir no rodapé.
 - 2.2. As referências bibliográficas devem vir no final do texto.
 - 2.3. A menção aos autores citados no texto deve vir entre parênteses, conforme segue: (OLIVEIRA, 1998, p. 48), ou seja, sobrenome do autor em caixa alta, ano e página da publicação. A referência completa deve constar das referências bibliográficas.
 - 2.4. As citações de mais de 4 linhas devem ser feitas em recuo e com a fonte 1 ponto menor (tamanho 11).
3. Na submissão do artigo o autor ou autores deve(m) apresentar um resumo e palavras-chave no idioma do artigo e em português. O resumo não deve exceder 150 palavras.
4. Na submissão do artigo, o autor ou autores deve(m) apresentar um minicurrículo em português, com no máximo 30 palavras para cada um deles.
5. *Cadernos do Desenvolvimento* não publicará imagens, mapas e gráficos com cores, apenas com gradações de tons de cinza.
6. Para os artigos aceitos, os autores deverão encaminhar para a secretaria da revista tabelas, gráficos e quadros em arquivos originais abertos em Excel. Imagens e mapas só serão aceitos em número reduzido e quando se constituírem em uma contribuição original do artigo. Neste caso, devem vir nas extensões TIF, CDR ou JPG, com resolução mínima de 300 dpi. Reproduções já disponíveis em outras fontes devem ser referenciadas às fontes originais.
7. Os textos submetidos à redação devem estar cuidadosamente revisados e respeitar o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor desde 2009.

Requirements and Rules for Publication

1. All articles submitted should be of between 10 (ten) and 25 (twenty-five) printed pages, in Word format, on A4 sized pages, using a Times New Roman font, font size 12, line spacing of 1.5, top margin of 3.5 cm, bottom and right margin of 2.5 cm, left margin of 3 cm, and have a left alignment.
2. Footnotes, quotes and the bibliography should all obey ABNT technical standards.
 - 2.1. Explanatory notes, when necessary and limited in numbers, should be placed at the bottom of the page in the form of footnotes.
 - 2.2. Bibliographic references should be placed at the end of the article.
 - 2.3. Quoting other authors in the text should contain the relevant information within brackets, as follows: (OLIVEIRA, 1998, p. 48), in other words, providing the surname of the author in capital letters, the year and the page number of the publication from which the reference was taken. The reference in full should be provided in the bibliography at the end of the article.
 - 2.4. Quotations of more than 4 lines should be done as an indentation and using a font that is 1 point smaller (font size 11).
3. In submitting an article, authors should also provide an abstract and keywords in the language of the article and in Portuguese. The abstract should contain no more than 150 words.
4. In submitting an article, authors should also provide a short curriculum in Portuguese, of not more than 30 words per author.
5. The Cadernos do Desenvolvimento will not publish images, maps or graphs in colour but rather in different shades of grey.
6. In the case of articles that are accepted, their authors should send any tables, graphs or charts to the magazine's secretary as original Excel files. Only a limited number of images and maps will be accepted and only when they represent an original contribution to the article. In this case, such images or maps should be sent as TIF, CDR or JPG file extensions, with a minimum resolution of 300 dpi. Reproductions already available in other sources should make reference to their original sources.
7. Articles submitted for editing should be carefully revised first and fully comply with the Portuguese Language Orthographic Agreement of 1990 (Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa), applicable since 2009.

Este caderno foi composto
nas tipografias Minion Pro e Klavika.

CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO

Publicação do Centro Internacional Celso Furtado
de Políticas para o Desenvolvimento.

Versão digital de acesso livre:

www.cadernosdodesenvolvimento.org.br

