

CADERNOS do DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro, julho – dezembro de 2019 | vol. 14, n. 25

produto, câmbio e inflação: uma análise empírica do regime de metas de inflação
Brasil (1999-2018) Mateus Coelho Ferreira, Vítor Lopes de Souza Alves | **Desenvolvimento e**

questões culturais: reflexões de Celso Furtado no caminho do Ministério

Existe um modelo ideal de banco de desenvolvimento? Uma apresentação
para os casos de Brasil, China e Índia Mateus Coelho Ferreira, Sávio Marinho

Desindustrialização brasileira: uma análise à luz do controverso debate

Meio ambiente, inovações tecnológicas e crescimento econômico: uma análise
da economia ambiental e econômica ecológica Mabel Diz Marques, Raphael

Tomé da Costa Mata | **Setor bancário e impactos das políticas liberalizantes**
bancários brasileiro e indiano: convergentes políticas liberalizantes Sávio

Marinho | **Política de inovação e inovação de 2000: produtividade e inovação** Aziz Eduardo Calzolaio

| **A economia institucional e desenvolvimento: comparações entre as perspectivas de Douglass**
North e Ha-joon Kim José Larruscáim, Andrey Luis dos Santos Robinson, Adriano José

Pereira | **A cultura do desenvolvimento para a transição civilizacional e o movimento progressista:**
lições de *Criatividade e dependência na civilização industrial* Vício José da Silva Neto | **Celso Furtado**
e a Aliança para o Progresso Rosa Freire d'Aguiar | **Comentários sobre os *Diários Intermitentes* de**
Celso Furtado Ricardo Bielschowsky | **Intérpretes do pensamento desenvolvimentista** Tânia Bacelar |

Chico de Oliveira: recordações Rosa Freire d'Aguiar | **Cláudio** Rosa Freire d'Aguiar de

Medeiros | **Resenhas: Cinquenta anos esta noite, de José Serra** Luís Carlos de Almeida

modernos: as lições de Keynes para economias em desenvolvimento Luís Carlos de Almeida

(Eds.) Marco Aurelio Crocco, Fernanda Feil

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 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, julho - dezembro de 2019 | vol. 14, n. 25

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 / *EDITORIAL*..... 7

2. ARTIGOS

Juros, hiato do produto, câmbio e inflação: uma análise empírica do regime de metas de inflação brasileiro (1999-2018)

Mateus Coelho Ferreira | Vítor Lopes de Souza Alves 11

Desenvolvimento e política cultural: reflexões de Celso Furtado no caminho do Ministério da Cultura

Bruno Borja..... 39

Existe um modelo ideal de banco de desenvolvimento? Uma apresentação histórica comparativa para os casos de Brasil, China e Índia

Mateus Coelho Ferreira | Sávio Marinho | Thiago Antonioli 57

Desindustrialização brasileira: uma análise à luz do controverso debate

Vinícius da Silva Centeno 83

Meio ambiente, inovações tecnológicas e crescimento econômico: uma análise sob a perspectiva da economia ambiental e economia ecológica

Mabel Diz Marques | Raphael de Oliveira Silva | Henrique Tomé da Costa Mata..... 109

Setor bancário, impactos das políticas liberalizantes. Respostas dos setores bancários brasileiro e indiano às diferentes políticas liberalizantes

Sávio Emerick Barros Pavani Marinho 129

Política de inovação da década de 2000: produtividade e inovação

Aziz Eduardo Calzolaio 149

A economia institucional e o desenvolvimento: comparações entre as perspectivas de Douglass North e Ha-Joon Chang

Igor de Menezes Larruscaim | Andrey Luis dos Santos Robinson | Adriano José Pereira 177

A contribuição de Celso Furtado para a transição civilizacional e o movimento progressista: lições de <i>Criatividade e dependência na civilização industrial</i>	
Vícto José da Silva Neto	199
3. DOSSIÊ CELSO FURTADO	
Celso Furtado e a Aliança para o Progresso	
Rosa Freire d’Aguiar	223
Comentários sobre os <i>Diários Intermitentes de Celso Furtado</i>	
Ricardo Bielschowsky	231
4. ENTREVISTA	
Intérpretes do pensamento desenvolvimentista	
Tânia Bacelar	234
5. OBITURÁRIOS	
Chico de Oliveira: recordações	
Rosa Freire d’Aguiar	269
Cláudio Salm: <i>in memoriam</i>	
Carlos Aguiar de Medeiros	271
6. RESENHA	
Cinquenta anos esta noite José Serra	
Luccas Eduardo Maldonado	275
Macroeconomia moderna: as lições de Keynes para economias em desenvolvimento Carmem Feijó e Eliane Araújo (Eds.)	
Marco Aurelio Crocco Fernanda Feil	281
SOBRE O CENTRO CELSO FURTADO / ABOUT THE CELSO FURTADO CENTER.....	285
Submissão de artigos	290
Normas para publicação.....	292

Editorial

O número 25 dos Cadernos do Desenvolvimento traz a entrevista da professora Tânia Bacelar, Doutora *Honoris Causa* da Universidade Católica de Pernambuco, e ex-secretária do governo de Pernambuco, da cidade de Recife e do governo federal. Trata-se de um depoimento riquíssimo de uma economista e socióloga que teve a oportunidade de, em diversos contextos, implementar políticas públicas, colocando em prática, na medida do possível, teorias sobre desenvolvimento econômico e regional. Deste longo aprendizado fica a mensagem de que o desenvolvimento é uma matéria multidimensional, e, portanto, os desafios para superar o atraso e as desigualdades sociais demandam esforços coordenados em muitas frentes do conhecimento científico.

Foram selecionados nove artigos para publicação. O primeiro, “Juros, hiato do produto, câmbio e inflação: uma análise empírica do regime de metas de inflação brasileiro (1999-2018)”, é uma abordagem crítica da política monetária vigente no país. O segundo artigo, “Desenvolvimento e política cultural: reflexões de Celso Furtado no caminho do Ministério da Cultura”, traz as reflexões de Celso Furtado no campo da política cultural. O terceiro artigo, “Existe um modelo ideal de banco de desenvolvimento? Uma apresentação histórica comparativa para os casos de Brasil, China e Índia”, discute as experiências desses três países com bancos públicos de desenvolvimento. O quarto artigo, “Desindustrialização brasileira: uma análise à luz do controverso debate”, analisa posições distintas sobre as causas do processo de desindustrialização brasileiro. O quinto artigo, “Meio ambiente, inovações tecnológicas e crescimento econômico: uma análise sob a perspectiva da economia ambiental e economia ecológica”, debate conceitos relevantes nessas duas abordagens. O sexto artigo, “Setor bancário, impactos das políticas liberalizantes: respostas dos setores bancários brasileiro e indiano às diferentes políticas liberalizantes”, discute o impac-

to do processo de abertura econômica na estrutura financeira do Brasil e da Índia. O sétimo artigo, “Política de inovação da década de 2000: produtividade e inovação”, é um estudo empírico cujo objetivo é comparar a performance das capacitações tecnológicas e da produtividade das firmas que receberam e não receberam benefícios da política inovação nos anos 2000. O oitavo artigo, “A economia institucional e o desenvolvimento: comparações entre as perspectivas de Douglass North e Ha-Joon Chang”, analisa a contribuição teórica acerca da relação entre instituições e desenvolvimento econômico a partir da visão dos dois autores. O nono artigo, “A contribuição de Celso Furtado para a transição civilizacional e o movimento progressista: lições de *Criatividade e dependência na civilização industrial*”, recupera o trabalho de Furtado sobre o tema e reflete sobre a importância da experimentação de novos arranjos socioeconômicos de governança.

O dossiê deste número é sobre Celso Furtado e traz duas contribuições. Rosa Freire d’Aguiar escreve sobre a participação crítica de Celso Furtado no programa Aliança para o Progresso. Ricardo Bielschowsky apresenta seus comentários sobre *Diários intermitentes* de Celso Furtado, obra recém-lançada por Rosa Freire d’Aguiar.

As homenagens a Chico de Oliveira e a Claudio Salm estão registradas por testemunhos de Rosa Freire d’Aguiar e Carlos Aguiar de Medeiros.

Duas obras são comentadas nas resenhas: *Cinquenta anos esta noite*, de José Serra, e *Macroeconomia moderna: as lições de Keynes para economias em desenvolvimento*, da Associação Keynesiana Brasileira.

Boa leitura.

Novembro de 2019

Carmem Feijó

Editora

Editorial

This latest issue (25) of the Development Journals (Cadernos do Desenvolvimento) offers readers an interview with Prof. Tânia Bacelar, Doctor honoris causa from the Catholic University of Pernambuco and formerly Secretary of the Pernambuco state government, the city of Recife and the federal government. This is a bountiful testimonial from an economist and sociologist who has had, in different contexts, the opportunity to implement public policies and put into practice, wherever possible, a range of different theories on economic and regional development. Her extensive learning experience culminates in an understanding of development as a multidimensional subject, and a realisation that the challenges faced in overcoming backwardness and social inequalities necessarily demand coordinated efforts on a wide range of fronts of scientific knowledge.

Nine articles were chosen for this number. The first, “Interest rates, GDP gap, the exchange rate and inflation: an empirical analysis of the Brazilian inflation targeting regime (1999-2018)” offers a critical review of the monetary policy adopted in the country over this period. The second article, entitled “Development and cultural policy: the reflections of Celso Furtado on his way to the Ministry of Culture”, offers readers some of the ideas Celso Furtado had in the field of cultural policy. The third article, “Is there an ideal model for a development bank? A comparative historical presentation in the cases of Brazil, China and India”, looks at the experiences of these three countries with public development banks. The fourth article, entitled “Brazilian de-industrialisation: an analysis in light of the controversial debate”, looks at a wide range of perspectives that exist in relation to the causes of Brazil’s de-industrialisation process. The fifth article, “The environment, technological innovations and economic growth: an analysis from the perspective of the environmental economy and the ecological economy”, discusses concepts that are relevant to these two approaches. The sixth article, “The banking sector and the impacts of liberalising policies: the response of the Brazilian and the Indian banking sectors to different liberalising policies”, looks at the impact of the process to open up their

economies on the financial structures of these two countries. The seventh article, entitled “The policy of innovation during the 2000s: productivity and innovation”, offers readers an empirical analysis aimed at comparing the performance, in terms of technological innovation and productivity, of companies that received incentives from different innovation policies during the 2000s, and those that didn’t. The eighth article, “The institutional economy and development: a comparison between the perspectives of Douglass North and Ha-Joon Chang”, looks at the theoretical contributions of these two authors on the relationship between institutions and economic development. The ninth article, entitled “Celso Furtado’s contribution to civilizational transition and the progressive movement: lessons of Creativity and dependence on the industrial civilisation”, revives some of Furtado’s work on this subject and reflects on the importance of experimenting with new socioeconomic structures of governance.

The dossier in this latest volume looks at Celso Furtado through the eyes of two contributors. Rosa Freire d’Aguiar writes about Celso Furtado’s critical participation in the Alliance for Progress program and Ricardo Bielschowsky comments on *Diários intermitentes de Celso Furtado*, a work launched recently by Rosa Freire d’Aguiar.

Tributes to Chico de Oliveira and to Cláudio Salm are registered here through the testimonials of Rosa Freire d’Aguiar and Carlos Aguiar de Medeiros.

Two books are discussed in reviews: *Cinquenta anos esta noite*, by José Serra, and *Macroeconomia moderna: as lições de Keynes para economias em desenvolvimento*, by Associação Keynesiana Brasileira.

Pleasant reading to all!

November 2019

Carmem Feijó

Editor

Mateus Coelho Ferreira¹
Vitor Lopes de Souza Alves²

Juros, hiato do produto, câmbio e inflação: uma análise empírica do regime de metas de inflação brasileiro (1999-2018)³

RESUMO

Este artigo realiza uma série de testes econométricos, por meio da metodologia do Vetor Autorregressivo (VAR), para o regime de metas de inflação brasileiro, baseando-se na crítica feita por Franklin Serrano (2010) ao entendimento consensual a respeito dos seus fundamentos operacionais, próprio da teoria econômica ortodoxa. Em conformidade com o que sustenta Serrano, verifica-se a ausência de relação estatística entre a taxa de inflação e o hiato do produto e a existência de relação estatística entre a taxa de inflação e a taxa de câmbio nominal. Tem-se, assim, que o controle inflacionário realizado pelo Banco Central do Brasil ocorre por meio dos efeitos dos juros sobre o câmbio e deste sobre os custos.

Palavras-chave

Inflação; Regime de Metas de Inflação; Juros; Hiato do Produto; Câmbio.

ABSTRACT

This article performs a series of econometric tests, using Vector autoregression (VAR) methodology, on Brazil's inflation targeting regime. These are based on a critique by Franklin Serrano (2010) of the generally accepted view regarding such a regime's operational fundamentals, which are specific to orthodox economic theory. In line with Serrano's observations, one can note the lack of any clear statistical relationship between the inflation rate and the output gap or between the inflation rate and the nominal exchange rate. Thus, the Central Bank of Brazil's inflation control is achieved through the effects exerted by interest rates on the exchange rate and of this on costs.

Key-words

Inflation; Inflation Targeting Regime; Interest Rate; Output Gap; Exchange Rate.

JEL Classification

E31, E52

1. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e doutorando em Economia da Indústria e da Tecnologia na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
2. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e mestrando em Economia na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
3. Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no XI Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, ocorrido em Porto Alegre, em 2018.

1. Introdução

Este artigo tem por objetivo realizar uma série de testes econométricos, por meio da metodologia do Vetor Autorregressivo (VAR), para o regime de metas de inflação (RMI) brasileiro (1999-2018), tendo por base a discussão realizada por Franklin Serrano (2000) em artigo intitulado *Juros, câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil*. Segundo este autor, o controle inflacionário no Brasil, desde o início da vigência do RMI, não funciona por meio do mecanismo consensualmente admitido, baseado na administração da demanda agregada e do hiato do produto/emprego através das operações da taxa de juros, mas por meio de um mecanismo mal compreendido, baseado nos efeitos dos juros sobre a taxa de câmbio e os custos.

A seção 2 divide-se em três subseções. Na 2.1, são apresentadas as razões da implementação do RMI no Brasil em substituição ao regime de estabilização anteriormente adotado, baseado na âncora cambial. Na 2.2, são expostos os seus fundamentos operacionais, tal como compreendidos pela teoria econômica ortodoxa e oficialmente anunciados pelas autoridades monetárias, e traça-se um panorama histórico dos seus resultados entre 1999, ano do seu início, e 2018. Por fim, na 2.3, apresentam-se a crítica feita por Serrano (2010) a esses fundamentos e o seu entendimento sobre como o RMI de fato funciona.

Na seção 3, procede-se a uma análise econométrica do RMI brasileiro, por meio da metodologia do VAR, com dados mensais disponíveis para o período compreendido entre julho de 1999 e junho de 2018. Foi escolhido um modelo VAR com 1 defasagem, em que se estimam: uma função impulso-resposta para a inflação de preços livres, em relação a um choque aleatório da inflação de preços monitorados, dos juros reais, do hiato do produto e do câmbio nominal; um teste de causalidade de Granger para até 4 defasagens; e a decomposição da variância dos erros de previsão da inflação de preços livres para o período de um ano.

Por fim, conclui-se, em conformidade com os resultados obtidos, pela ausência de relação estatística entre a taxa de inflação e o hiato do produto e pela existência de relação estatística entre a taxa de inflação e a taxa de câmbio nominal, corroborando-se a crítica feita por Serrano (2010) ao entendimento consensual sobre o *modus operandi* do RMI brasileiro.

2. O regime de metas de inflação brasileiro

2.1 Do regime de âncora cambial ao regime de metas de inflação

Em 1994, após anos de convívio com a hiperinflação, o governo brasileiro, tendo instituído o real como moeda de circulação oficial, logrou estabilizar o nível de preços por meio da adoção do regime de âncora cambial. Mantendo a taxa de câmbio fixa e sobreapreciada e, ao mesmo tempo, realizando a abertura comercial, o arranjo macroeconômico implementado defrontou os produtores domésticos com uma forte concorrência internacional, impondo uma pressão baixista aos seus preços. Colateralmente, esse arranjo implicou a ocorrência de grandes déficits comerciais e, conseqüentemente, transações correntes, os quais tiveram de ser financiados por meio da absorção de capitais externos, conseguida mediante a prática de altas taxas de juros e a abertura financeira.

Apesar de bem-sucedido no controle da inflação, o regime de âncora cambial teve de ser abandonado em 1999, em razão dos dois desequilíbrios que produziu: o externo e o fiscal. Por um lado, os recorrentes déficits em transações correntes impuseram grande fragilidade externa ao país: caso os fluxos internacionais de capital fossem interrompidos – situação característica da economia brasileira em toda a década de 1980 e início da de 1990 –, sobreviria um déficit no balanço de pagamentos, trazendo por conseqüência a perda de reservas. Por outro lado, as elevadas taxas de juros implicaram um substancial aumento da dívida pública, fragilizando a capacidade fiscal do Estado. Conforme Giambiagi,

A política econômica baseada na combinação de déficits em conta corrente e de taxas de juros reais elevadas poderia ser sustentada enquanto houvesse espaço para a ampliação do endividamento, tanto externo como público. Entretanto, com o passar do tempo – e diante das crises que sacudiram os mercados internacionais no primeiro governo FHC – esse espaço foi progressivamente se fechando e praticamente deixou de existir no decorrer do segundo semestre de 1998, quando o resto do mundo deixou de financiar o Brasil e a rolagem da dívida interna passou a ser feita a taxas de juros proibitivas (GIAMBIAGI, 2011, p. 174-175).

No segundo semestre de 1998, com a declaração de moratória pela Rússia – país que enfrentava grande desequilíbrio externo – e, conseqüentemente, com o espalha-

mento do temor, pelos mercados financeiros internacionais, de que o mesmo pudesse suceder com outros países em igual situação, o Brasil viu-se diante de uma severa interrupção do seu financiamento externo. Ao contrário das crises do México e da Ásia, de 1995 e 1997, respectivamente, quando foi possível restaurar os fluxos de liquidez internacional aumentando a taxa de juros, tal opção não se fez mais eficaz. Consequentemente, em janeiro de 1999, diante de uma rápida e expressiva perda de reservas, decorrente dos déficits em transações correntes e do balanço de pagamentos, o governo brasileiro viu-se forçado a substituir a taxa de câmbio fixa pela flexível, permitindo a desvalorização do real frente ao dólar.⁴ Em poucos dias, o câmbio passou de 1,20 para 2,00 R\$/US\$, sobrevivendo o receio de um possível aumento generalizado dos preços: abandonado o instrumento de controle inflacionário, isto é, a taxa de câmbio fixa e sobreapreciada, a inflação poderia retornar com grande força. Foi então que se passou a considerar a possibilidade de adoção do RMI, já implementado em alguns países do mundo desde o início da década de 1990, como instrumento alternativo para promover a estabilização. Arestis, De Paula e Ferrari Filho abordam assim essa experiência:

O Plano Real seguiu a mesma lógica dos programas de estabilização implementados em grande parte da América Latina, qual seja, em um contexto de abertura da economia e de reformas liberalizantes, a taxa de câmbio passou a ser o preço-âncora e a taxa de juros foi utilizada para propiciar a entrada de capitais externos de curto prazo, visando, com isso, ao equilíbrio do balanço de pagamentos. Como o volume do fluxo de capitais era muitas vezes superior ao volume necessário para o equilíbrio do balanço de pagamentos, a acumulação de reservas internacionais acabou contribuindo para uma forte apreciação da taxa de câmbio no início do Plano Real (quando se adotou inicialmente um regime de câmbio “assimétrico”), o que colaborou para o recrudescimento dos déficits na balança comercial. O Brasil, em função dos déficits em conta corrente (mais de 4% do PIB em 1998) e da dependência de capitais externos de curto prazo, passou a conviver com situações de fragilidade externa que, em face do contágio das crises mexicana, do Sudeste Asiático e russa, acabaram ocasionando recorrentes ataques especulativos ao *real*, ao longo do período.

4. Embora a taxa de câmbio não tenha sido propriamente fixa entre julho de 1994 (adoção do real) e janeiro de 1999 (adoção do câmbio flexível), as variações permitidas pelo Banco Central (Bacen) mantiveram-se dentro de um intervalo bastante estrito, de modo que ela se manteve sobreapreciada e relativamente estável durante todo o período.

do 1995-1998. As consequências dos referidos ataques especulativos foram duas: por um lado, as reservas cambiais se contraíam; e, por outro, as Autoridades Monetárias eram obrigadas a elevar, ainda mais, a taxa de juros para induzir a entrada de capitais. No final de 1998 e início de 1999, todavia, as Autoridades Monetárias não conseguiram manter a estrutura da política de estabilização implementada com o Plano Real, visto que a crise cambial brasileira era profunda. Assim sendo, o Brasil foi forçado a abandonar o regime de taxa de câmbio à *la crawling-peg*, responsável pela estabilidade de preços, e passou a adotar o regime de câmbio flutuante. Como consequência, a taxa de câmbio desvalorizou-se consideravelmente, produzindo, dessa forma, um efeito *pass-through* para os preços domésticos, gerando pressões altistas de inflação.

Diante desse quadro, as Autoridades Monetárias, receosas da possibilidade de haver uma explosão inflacionária, implementaram, em junho de 1999, o regime de IT, objetivando, assim, manter a inflação sob controle (ARESTIS; DE PAULA; FERRARI FILHO, 2009, p. 8-9).⁵

2.2 Os fundamentos operacionais do regime de metas de inflação e os seus resultados

No uso das suas atribuições legais, o então presidente Fernando Henrique Cardoso baixou, em 21 de junho de 1999, o decreto nº 3.088, que instituiu o RMI como orientador da política monetária no Brasil. Nesse decreto, publicado no dia seguinte no *Diário Oficial da União*, lê-se:

Art. 1º Fica estabelecida, como diretriz para fixação do regime de política monetária, a sistemática de “metas para a inflação”.

§ 1º As metas são representadas por variações anuais de índice de preços de ampla divulgação.

§ 2º As metas e os respectivos intervalos de tolerância serão fixados pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, mediante proposta do Ministro de Estado da Fazenda [...]

Art. 2º Ao Banco Central do Brasil compete executar as políticas necessárias para cumprimento das metas fixadas.

5. IT é a sigla em inglês para *inflation targeting*, o equivalente em português para metas de inflação.

Art. 3º O índice de preços a ser adotado para os fins previstos neste Decreto será escolhido pelo CMN, mediante proposta do Ministro de Estado da Fazenda.

Art. 4º Considera-se que a meta foi cumprida quando a variação acumulada da inflação – medida pelo índice de preços referido no artigo anterior, relativa ao período de janeiro a dezembro de cada ano calendário – situar-se na faixa do seu respectivo intervalo de tolerância. [...]

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 1999, seção 1, p. 76).⁶

Em síntese, o RMI funciona como um sistema em que o Banco Central do Brasil (Bacen) se compromete a tomar as medidas necessárias para enquadrar a taxa de inflação anual dentro de um intervalo previamente estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), composto por uma meta central e bandas de variação superior e inferior. Com validade prevista já para o ano de 1999, o decreto nº 3.088 permanece em vigência até os dias de hoje, sempre utilizando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como referencial para o cálculo da inflação efetiva e tendo sofrido apenas pequenas alterações relacionadas aos prazos-limite para a definição prévia das metas inflacionárias anuais. Bogdanski, Tombini e Verlang (2000, p. 12) informam que o IPCA tem como metodologia um cálculo sobre o custo de vida das famílias com renda mensal entre 1 e 40 salários mínimos, com dados coletados em nove regiões metropolitanas do país. Giambiagi explica nos seguintes termos o modo de funcionamento do RMI:

Com a adoção do sistema de metas de inflação, o Conselho Monetário Nacional (CMN) ao definir um “alvo” para a variação do IPCA, passou a balizar as decisões de política monetária do Banco Central (BC) tomadas todos os meses pelo Comitê de Política Monetária (Copom). Este toma decisões acerca da taxa Selic com base em um modelo no qual a hipótese adotada quanto à taxa de juros e à cotação cambial gera um certo resultado de inflação, nos termos desse modelo. Assim, teoricamente, se a variação dos preços resultante de incorporar às equações uma hipótese correspondente à taxa de juros Selic vigente na época se mostrasse inferior à meta, o BC estaria em condições de reduzir os juros, enquanto, se a inflação estimada fosse superior à meta, o BC deveria subir os juros (GIAMBIAGI, 2011, p. 177).

6. O decreto nº 3.088 encontra-se disponível na íntegra no Anexo 1.

O RMI é um dos três componentes do que se convencionou chamar o “tripé macroeconômico”, sendo os outros dois: a taxa de câmbio flexível e as metas de superávit primário. Eles têm por objetivo, respectivamente, o equilíbrio externo e o equilíbrio fiscal e foram adotados conjuntamente com o RMI, cujo objetivo é garantir a estabilidade do nível de preços ou o equilíbrio monetário. Como se depreende da citação anterior, a implementação do RMI implicou a adoção de um novo instrumento de controle da inflação, em substituição à taxa de câmbio: a taxa de juros. Anteriormente, para garantir a estabilidade, o Bacen tinha de manter o câmbio sobreapreciado; agora, para fazer com que a inflação convirja para a meta, ele deve operar com os juros, elevando-os para reduzir a inflação e reduzindo-os para aumentá-la. Mais precisamente, os fundamentos operacionais do RMI brasileiro são assim descritos por Arestis, De Paula e Ferrari Filho:

A política monetária brasileira do regime de IT é baseada no modelo britânico de IT. O Conselho Monetário Nacional (CMN) estabelece as metas de inflação, que são propostas pelo Ministro da Fazenda. O Comitê de Política Monetária (Copom) do BCB tem de atingir o alvo da meta de inflação através do uso das taxas de juros de curto prazo. Assim sendo, o BCB trabalha com uma equação à *la* regra de Taylor e segue sua função reação. A equação relevante é:

$$(2) R_t = \alpha_1 p_{t-1} + (1-\alpha_1) [\alpha_0 + \alpha_2 (E_t p_{t+j} - P^*_{t+j})] + \alpha_3 Y_{gt-1} + \alpha_4 \Delta e_{t-1},$$

em que: R_t representa a taxa Selic (“Sistema Especial de Liquidação e Custódia”), isto é, as taxas de juros estabelecidas pelo COPOM; $E_t p_{t+j}$ é a expectativa da inflação; P^*_{t+j} é a meta de inflação; Y_g é o hiato do produto (que se obtém pela diferença entre as séries reais e as séries “filtradas” HP); e Δe_{t-1} é a variação da taxa de câmbio nominal. (ARESTIS; DE PAULA; FERRARI FILHO, 2009, p. 9-10).

A Tabela 1 a seguir, obtida em Brasil (2018), apresenta os resultados históricos do RMI brasileiro: as metas centrais estabelecidas, os intervalos de variação permitidos e a inflação efetiva de cada ano. Nos 19 anos já finalizados de sua vigência, a inflação efetiva apenas não esteve enquadrada no intervalo previsto em cinco oportunidades (acima: 2001, 2002, 2003 e 2015; abaixo: 2017),⁷ um indício do sucesso do regime em atingir o seu objetivo.

7. Levando-se em conta as revisões das metas e bandas feitas em 2003 e 2004, considera-se que a inflação esteve dentro do intervalo em 2004, mas não em 2003.

Tabela 1 | Histórico de metas para a inflação no Brasil

Ano	Norma	Data	Meta (%)	Banda (p.p.)	Limites Inferior e Superior (%)	Inflação Efetiva (IPCA % a.a.)
1999			8	2	6-10	8,94
2000	Resolução 2.615	30/06/1999	6	2	4-8	5,97
2001			4	2	2-6	7,67
2002	Resolução 2.744	28/06/2000	3,5	2	1,5-5,5	12,53
2003 ¹	Resolução 2.842	28/06/2001	3,25	2	1,25-5,25	9,3
	Resolução 2.972	27/06/2002	4	2,5	1,5-6,5	
2004 ¹	Resolução 2.972	27/06/2002	3,75	2,5	1,25-6,25	7,6
	Resolução 3.108	25/06/2003	5,5	2,5	3-8	
2005	Resolução 3.108	25/06/2003	4,5	2,5	2-7	5,69
2006	Resolução 3.210	30/06/2004	4,5	2	2,5-6,5	3,14
2007	Resolução 3.291	23/06/2005	4,5	2	2,5-6,5	4,46
2008	Resolução 3.378	29/06/2006	4,5	2	2,5-6,5	5,9
2009	Resolução 3.463	26/06/2007	4,5	2	2,5-6,5	4,31
2010	Resolução 3.584	01/07/2008	4,5	2	2,5-6,5	5,91
2011	Resolução 3.748	30/06/2009	4,5	2	2,5-6,5	6,5
2012	Resolução 3.880	22/06/2010	4,5	2	2,5-6,5	5,84
2013	Resolução 3.991	30/06/2011	4,5	2	2,5-6,5	5,91
2014	Resolução 4.095	28/06/2012	4,5	2	2,5-6,5	6,41
2015	Resolução 4.237	28/06/2013	4,5	2	2,5-6,5	10,67
2016	Resolução 4.345	25/06/2014	4,5	2	2,5-6,5	6,29
2017	Resolução 4.419	25/06/2015	4,5	1,5	2,5-6	2,95
2018	Resolução 4.499	30/06/2016	4,5	1,5	2,5-6	
2019	Resolução 4.582	28/06/2017	4,25	1,5	2,75-5,75	
2020	Resolução 4.582	28/06/2017	4	1,5	2,5-5,5	
2021	Resolução 4.671	26/06/2018	3,75	1,5	2,25-5,25	

1. A Carta Aberta, de 21/01/2003, estabeleceu metas ajustadas de 8,5% para 2003 e de 5,5% para 2004.
Fonte: Banco Central do Brasil

2.3 A crítica de Franklin Serrano aos fundamentos operacionais do regime de metas de inflação

De acordo com Serrano (2010), o entendimento consensual a respeito dos fundamentos operacionais do RMI baseia-se no “novo consenso macroeconômico” ou “nova síntese neoclássica” e resume-se em três proposições:

- a) O núcleo ou tendência da inflação resulta dos choques de demanda;
- b) A taxa de juros deve ser operada com o objetivo de controlar a demanda agregada e, conseqüentemente, a inflação;
- c) Variações da taxa de câmbio surgem como efeito colateral de variações da taxa de juros, sem ter relação direta com o controle da inflação.

Ainda segundo o autor, essas três proposições apenas se sustentam se quatro pressupostos forem válidos:

- 1) O hiato do produto/emprego afeta sistematicamente a inflação;
- 2) Os choques inflacionários têm persistência total: somados, os coeficientes de inércia (inflação passada) e de expectativas (inflação futura) igualam-se à unidade;
- 3) O produto potencial não depende do comportamento da demanda agregada;
- 4) Os choques de custos são aleatórios e, na média, não aumentam nem diminuem a inflação.

Em decorrência dos pressupostos 2 e 3, tem-se que a política monetária é neutra no longo prazo, não afetando o produto potencial, e que a taxa de juros deve ser usada apenas para controlar a inflação. O pressuposto 1 garante a possibilidade de se atingir a meta inflacionária por meio da política monetária: uma vez que no curto prazo esta não é neutra, pode-se utilizar a taxa de juros para afetar a demanda agregada e, conseqüentemente, o hiato do produto/emprego e a inflação. O pressuposto 4 sugere que o Bacen não deve tentar controlar a inflação de custos, uma vez que na média ela é igual a zero.

Embora a teoria econômica ortodoxa aceite esses quatro pressupostos e se baseie neles, Serrano (2010) afirma que nenhum deles se sustenta para a economia brasileira posterior a 1999. Para defender essa ideia, o autor recorre a diversos estudos econométricos e indicadores estatísticos que já demonstraram empiricamente: i) a inexistência de relação entre o hiato do produto e o nível ou a aceleração da inflação; ii) uma persistência inflacionária inferior à unidade, isto é, não completa; iii) a dependência do produto potencial relativamente ao produto corrente/demanda agregada; iv) um comportamento não aleatório dos custos (por exemplo, os preços do petróleo e demais *commodities* e o salário mínimo nominal

apresentaram tendência de crescimento ao longo da década de 2000). Nas suas próprias palavras,

Como nenhum dos quatro pressupostos se sustenta, é evidente que o sistema de metas no Brasil não pode funcionar da maneira em que é descrito consensualmente. Ainda assim, bem ou mal, o sistema funciona: a inflação crônica não retornou a partir de 1999 e ficou contida dentro da faixa estipulada pelas metas em 1999, 2000, 2005, 2006 e 2007 (ficando acima da meta em 2001, 2002, 2003 e 2004). Então fica a questão: como é possível controlar a inflação a partir da taxa de juros, numa economia em que não há evidência de que o controle da demanda agregada seja capaz de conter diretamente o aumento de preços ou salários nominais, e onde há um conjunto de pressões inflacionárias pelo lado dos custos? (SERRANO, 2010, p. 65).

Em outras palavras, a crítica que se faz é a seguinte: embora o RMI brasileiro tenha obtido sucesso no controle da inflação ao longo dos anos de sua vigência, esse controle não se deu, na prática, em conformidade com os fundamentos operacionais compreendidos pela teoria econômica ortodoxa e oficialmente anunciados pelas autoridades monetárias. Como, então, o RMI de fato opera no entendimento de Serrano? A solução para essa questão vem imediatamente na sequência do texto:

A resposta é que, na prática, o sistema funciona da seguinte maneira: aumentos da taxa de juros valorizam a taxa de câmbio nominal; as mudanças na taxa de câmbio, por sua vez, com alguma defasagem, têm um forte impacto de custos, diretos e indiretos, sobre todos os preços da economia, inclusive os “livres” (SERRANO, 2010, p. 65).

De modo didático, o entendimento consensual a respeito do modo de funcionamento do RMI baseia-se na seguinte ordem de causalidade, partindo-se do pressuposto de que a inflação é de demanda:

↑Taxa de juros → ↓Demanda agregada → ↓Hiato do produto → ↓Taxa de inflação

Uma vez que se reconhece que a última das relações causais desse esquema – a estabelecida entre o hiato do produto e a taxa de inflação – não se verifica na prática, um novo modelo deve ser fornecido para indicar corretamente o modo como as operações com

a taxa de juros afetam a taxa de inflação. A explicação proposta por Serrano (2010) está baseada na seguinte ordem de causalidade, admitindo-se que a inflação é de custos:

↑Taxa de juros → ↓Taxa de câmbio → ↓Custos → ↓Taxa de inflação

Serrano (2010) observa que, desde a implementação do RMI – e apesar das várias mudanças pelas quais passou o setor externo da economia brasileira desde então –, é possível identificar uma forte relação entre o diferencial de juros interno e externo, corrigido pelo risco-país, e o nível da taxa de câmbio nominal. A política de juros altos, praticada ao longo de toda a década de 2000, resultou numa valorização contínua do câmbio. Por sua vez, a valorização do câmbio produziu o efeito de transformar choques de oferta negativos em dólares em choques de oferta positivos em reais: embora os preços das importações em dólares apresentem tendência de crescimento na década de 2000, os preços das importações em reais apresentam tendência de queda (em especial, os preços internacionais do petróleo e demais *commodities*). Assim, admitindo-se que a inflação brasileira é de custos, a estabilização dos preços conseguida após a implementação do RMI explica-se, na verdade, pela valorização do câmbio, resultante dos juros altos.

Uma vez que as variações da demanda agregada e do hiato do produto/emprego não afetam a taxa de inflação, elas acabam surgindo apenas como um efeito colateral das operações com os juros: na década de 2000, os juros altos inibiram o consumo e o investimento e reduziram a taxa de crescimento do produto, sem que isso tenha contribuído para conter a inflação. Outra característica importante da década de 2000 é o fato de não ter havido inflação puxada pelos salários nominais médios, apesar do grande crescimento nominal do salário mínimo: os custos unitários do trabalho em termos nominais só cresceram depois e menos que o aumento da inflação. Assim, mesmo quando ocorreram grandes desvalorizações cambiais, a ausência de indexação salarial e a baixa resistência do salário real à queda atenuaram a persistência dos choques inflacionários e impediram o retorno da inflação crônica.

Por fim, Serrano conclui resumindo a realidade do *modus operandi* do RMI brasileiro em cinco proposições:

Temos então que operação concreta do sistema de metas inflacionárias no Brasil tem as seguintes características: i) o núcleo da inflação é de custos; ii) as variações na taxa de ju-

ros afetam a taxa de câmbio; iii) as variações no câmbio afetam os custos e posteriormente os preços de todos os setores da economia. O primeiro impacto se dá nos preços dos transacionáveis e dos monitorados (estes via indexação ao IGP-M) e, posteriormente, o impacto dos preços por atacado afeta os custos e os índices de preços “livres” e dos não transacionáveis; iv) o efeito dos juros na demanda agregada é, afinal, apenas um efeito colateral da política monetária e v) a âncora do sistema é a baixa resistência dos salários reais médios (SERRANO, 2010, p. 68).

3. Uma análise empírica do regime de metas de inflação brasileiro

3.1 Descrição da base de dados e testes de raiz unitária

A fim de testar o modo de funcionamento do RMI brasileiro, coletaram-se dados de seis séries temporais de base mensal, cujo corte temporal compreende todo o período de vigência do RMI no Brasil, estendendo-se de julho de 1999 a junho de 2018. A seguir, apresentam-se a descrição e a fonte dos dados:

- PCA-L: Índice de Preços ao Consumidor Amplo livre (% a.m.). Compõe-se de itens como vestuário, alimentação, habitação etc., cujos preços são determinados pela oferta e demanda de mercado. Fonte: IBGE.
- IPCA-M: Índice de Preços ao Consumidor Amplo monitorado (% a.m.). Compõe-se de itens como gasolina, energia elétrica, planos de saúde etc., cujos preços são regulados pelo poder público por meio de contratos e leis. Fonte: IBGE.
- IPCA: Índice de Preços ao Consumidor Amplo (% a.a.). Fonte: IBGE.
- Juros nominais: Taxa Selic (% a.a.). Fonte: Bacen.
- PIB: Produto Interno Bruto, a preços correntes (R\$). Fonte: Bacen.
- Câmbio nominal: taxa de câmbio comercial, compra, média do período (R\$/US\$). Fonte: Bacen.

Com base nas séries temporais de juros nominais e IPCA, estimou-se a série temporal de juros reais, subtraindo-se a primeira pela segunda; e com base na série tem-

poral do PIB, estimou-se a série temporal do hiato do produto, utilizando-se o filtro Hodrick-Prescott:^{8,9}:

- Juros reais: Juros nominais - IPCA.
- Hiato do produto.

Num primeiro momento, a fim de determinar como as séries temporais devem ser incluídas no modelo econométrico, foram realizados os seguintes testes para captar a presença de raiz unitária: Dickey-Fuller Aumentado (ADF), Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS) e Phillips-Perron (PP). Nos testes ADF e PP, a hipótese nula é a de que a série temporal é não-estacionária. Já no teste KPSS, a hipótese nula é a inversa, isto é, a de que a série é estacionária. O critério de informação utilizado foi o Schwarz Info Criteria (SIC), e o número máximo de defasagens escolhido foi de 14. Nos testes KPSS e PP, a estimação espectral utilizada foi a Bartlett Kernel, e a *bandwidth* utilizado foi o Newey-West. Considerou-se apenas o teste com intercepto. Os resultados encontram-se na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 | Testes de raiz unitária

	ADF	KPSS	PP
IPCA-L	-6.423884***	0.095650	-6.526368***
IPCA-M	-10.16254***	0.648314**	-10.36821***
Juros reais	-1.737303	1.533360***	-3.107874**
Δ Juros reais	-9.492938***	0.129180	-8.422428***
PIB	0.985486	1.991969***	1.633892
Hiato do produto	-4.538125***	0.026354	-10.67672***
Câmbio nominal	-1.232809	0.400125*	-1.251832
Δ Câmbio nominal	-10.20757***	0.132434	-10.22175***

Fonte: Elaboração própria dos autores.

8. Ver Bogdanski, Tombini e Verlang (2000, p. 18).

9. A escolha das variáveis utilizadas neste trabalho tem como referência metodológica o *Relatório de Inflação de Setembro de 2012* (BRASIL, 2012), no qual o Bacen apresenta uma revisão dos modelos econométricos do VAR para projeção da inflação ao longo do tempo.

A presença de asteriscos deve ser assim interpretada: * indica que a hipótese nula é rejeitada a 10%, ** a 5% e *** a 1%. A ausência de asterisco indica que não se deve rejeitar a hipótese nula. Analisando-se os resultados dos testes de raiz unitária contidos na Tabela 2, pode-se concluir que: o IPCA-L é estacionário a 1%; o IPCA-M é estacionário a 1% (testes ADF e PP), e não-estacionário a 5%, mas estacionário a 1% (teste KPSS); os juros reais são estacionários a 5%, mas não-estacionários a 1% (teste PP), e não-estacionários a 1% (testes ADF e KPSS); a primeira diferença dos juros reais é estacionária a 1%; o PIB é não-estacionário a 1%; o hiato do produto é estacionário a 1%; o câmbio nominal é não-estacionário a 10%, mas estacionário a 5% (teste KPSS), e não-estacionário a 1% (testes ADF e PP); a primeira diferença do câmbio nominal é estacionária a 1%.

As séries temporais de juros reais, PIB e câmbio nominal, que não tiveram estacionariedade comprovada, não serão utilizadas no modelo econométrico. Este será elaborado com a utilização das séries temporais de IPCA-L, IPCA-M, primeira diferença dos juros reais, hiato do produto e primeira diferença do câmbio nominal, que tiveram estacionariedade comprovada. Passa-se, no próximo momento, para a apresentação teórica da modelagem econométrica aqui adotada.

3.2 Metodologia: o Vetor Autorregressivo (VAR)

O VAR tem como finalidade estimar o impacto de um choque aleatório sobre a estrutura de um sistema de variáveis escolhido (leia-se: função impulso-resposta), fazer previsões de séries específicas ou estimar a decomposição da variância dos erros de previsão (GREENE, 2003, p. 587). Um VAR reduzido parte de uma equação em que todas as variáveis são defasadas e tratadas como endógenas em relação à função estimada, possuindo um caráter dinâmico. O VAR tem como objetivo entender as relações entre as variáveis do sistema, em vez da análise de inferência sobre seus parâmetros (SIMS, 1980, p. 20-21). Pode-se representar um VAR(p) na sua forma reduzida, isto é, com p defasagens escolhidas, do seguinte modo:

$$AY_t = \mu + \Phi_1 Y_{t-1} + \Phi_2 Y_{t-2} + \dots + \Phi_p Y_{t-p} + Bt + \epsilon_t \text{ (Equação 1)}$$

Φ consiste no operador de *lags*, μ é uma constante, Y_t é o conjunto de variáveis endógenas, Bt é o conjunto de variáveis exógenas, e ϵ_t é um termo de erro aleatório. O ope-

rador de *lags* consiste em um vetor $n \times n$ que restringe o conjunto de variáveis endógenas e está conectado com a matriz A . Segundo Greene (2003, p. 586), o termo de erro é um ruído branco, mas que pode ser correlacionado de forma contemporânea, tendo sua matriz de covariância positivamente definida. Outros pressupostos importantes são o de que os autovalores da matriz do operador de *lags* estejam fora do círculo unitário, para manter a estabilidade do sistema, e o de que o resíduo do modelo seja estacionário, ou seja, não possua autocorrelação serial (LÜTKEPOHL, 1991, p. 33).

O VAR é bastante utilizado para compreender os impactos que as variáveis macroeconômicas provocam umas sobre as outras, dado que na maioria das vezes sua trajetória e seu comportamento dependem de valores contemporâneos e defasados no tempo. Conforme exposto por Sims (1980, p. 6), apesar de algumas variáveis serem tratadas em diversos modelos macroeconômicos como exógenas porque provêm, por exemplo, de mudanças nas políticas econômicas, na verdade possuem uma essência claramente endógena.

Pode-se medir impactos de choques estruturais no sistema de variáveis endógenas pelo método da função impulso-resposta, que consiste em tomar restrições em alguns parâmetros do VAR(p) (sob a hipótese de que algum parâmetro seja igual a zero) como uma forma de identificação dos seus parâmetros estruturais, usando-se, então, uma triangulação matricial para decompor os resíduos chamada de decomposição de Cholesky (BUENO, 2008, p. 216).

Lütkepohl (1991, p. 58) aponta que a condição da função impulso-resposta corresponde a uma representação de um processo de médias móveis (MA) infinito da matriz $n \times n$ de variáveis endógenas do VAR restrito. Entretanto, a decomposição de Cholesky, ao impor a restrição triangular, define a ordenação do impulso de forma arbitrária; logo, restrições diferentes irão gerar resultados diferentes. Uma maneira de escapar desse problema é utilizar o método dos impulsos generalizados (*generalized impulses*) ou um choque de uma unidade de erro padrão.¹⁰ Em um VAR estacionário, “*the impulse responses should die out to zero and the accumulated responses should asymptote to some (non-zero) constant*” (E-views, 2014, p. 562). Cria-se um intervalo de confiança para a estimativa de cada impulso pelo método analítico ou por experimentos de Monte Carlo (BUENO, 2008, p. 219).

10. Pesaran e Shin (1998) definem um método de impulsos generalizados que não depende da ordenação das variáveis no VAR.

Por sua vez, o teste de causalidade de Granger é útil para captar se é possível prever, por meio de uma variável, mudanças nos valores de outra variável no tempo, usando seus próprios termos contemporâneos e defasados. O modelo é estimado via mínimos quadrados ordinários (MQO) e, assim, é obtido um teste F de significância conjunta dos parâmetros. A hipótese nula consiste em afirmar que a variável analisada não causa “no sentido de Granger” a outra. Só é possível testar a causalidade “no sentido de Granger” dentro de um exato recorte de tempo. Em outras palavras, seu resultado é válido apenas sob esse determinado período (HENDRY; MIZON, 1999, p. 105).

Um dos problemas relacionados ao teste de causalidade de Granger é o de decidir a quantidade de *lags* do teste, pois normalmente a escolha é arbitrária (HENDRY; MIZON, 1999, p. 108). De fato, o teste é bastante sensível à quantidade de *lags*: se poucos, pode levar à inconsistência; se muitos, pode gerar ineficiência. Um dos pressupostos necessários para estimar o teste é o de que as séries sejam estacionárias (BUENO, 2008, p. 224). Pode-se estimar também se uma variável é fracamente exógena, isto é, “if lagged variables of x_t have no explanatory power for any of the variables of the system, then we would view x_t as weakly exogenous to the system” (GREENE, 2003, p. 592).

Adicionalmente, pode-se estimar como cada variável econômica influencia na previsão da outra ao longo do tempo por meio do chamado método da decomposição da variância dos erros de previsão. A ideia seria captar a porcentagem no desvio do erro de previsão na variância calculada provocado por cada choque exógeno dado por outra variável escolhida no VAR.

Em relação ao modelo utilizado neste artigo, a ordem escolhida do VAR foi de 1 defasagem, conforme os motivos elencados no Anexo 2.¹¹ Com base nos testes de raiz unitária, a taxa de inflação de preços livres (IPCA-L), a taxa de inflação de preços monitorados (IPCA-M) e o hiato do produto foram incluídos em nível no modelo; por sua vez, a taxa de juros reais e a taxa de câmbio nominal foram tomadas em primeira diferença.¹² Nas próximas subseções, serão discutidos os resultados obtidos para a

11. Foram tomados os dados mensais compreendidos entre junho de 1999 e junho de 2018. Com a eliminação da primeira observação, em decorrência da ordem de 1 defasagem do VAR, os testes econométricos compreendem o período de julho de 1999 a junho de 2018, perfazendo um total de 19 anos de vigência do RMI brasileiro.

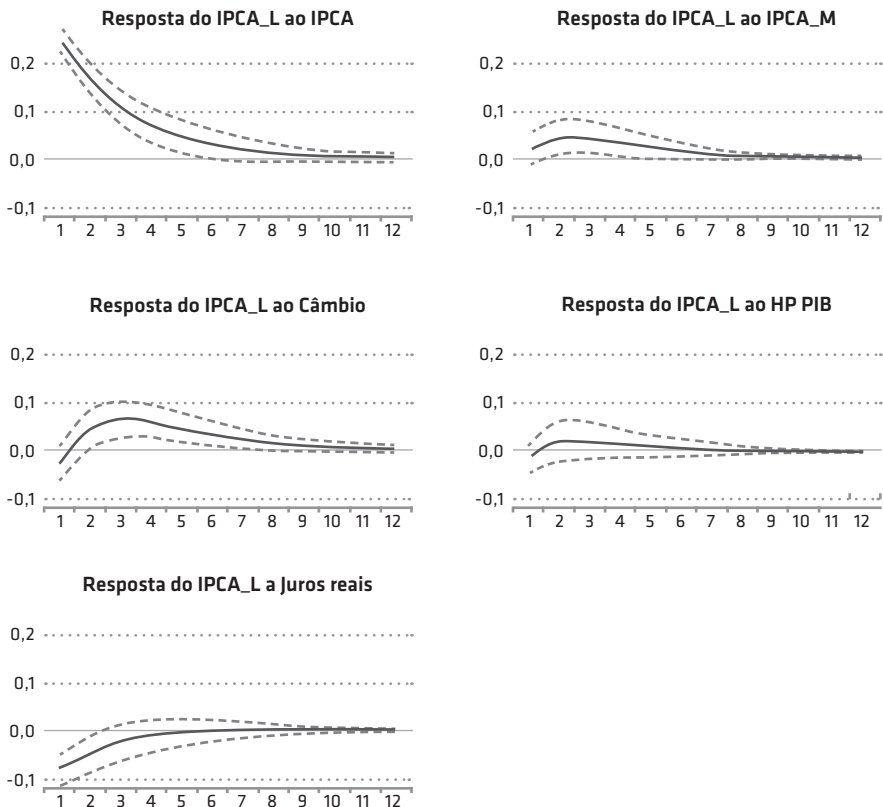
12. Contudo, Bueno (2008, p. 199) afirma que é possível usar ambas, variáveis estacionárias e não-estacionárias, no VAR, dado o seu objetivo de analisar inter-relações entre as variáveis.

função impulso-resposta, para o teste de causalidade de Granger e para a decomposição da variância dos erros de previsão.

3.3 Função impulso-resposta da inflação de preços livres

O método adotado para a função impulso-resposta é o de impulsos generalizados para o período de 12 meses. Os resultados obtidos encontram-se na Figura 1:

Figura 1 | Resposta da inflação de preços livres em relação a um choque aleatório dos juros reais, do hiato do produto, do câmbio nominal, da própria inflação de preços livres e da inflação de preços monitorados.



Fonte: Elaboração própria dos autores.

A resposta da taxa de inflação de preços livres a um choque aleatório da própria variável demonstra a persistência de certa inércia inflacionária. Além disso, como esperado, a taxa de câmbio nominal e a taxa de inflação de preços monitorados demonstraram ter um impacto positivo e significativo sobre a taxa de inflação de preços livres, o que ratifica sua importância na determinação da dinâmica inflacionária brasileira. Os choques da taxa de câmbio nominal e da taxa de inflação de preços monitorados demoram em torno de oito meses para se dissipar no tempo. Adicionalmente, constata-se que, apesar de o impacto do hiato do produto ter sido positivo, não se mostrou significativo.¹³ De modo geral, portanto, os resultados obtidos corroboram a discussão realizada por Serrano (2010) sobre os fundamentos operacionais do RMI brasileiro.

Os mesmos resultados também podem ser observados na Tabela 3, que apresenta a função impulso-resposta acumulada em 12 meses:

Tabela 3 | Função impulso-resposta acumulada em 12 meses

Período	IPCA livre	IPCA monitorado	Juros reais	Hiato do produto	Câmbio nominal
1	0.254597	0.024950	-0.081180	-0.011049	-0.026423
2	0.424297	0.074659	-0.130609	0.011187	0.023025
3	0.535314	0.120102	-0.155430	0.031968	0.091182
4	0.608065	0.154669	-0.165640	0.046444	0.152810
5	0.656367	0.179010	-0.168464	0.055933	0.200885
6	0.688994	0.195576	-0.168118	0.062187	0.235933
7	0.711397	0.206727	-0.166733	0.066417	0.260682
8	0.726983	0.214249	-0.165243	0.069351	0.277933
9	0.737924	0.219369	-0.163982	0.071421	0.289921
10	0.745648	0.222891	-0.163016	0.072895	0.298270
11	0.751118	0.225337	-0.162310	0.073948	0.304108
12	0.754996	0.227051	-0.161808	0.074700	0.308206

Fonte: Elaboração própria dos autores.

Pode-se observar que, no período de um ano, um choque aleatório da taxa de câmbio nominal acarreta uma mudança de 30,8% no valor da taxa de inflação de preços livres, enquanto um choque aleatório do hiato do produto acarreta uma mudança de apenas 7,4%

13. Pode-se considerar um choque no sistema como não significativo quando o choque e seu intervalo de confiança encontram-se em torno de zero.

nesse valor. A resposta da taxa de inflação de preços livres a um choque aleatório da própria variável demonstra que a inércia inflacionária que persiste é inferior à unidade ou não completa (em torno de 0,75). Além disso, a taxa de inflação de preços monitorados possui um efeito significativo sobre a inflação de preços livres, da ordem de 22,7%.

3.4 Testes de causalidade de Granger

Os resultados obtidos no teste de causalidade de Granger para o período analisado encontram-se na Tabela 4. O número de *lags* escolhido foi de 1 até 4 defasagens.

Tabela 4 | Teste de causalidade de Granger para inflação de preços livres, inflação de preços monitorados, juros reais, hiato do produto e câmbio nominal

Hipótese nula: não causa “no sentido de Granger”	1 lag	2 lags	3 lags	4 lags
IPCA livre => IPCA monitorado	0.3301	0.1297	0.3229	0.5144
IPCA livre => Juros reais	0.0154**	0.0398**	0.0691*	0.1833
IPCA livre => Hiato do produto	0.1358	0.0999*	0.1933	0.3418
IPCA livre => Câmbio nominal	0.1111	0.2999	0.3623	0.1097
IPCA monitorado => IPCA livre	0.0134**	0.0101***	0.0055***	0.0080***
IPCA monitorado => Juros reais	0.2682	0.1143	0.1215	0.0819*
IPCA monitorado => Hiato do produto	0.8598	0.8843	0.9529	0.9902
IPCA monitorado => Câmbio nominal	0.6821	0.8143	0.3985	0.0838*
Juros reais => IPCA livre	0.8602	0.8947	0.9726	0.1649
Juros reais => IPCA monitorado	0.0827*	0.3161	0.3161	0.2652
Juros reais => Hiato do produto	0.9224	0.9320	0.8696	0.9037
Juros reais => Câmbio nominal	0.7361	0.7814	0.5922	0.4489
Hiato do produto => IPCA livre	0.0657*	0.1452	0.2849	0.1049
Hiato do produto => IPCA monitorado	0.9721	0.7465	0.7834	0.8689
Hiato do produto => Juros reais	0.8994	0.2631	0.4531	0.5058
Hiato do produto => Câmbio nominal	0.5277	0.2615	0.4576	0.6756
Câmbio nominal => IPCA livre	1E-05***	7.E-06***	3.E-06***	7.E-06***
Câmbio nominal => IPCA monitorado	0.0012***	0.0040***	0.0023***	0.0070***
Câmbio nominal => Juros reais	0.0870*	0.2594	0.3937	0.4599
Câmbio nominal => Hiato do produto	0.0710*	0.2184	0.2425	0.0451**

Fonte: Elaboração própria dos autores.

Os valores constantes da Tabela 4 são o p-valor. Deve-se rejeitar a hipótese nula a 1% (***) , a 5% (**) e a 10% (*). A ausência de asterisco indica não rejeição da hipótese nula.

Para todas as defasagens incluídas no teste, a taxa de câmbio nominal causou “no sentido de Granger” as taxas de inflação de preços livres e monitorados. Por outro lado, o hiato do produto apenas causou no “sentido de Granger” a taxa de inflação de preços livres no primeiro *lag* e com um nível de significância de 10%. Confirma-se, portanto, a interpretação do RMI brasileiro feita por Serrano (2010), de que a taxa de câmbio nominal possui relação causal com a taxa de inflação e de que o hiato do produto não possui relação causal com a taxa de inflação.

Ademais, o teste de causalidade de Granger também demonstrou que a taxa de inflação de preços livres causa “no sentido de Granger” a taxa de juros reais, com um nível de significância de 5% para 1 *lag* e 2 *lags* e de 10% para 3 *lags*. Isso significa que o Bacen executa sua política monetária reagindo à taxa inflação, de acordo com a regra de Taylor. Outro resultado obtido é o de que a taxa de inflação de preços monitorados causa “no sentido de Granger” a taxa de inflação de preços livres para todos os *lags* especificados, mas a taxa de inflação de preços livres não causa “no sentido de Granger” a taxa de inflação de preços monitorados para nenhum *lag* especificado. Também vale ressaltar que o câmbio nominal causa “no sentido de Granger” o hiato do produto para o *lag* 1 ao nível de 10%, e para o 4 *lag* ao nível de 5%, demonstrando-se sua importância para a dinâmica produtiva.

Por fim, um resultado surpreendente encontrado foi o de que mudanças na taxa de juros reais não foram capazes de prever variações futuras nas outras variáveis analisadas, inclusive na taxa de câmbio nominal. Esse fato pode ser interpretado no sentido de que variações na taxa de câmbio nominal também são influenciadas fortemente por outros fatores econômicos exógenos, tais como: o risco-país, a taxa de juros dos títulos do tesouro norte-americano, os gastos de residentes no exterior, o superávit/déficit comercial e o cenário político interno.

3.5 Decomposição da variância dos erros de previsão da inflação de preços livres

A seguir, a Tabela 5 apresenta a decomposição da variância dos erros de previsão da taxa de inflação de preços livres para o intervalo de 12 meses. A decomposição da variância depende da ordenação de Cholesky, ou seja, pode apresentar resultados diferentes de acordo com a ordenação das variáveis no VAR. Além disso, depende também do corte temporal, do número de defasagens e das variáveis incluídas no modelo. Neste caso, utiliza-se a ordenação proposta pelo entendimento de Serrano (2010) [isto é: juros reais; câmbio nominal; preços livres; preços monitorados; hiato do produto] para demonstrar que a taxa de câmbio nominal é a variável que se apresenta como o maior fator de impacto sobre o erro de previsão da taxa de inflação de preços livres:

Tabela 5 | Decomposição da variância dos erros de previsão da inflação de preços livres (%)

Período	Erro padrão	IPCA livre	IPCA monitorado	Juros reais	Hiato do produto	Câmbio nominal
1	0.254597	89.38773	0.000000	10.16710	0.000000	0.445162
2	0.316156	85.78482	1.191615	9.037542	0.598716	3.387302
3	0.347147	81.95556	2.160665	8.007200	0.815838	7.060734
4	0.363072	79.53546	2.709445	7.399246	0.864306	9.491547
5	0.371040	78.24088	2.983895	7.090639	0.870337	10.81425
6	0.374945	77.59948	3.113501	6.943802	0.869070	11.47415
7	0.376842	77.29308	3.173217	6.875433	0.867687	11.79059
8	0.377763	77.14859	3.200630	6.843486	0.866977	11.94031
9	0.378213	77.08035	3.213335	6.828322	0.866695	12.01130
10	0.378435	77.04781	3.219320	6.820990	0.866603	12.04527
11	0.378544	77.03210	3.222189	6.817391	0.866581	12.06174
12	0.378599	77.02442	3.223586	6.815605	0.866579	12.06981

Fonte: Elaboração própria dos autores.

Pelos resultados apontados na Tabela 5, a taxa de câmbio nominal conseguiu explicar 12% dos erros de previsão da variação na taxa de inflação de preços livres, enquanto o hiato do produto conseguiu explicar apenas 0.86% dos erros de previsão, valor pouco significativo.

4. Conclusão

Neste artigo, realizou-se uma análise empírica do RMI brasileiro (1999-2018), com base na discussão crítica realizada por Serrano (2010) e segundo a metodologia do Vetor Autorregressivo (VAR), aplicando a função impulso-resposta, o teste de causalidade de Granger e a decomposição da variância dos erros de previsão. Por um lado, demonstrou-se a incorreção do entendimento consensual sobre os fundamentos operacionais do RMI brasileiro, próprio da teoria econômica ortodoxa, uma vez que se provou a ausência de relação estatística entre a taxa de inflação e o hiato do produto. Por outro lado, demonstrou-se a pertinência da crítica feita por Serrano (2010) a esses fundamentos e a validade dos seus argumentos para explicar como o RMI de fato funciona, uma vez que se provou a existência de relação estatística entre a taxa de inflação e a taxa de câmbio nominal. De fato, o controle inflacionário realizado pelo Bacen ocorre por meio dos efeitos dos juros sobre o câmbio e deste sobre os custos. Na literatura econômica, encontram-se diversos trabalhos, de caráter teórico e/ou empírico, que chegaram a conclusões semelhantes a esta, entre os quais podem ser citados: Ferreira e Jayme Júnior (2005), Barbosa-Filho (2008; 2015), Arestis, De Paula e Ferrari-Filho (2009), Bresser-Pereira e Gomes da Silva (2009), Gontijo (2009) e Araújo e Modenesi (2013).

Referências

- ARAÚJO, E. C.; MODENESI, A. M.. Price stability under inflation targeting in Brazil: an empirical analysis of the monetary policy transmission mechanism based on a VAR model, 2000-2008. *Investigación Económica*, vol. 72, n. 283, p. 99-133, jan./mar. 2013.
- ARESTIS, P.; DE PAULA, L. F.; FERRARI-FILHO, F. A nova política monetária: uma análise do regime de metas de inflação no Brasil. *Economia e Sociedade*, vol. 18, n. 1, p. 1-30, abr. 2009.
- BARBOSA-FILHO, N. H. Inflation targeting in Brazil: 1999-2006. *International Review of Applied Economics*, vol. 22, n. 2, p. 187-200, mar. 2008.
- _____. Monetary policy with a volatile exchange rate: the case of Brazil since 1999. *Comparative Economic Studies*, vol. 57, n. 3, p. 401-425, set. 2015.
- BOGDANSKI, J.; TOMBINI, A. A.; WERLANG, S. R. C. Implementing inflation targeting in Brazil. Banco Central do Brasil, *Working Paper Series*, n. 1, jul. 2000.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. *Histórico de metas para a inflação no Brasil*. 2018. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/Pec/metase/TabelaMetaseResultados.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2018.
- _____. *Relatório de inflação de setembro de 2012*. 2012.
- BRASIL. *Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999*. Estabelece a sistemática de “metas para a inflação” como diretriz para fixação do regime de política monetária e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 1999.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GOMES DA SILVA, C. O regime de metas de inflação no Brasil e a armadilha da taxa de juros/taxa de câmbio. In: OREIRO, J. L.; DE PAULA, L. F.; SOBREIRA, R. (Orgs.). *Política monetária, bancos centrais e metas de inflação*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- BUENO, R. L. S. *Econometria de séries temporais*. São Paulo: Cengage Learning, 2008.
- E-VIEWS. *E-views 8.1 user's guide II*. Irvine: IHS Global Inc., 2014.
- FERREIRA, A. B.; JAYME JÚNIOR, F. G. Metas de inflação e vulnerabilidade externa no Brasil. *Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia da ANPEC*, 2005.
- GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, F. et al. *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GONTIJO, C. Notas críticas sobre a macroeconomia novo-keynesiana. *Revista de Economia Política*, vol. 29, n. 2, p. 285-301, abr./jun. 2009.
- GREENE, W. H. *Econometric analysis*. 5. ed. Nova Jersey: Prentice Hall, 2003.
- HENDRY, D. F.; MIZON, G. E. The pervasiveness of Granger causality in econometrics. In: ENGLE, R. F.; WHITE, H. (Eds.). *Cointegration, causality, and forecasting: a festschrift in honor of Clive W. J. Granger*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- LÜTKEPOHL, H. *New introduction to multiple time series analysis*. Berlin: Springer, 1991.

PESARAN, M. H.; SHIN, Y. Impulse response analysis in linear multivariate models. *Econometric Letters*, vol. 58, n. 1, p. 17-29, 1998.

SERRANO, F. Juros, câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 30, n. 1, p. 63-72, jan./mar. 2010.

SIMS, C. A. Macroeconomics and reality. *Econometrica*, vol. 48, n. 1, p. 1-48, jan. 1980.

Anexo 1

DECRETO Nº 3.088, DE 21 DE JUNHO DE 1999

Estabelece a sistemática de “metas para a inflação” como diretriz para fixação do regime de política monetária e dá outras providências.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 4º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e no art. 14, inciso IX, alínea “a”, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998,

DECRETA:

Art. 1º Fica estabelecida, como diretriz para fixação do regime de política monetária, a sistemática de “metas para a inflação”.

§ 1º As metas são representadas por variações anuais de índice de preços de ampla divulgação.

§ 2º As metas e os respectivos intervalos de tolerância serão fixados pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, mediante proposta do Ministro de Estado da Fazenda, observando-se que a fixação deverá ocorrer:

I – para os anos de 1999, 2000 e 2001, até 30 de junho de 1999; e

II – para os anos de 2002 e seguintes, até 30 de junho de cada segundo ano imediatamente anterior.

Art. 2º Ao Banco Central do Brasil compete executar as políticas necessárias para cumprimento das metas fixadas.

Art. 3º O índice de preços a ser adotado para os fins previstos neste decreto será escolhido pelo CMN, mediante proposta do Ministro de Estado da Fazenda.

Art. 4º Considera-se que a meta foi cumprida quando a variação acumulada da inflação – medida pelo índice de preços referido no artigo anterior, relativa ao período

do de janeiro a dezembro de cada ano calendário – situar-se na faixa do seu respectivo intervalo de tolerância.

Parágrafo único. Caso a meta não seja cumprida, o Presidente do Banco Central do Brasil divulgará publicamente as razões do descumprimento, por meio de carta aberta ao Ministro de Estado da Fazenda, que deverá conter:

- I – descrição detalhada das causas do descumprimento;
- II – providências para assegurar o retorno da inflação aos limites estabelecidos; e
- III – o prazo no qual se espera que as providências produzam efeito.

Art. 5º O Banco Central do Brasil divulgará, até o último dia de cada trimestre civil, Relatório de Inflação abordando o desempenho do regime de “metas para a inflação”, os resultados das decisões passadas de política monetária e a avaliação prospectiva da inflação.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 21 de junho de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Pedro Malan

Anexo 2

Para escolher a ordem de defasagens, foram utilizados os dois critérios de seleção apontados pelo *Relatório de Inflação de Setembro de 2012* (Brasil, 2012): o critério de informação de Hannan-Quinn (HQC) e o teste de autocorrelação serial, isto é, de acordo com o teste Breusch-Godfrey (LM) ou Portmanteau (Tabela 6):

Tabela 6 | Teste de seleção de ordem de defasagens do VAR

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-2.612.307	NA	23038.89	24.23432	24.31246	24.26589
1	-2.433.927	346.8497	5568.197	22.81414	23.28293*	23.00353*
2	-2.411.963	41.69119	5729.054	22.84225	23.70170	23.18947
3	-2.397.977	25.90023	6349.964	22.94423	24.19433	23.44928
4	-2.372.644	45.73910	6341.356	22.94115	24.58191	23.60402
5	-2.358.310	25.21868	7019.051	23.03990	25.07132	23.86060
6	-2.326.179	55.03877	6597.663	22.97388	25.39595	23.95240
7	-2.300.131	43.41338	6571.411	22.96417	25.77691	24.10053
8	-2.260.736	63.83435	5795.318	22.83089	26.03428	24.12507
9	-2.244.379	25.74704	6339.988	22.91092	26.50496	24.36292
10	-2.213.663	46.92664	6087.628	22.85799	26.84270	24.46782
11	-2.156.807	84.23221	4601.731	22.56302	26.93839	24.33068
12	-2.075.237	117.0682*	2775.898*	22.03923*	26.80525	23.96471

Fonte: elaboração própria dos autores.

* indica a ordem de defasagem escolhida pelo critério de informação

LogL: *log* da Máxima Verossimilhança

LR: Teste LR sequencial modificado

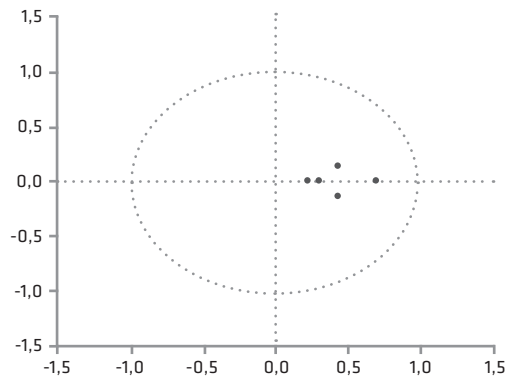
FPE: Teste de erro de predição final

AIC: Critério de informação de Akaike

SC: Critério de informação de Schwarz

HQ: Critério de informação de Hannan-Quinn

Figura 2 | Teste de estabilidade - VAR



Fonte: Elaboração própria dos autores.

Desenvolvimento e política cultural: reflexões de Celso Furtado no caminho do Ministério da Cultura

RESUMO

Amplamente reconhecido como um dos economistas mais importantes da história brasileira, Celso Furtado ainda é pouco conhecido por suas reflexões no campo da política cultural, mesmo tendo sido ministro da Cultura. No intuito de resgatar e apresentar a originalidade de seu pensamento na área, o artigo busca analisar de forma sintética suas reflexões sobre desenvolvimento e política cultural. Primeiro, será tratada sua obra anterior ao período no Ministério da Cultura, cujo núcleo se concentra na relação entre cultura e desenvolvimento. Depois, serão abordadas suas reflexões especificamente sobre política cultural, a partir de suas intervenções políticas, já no caminho do ministério.

Palavras-chave

Celso Furtado; Cultura; Desenvolvimento; Política Cultural; Ministério da Cultura.

ABSTRACT

Widely accepted as one of the most important economists in Brazil's history, Celso Furtado is still relatively little known for his views in the field of cultural policy, even though he once held the post of Minister of Culture. In order to try to revive and highlight the originality of his ideas on the subject, this article seeks to analyse his views on development and cultural policy in a more concise manner. The article begins by dealing with his works prior to his time in the Ministry of Culture, which were primarily focused on the relationship between culture and development. It then looks at his views more specifically aimed at cultural policy, based on the political contributions he made during his period at the Ministry.

Key-words

Celso Furtado; Culture; Development; Cultural Policy; Ministry of Culture.

1. Professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Pesquisador do Coletivo Marxista da mesma instituição (MAR/UFRRJ).

“Este Ministério simboliza, de alguma forma, a Nova República. [...] Tem-se dito que em um país pobre como o nosso não cabe um Ministério da Cultura. Penso exatamente o contrário.”

“Trata-se, em síntese, de defender a liberdade de criar, certamente a mais vigiada e coitada de todas as formas de liberdade.”

CELSO FURTADO

1. Introdução

Amplamente reconhecido como um dos economistas mais importantes da história brasileira, Celso Furtado ainda é pouco conhecido por suas reflexões no campo da política cultural. Mesmo tendo assumido o Ministério da Cultura (MinC) e dedicado grande parte de sua obra teórica e histórica para construir uma interpretação original sobre a relação entre cultura e desenvolvimento, ainda paira sobre ele o estigma do economista, bloqueando, por vezes, uma compreensão mais totalizante de sua trajetória política e de sua produção intelectual.²

No intuito de resgatar e apresentar a originalidade do pensamento de Furtado, o artigo busca analisar de forma sintética suas reflexões sobre desenvolvimento e política cultural. Primeiro, será tratada sua obra anterior ao ministério, que concentra, no núcleo das reflexões, a relação entre cultura e desenvolvimento, com destaque para o papel da modernização e da dependência cultural no processo de desenvolvimento dos países dependentes, dificultando a afirmação criativa de sua identidade cultural.

Num segundo momento, serão abordadas suas reflexões especificamente sobre política cultural, já no caminho do ministério. Partindo de intervenções de caráter mais político, será acompanhada a evolução de sua concepção de política cultural,

2. Existe, no entanto, uma literatura especializada que trata amplamente da dimensão cultural na obra de Celso Furtado, por exemplo: Bolaño (2013, 2015), Rodríguez (2007, 2009, 2010), Rodríguez; Burgueño (2001), e a coletânea de ensaios organizada por D'Aguiar (2013). Da minha parte, venho tratando do tema em trabalhos anteriores: Borja (2009, 2011, 2013b).

chegando numa síntese durante a gestão do MinC, com destaque para os temas da produção cultural, da dimensão cotidiana da cultura e da relação entre patrimônio e criatividade. Assim, poderá ser observada sua posição frente às diretrizes fundamentais de uma política cultural democrática, com uma contundente defesa da necessidade do Ministério da Cultura.

2. Cultura e desenvolvimento: reflexões antes do ministério

Analisando a obra teórica e histórica de Celso Furtado,³ vemos que sua primeira grande reflexão sobre a relação entre cultura e desenvolvimento aparece no livro *Dialética do desenvolvimento* (1964). Reivindicando a dialética como método de análise, tenta conciliá-la com a abordagem antropológica sobre os processos de mudança social. Busca, com isso, uma análise sistêmica da cultura. Extraíndo do pensamento dialético a ideia de que o todo não pode ser explicado pela análise isolada de suas distintas partes, defende que sejam reconstituídas as relações de interdependência entre os elementos materiais e não materiais, de modo a visualizar a cultura como um sistema.

A abordagem adotada por Furtado do processo de desenvolvimento das forças produtivas assume a relação entre acumulação de capital e progresso técnico como ponto central. Também é notória a grande importância dada pelo autor à tecnologia, tanto como elemento transformador, quanto como instrumento de poder.⁴ Isso fica explícito na forma como interpreta a concepção de Marx acerca do desenvolvimento, identificando na tecnologia o fator determinante das relações sociais de produção e do desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, a tecnologia como fator decisivo da constituição da estrutura econômica e social – e, com isso, preponderante no processo de desenvolvimento histórico da sociedade.

Daí então aproxima esta perspectiva do conceito antropológico de mudança social, em especial através da noção de herança social, segmentada entre cultura material e

3 Para uma análise da obra teórica e histórica de Celso Furtado, no que diz respeito à formação de sua teoria do subdesenvolvimento, ver Borja (2013a).

4 Sobre o desenvolvimento das forças produtivas e o papel da tecnologia enquanto instrumento de poder, ver Borja (2009, 2011, 2013a).

cultura não material. Afirma também que, na época presente, são as transformações constantes na cultura material que impelem o restante da vida social a modificar-se, logo, são o foco da mudança social.⁵

Conjugando a abordagem antropológica com a concepção do processo de desenvolvimento histórico apropriada de Marx, Furtado pretende formular um *sistema de cultura*. Isto é, analisar a partir de uma dinâmica processual o impacto do contínuo fluir de inovações tecnológicas sobre os demais elementos da cultura, ressaltando a interdependência entre os elementos materiais e não materiais. Com o sistema de cultura em mente, destaca que as mudanças introduzidas na cultura por inovações tecnológicas nos processos produtivos têm características peculiares, que lhes conferem maior dinamismo, tendendo a gerar reações em cadeia.⁶

Assim, uma inovação no processo produtivo pode aumentar o produto social e o excedente, influenciando tanto sobre a organização da produção quanto sobre a forma de distribuição da renda, com repercussões, portanto, nas relações sociais de produção e na estrutura de poder. Como destaca Bolaño (2015, p. 99):

[...] no momento da gênese do método histórico-estrutural, o seu formulador estava empenhado justamente em defender uma visão interdisciplinar do problema do desenvolvimento, com ênfase na necessidade de incorporação de um paradigma antropológico de inovação e de difusão cultural, para o que lança mão do velho conceito de excedente, numa perspectiva mais ampla.

No caso específico do subdesenvolvimento, esse processo de ajustamento da estrutura social ao fluxo constante de inovações tecnológicas adquire uma série de peculiaridades, uma vez que as grandes mudanças na cultura material são assimiladas diretamente do centro do sistema capitalista mundial, sem conexão direta com o sistema de cultura local.

A partir de meados dos anos 1970, Furtado inicia uma série de trabalhos em que a relação entre cultura e desenvolvimento será explicitada. Em *O mito do desenvolvi-*

5. Sobre a influência da antropologia no pensamento de Furtado, ver Bolaño (2015).

6. Deve-se ressaltar, contudo, que a cadeia de transmissão apresentada constitui somente uma das possibilidades da mudança social, sendo de relevante importância o caminho inverso, no qual mudanças na cultura não material influem sobre a cultura material.

mento econômico (1974), sua interpretação histórica subsidiou a formulação dos conceitos de modernização e dependência cultural. A inserção dos países da América Latina, como primário-exportadores, na divisão internacional de trabalho formada após a Revolução Industrial inglesa do século XVIII, teria provocado aumentos de excedente no sistema econômico periférico. Ali onde o excedente gerado foi parcialmente apropriado pelas classes dirigentes locais houve uma rápida diversificação dos padrões de consumo, em benefício dessas classes, mediante a importação de bens de consumo final.

A existência de uma classe dirigente com padrões de consumo similares aos de países onde o nível de acumulação de capital era muito mais alto e impregnada de uma cultura cujo elemento motor é o progresso técnico, transformou-se, assim, em fator básico na evolução dos países periféricos. [...] Chamaremos de *modernização* a esse processo de adoção de padrões de consumo sofisticados (privados e públicos) sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos (FURTADO, 1974, p. 80-81, destaque meu).

A *modernização* da sociedade por meio da importação de bens de consumo, sem a correspondente diversificação do aparelho produtivo, seria o ponto central da *dependência tecnológica*. Esta assumiria toda sua amplitude durante o processo de industrialização por substituição de importações, sendo entranhada no sistema industrial. Isto é, tendo como objetivo reproduzir internamente os produtos industrializados antes importados, não haveria outra solução senão adotar também os métodos produtivos vigentes nos países centrais. De tal modo, a *dependência tecnológica* seria aprofundada para a dimensão dos processos produtivos.

A tentativa dos países periféricos de mimetizar o sistema industrial originário do centro do capitalismo mundial, onde o nível de acumulação de capital é muito mais elevado, levaria, em última instância, à reprodução ampliada da dependência. Na verdade, Furtado propõe que não se trata simplesmente de uma questão tecnológica, mas que almejar reproduzir o modo de vida, os produtos consumidos, as formas de produção, configuraria sim uma *dependência cultural*.⁷

7. Sobre as conexões entre dependência tecnológica e dependência cultural, ver Borja (2009, 2013b).

Assim, a forma de utilização do excedente, tida como elemento fundamental da reprodução social, ficaria condicionada pela *dependência cultural*, limitando o escopo de possibilidades dos países dependentes. Suas classes dirigentes, que se apropriam de parcela significativa do excedente gerado, se identificariam cultural e ideologicamente com as classes dirigentes do centro capitalista, orientando o sistema econômico no sentido de reproduzir as formas de vida mais “desenvolvidas”. Nisso residiria o “mito do desenvolvimento”, já que essa tentativa levaria ao aumento da concentração de renda e das desigualdades sociais, reproduzindo a dependência em escala ampliada.

Aqui fica patente a assimilação por parte de Furtado de algumas críticas que sofreu dos teóricos da dependência.⁸ Nesta linha, argumenta ser a convergência de interesses entre a burguesia local – empenhada em manter altas taxas de exploração – e a burguesia dos países centrais – interessada em ampliar os mercados para o fluxo constante de novos produtos – a fonte de reprodução da dependência. Tanto na fase primário-exportadora, quanto no processo de substituição de importações, ou mesmo no momento subsequente de internacionalização do mercado interno, já que a adoção de padrões de consumo modernizados facilitou a penetração das empresas multinacionais.

Aprofundando a pesquisa sobre a formação histórica do subdesenvolvimento, Furtado faria um retorno à Europa do “longo século XVI” para identificar ali as origens da emergência da civilização industrial. Sob declarada influência da escola dos *Annales*, principalmente de Fernand Braudel, faria uma reavaliação desse momento histórico singular, marcado pela revolução científica e pela grande expansão comercial marítima. Em *Criatividade e dependência na civilização industrial* (1978), fica patente tanto a influência de Braudel – num provável paralelo entre civilização material e civilização industrial –, quanto o diálogo com os teóricos da dependência.⁹

Neste mergulho na história, identifica a coexistência de dois sistemas de cultura na Europa “pré-descobrimientos”: o feudal e o burguês. A visão de mundo predominante, de caráter feudal, se fundaria na tradição religiosa e na estruturação do sistema de dominação social a partir da propriedade da terra. No entanto, essa visão seria

8. Especialmente pela aproximação aos conceitos de burguesia associada, de Fernando Henrique Cardoso, e de superexploração do trabalhador na periferia, de Ruy Mauro Marini.

9. Com destaque para Florestan Fernandes e sua análise da revolução burguesa no Brasil.

crescentemente desafiada pela ascensão da vida urbana e da cultura burguesa. A conjugação da expansão comercial – ampliando o espaço geográfico de atuação da burguesia mercantil europeia – com a revolução científica – marcada pela assimilação do conhecimento produzido pela cultura grega clássica – teria dado origem a uma verdadeira revolução cultural, momento de ascensão da cultura europeia à posição dominante no mundo. E é nesse quadro que se consuma a revolução burguesa.

Posto que a revolução burguesa não era outra coisa senão a ascensão de forças sociais que tinham na acumulação a fonte do próprio prestígio, e a acumulação nos meios de produção conduzia à diversificação do consumo (mediante o intercâmbio externo ou a invenção interna), as mudanças que daí decorriam nos padrões culturais – a concepção de modernidade – passaram a ser consideradas como um indicador de ascensão social, de melhora, de progresso. Tudo que conduzia ao progresso, à ‘riqueza das nações’, na feliz síntese do título da obra clássica de Adam Smith, ganhava legitimidade (FURTADO, 1978, p. 72, destaque meu).

Ou seja, Furtado entende a revolução burguesa como a implantação de um novo sistema de cultura, pautado pela acumulação como fonte de legitimação do poder e pela diversificação dos hábitos de consumo como expressão da estratificação social. Os ideais de civilização, progresso e modernidade teriam sua origem na revolução burguesa, um processo de criatividade cultural fundamental na emergência da civilização industrial. Esta, no entanto, só ganharia seus contornos mais salientes a partir da Revolução Industrial. O autor argumenta que, se a transformação no sistema de poder representada pela revolução burguesa levou séculos para se concretizar, a penetração dos critérios mercantis na organização da produção ocorreu num espaço de tempo relativamente curto, delimitado pela Revolução Industrial. A subordinação da ciência e da técnica ao processo acumulativo teria concentrado a inovação tecnológica nos métodos produtivos, fazendo da tecnologia um importante instrumento de poder. Ali se definiriam os elementos característicos da civilização industrial: a industrialização, a urbanização e a secularização.

Este espantoso desenvolvimento das forças produtivas teria representado um verdadeiro “salto histórico”, passando a história moderna e contemporânea a refletir em grande medida a crescente dominação do mundo pelos europeus e, evidentemente, a

reação contrária dos povos dominados. Tal processo seria parte da difusão da civilização industrial pelo mundo. Furtado aponta aqui uma distinção entre a emergência da civilização industrial e sua difusão: se a expansão das linhas de comércio conjugada com a ampliação do conhecimento científico conduzira a Europa à revolução burguesa, com modificações no sistema de poder e na organização da produção; a difusão da civilização industrial pertenceria a outra trajetória histórica, marcada pelo encontro desta civilização com as diferentes áreas do planeta, e não poderia ser captada a partir do quadro conceitual derivado unicamente da experiência europeia.

Distingue com isso algumas formas de acesso à civilização industrial. Grosso modo, pode-se dizer que a distinção fundamental residiria na conscientização das classes dominantes internas para o atraso no grau de acumulação de capital e para a ameaça de dominação externa que representava a expansão dos países que lideravam o desenvolvimento industrial. Alguns países teriam logrado um acesso mais seguro, mediante a canalização da acumulação para o desenvolvimento das forças produtivas, enquanto outros teriam seguido o caminho da simples integração comercial, um caminho de *acesso indireto à civilização industrial*, caracterizado pela acumulação fora do sistema produtivo, em particular no consumo de bens importados do núcleo industrial e na expansão da urbanização.

No caso desse acesso indireto à civilização industrial, a inserção no sistema de divisão internacional do trabalho coloca-se como fator determinante da estruturação social, e o processo de modernização se desenrola via comércio exterior. Isto é, transplanta-se o padrão de consumo e comportamento (o ideal de modernidade), sem que haja uma conexão com o desenvolvimento das forças produtivas, o que gera uma situação de dependência estrutural, com ampla penetração dos valores materiais e ideológicos da civilização industrial europeia.

Os valores ideológicos surgidos com a revolução burguesa – liberalismo, individualismo, racionalismo – que haviam operado como alavancas para deslocar as velhas estruturas de dominação e promover a ascensão dos agentes sociais comprometidos com a acumulação no plano das forças produtivas, transpostos para a situação de dependência, tais valores transformaram-se em instrumento de reforço desta. [...] A expansão da produção primário-exportadora não requeria transformações de monta nos métodos de produção, o que conduzia ao imobilismo das estruturas sociais. Em realidade, o considerável aumento do

excedente reforçava, às mais das vezes, o sistema de dominação social, além de proporcionar-lhe alianças externas. [...] Contudo, a industrialização subsequente das economias dependentes significou menos um abandono da ‘via indireta’ do que uma evolução no quadro dessa forma particular de acesso à civilização industrial (FURTADO, 1978, p. 46-47).

A industrialização dependente da periferia não mudaria o quadro geral, simplesmente traduziria um novo pacto entre as classes dominantes tradicionais e os interesses externos. A ideia de desenvolvimento teria servido para garantir esta espécie de solidariedade internacional, visando à difusão de civilização industrial nos marcos da dependência. Difundindo os elementos comuns que dão o caráter geral da civilização industrial, em especial: a centralidade da acumulação de capital no desenvolvimento das forças produtivas e na definição da estrutura de poder.

A intensificação da acumulação de capital respondia tanto aos interesses das classes dominantes internas, quanto dos grupos que controlavam o mercado mundial, ignorando a conseqüente destruição dos valores culturais próprios das sociedades dependentes. O desenvolvimento em condições de dependência significaria o transplante da civilização industrial, concebida como ideal de modernidade e progresso, baseado no estilo de vida material oriundo de outro contexto histórico-cultural.

Defende-se então que, ao delimitar as possibilidades de utilização do excedente, a dependência cultural estaria restringindo a criatividade nos países subdesenvolvidos. A acumulação de capital teria se transformado no fim último, condicionando em seu favor a utilização do excedente. O novo excedente, que abriria uma gama de possibilidades aos membros da sociedade, se canalizaria para o processo acumulativo, subordinando a capacidade humana de intervir de forma criativa e inovadora no determinismo inerente à difusão da civilização industrial.

É à luz dessa perspectiva histórica que Furtado iria analisar a crise da década de 1980 nos países dependentes. No livro *Cultura e desenvolvimento em época de crise* (1984), aponta a internacionalização dos capitais estadunidenses e europeus como o núcleo de propagação e reprodução da dependência. Saliencia o crescente domínio da indústria transnacional da cultura como o principal instrumento de modernização dependente da atualidade, quando estaria ocorrendo uma globalização do sistema de cultura a partir dos interesses que, do centro capitalista, controlam o mercado mundial.

Na fase em que nos encontramos, de explosão dos meios de comunicação, o processo de globalização do sistema de cultura terá que ser cada vez mais rápido, tudo levando a crer que estamos fechando o ciclo que se abriu no século XVI. Todos os povos lutam para ter acesso ao patrimônio cultural comum da humanidade, o qual se enriquece permanentemente. Resta saber quais serão os povos que continuarão a contribuir para esse enriquecimento e quais aqueles que serão relegados ao papel passivo de simples consumidores de bens culturais adquiridos nos mercados. Ter ou não direito à criatividade, eis a questão (FURTADO, 1984, p. 25).

Reivindica o direito à criatividade. A autonomia na utilização do excedente, que condiciona a reprodução das estruturas sociais, seria o objetivo a ser alcançado para romper com a dominação cultural. Isto é, escapar à lógica economicista que põe na acumulação de capital o objetivo final do desenvolvimento das forças produtivas e perpetua, nos países subdesenvolvidos, a dependência. Aponta com isso a contradição entre a lógica dos meios, fundada na técnica e na acumulação, e a lógica dos fins, que rege a cultura e o sistema de valores.

A busca do *desenvolvimento endógeno* residiria na capacidade de determinar os rumos do processo social com vistas a alcançar objetivos compatíveis com a manutenção da identidade cultural e a promoção da criatividade. Furtado afirma que “mais do que *transformação*, o desenvolvimento é *invenção*, comporta um elemento de intencionalidade” (FURTADO, 1984, p. 105). Portanto, esta invenção seria a manifestação de um leque de possibilidades abertas à criatividade humana, fundada na existência de um excedente de recursos. Caberia aos países dependentes lutar pelo direito à criação de valores culturais próprios, ligados ao sistema de cultura local, que levariam à afirmação da nação num cenário mundial de crescente globalização, com a difusão planetária da civilização industrial. Daí a importância da política cultural vinculada à política de desenvolvimento, como sintetiza Bolaño (2015, p. 241, destaques no original):

Para superar as dificuldades em relação à necessidade de subordinar a lógica dos meios àquela dos fins, é crucial a organização de uma *vontade coletiva* na busca da identidade cultural própria. Nesse sentido, a *autonomia cultural* é essencial e, portanto, a política cultural é elemento estratégico, estruturador da política de desenvolvimento.

3. Política cultural: reflexões no caminho do ministério

Mesmo tendo dedicado boa parte de sua atividade intelectual para elaborar uma interpretação da relação entre cultura e desenvolvimento, Furtado não havia até então avançado para uma reflexão sobre a política cultural em sentido estrito. Somente nos anos 1980 encontramos suas primeiras abordagens ao tema, que vão ganhando solidez à medida que ele se envolve na luta pela consolidação do Ministério da Cultura.

Uma contribuição inicial de Furtado se dá em abril de 1984, no I Encontro Nacional de Política Cultural.¹⁰ Em sua conferência, destaca as questões que vinha elaborando sobre cultura e desenvolvimento, para encaminhar uma proposta de política cultural. Em especial, traz uma reflexão sobre a possibilidade de preservar a identidade cultural nacional no contexto de globalização ascendente, contrapondo-se ao avanço da indústria cultural transnacional e à padronização da cultura de massa para o mercado. E se pergunta: “Como preservar o gênio de nossa cultura, em face da necessidade de assimilar técnicas que, se aumentam nossa capacidade de ação, nossa eficácia, também são vetores de valores que com frequência mutilam nossa identidade cultural?” (FURTADO, [1984] 2012, p.40]

Esse é um dos pontos cruciais de sua interpretação da dependência cultural: a relação entre o progresso técnico desenvolvido pelos países dominantes e sua assimilação pelos países dependentes. Em que medida a introdução dessas técnicas pode impedir um desenvolvimento cultural autônomo, dado que são técnicas elaboradas em um contexto cultural e transferidas para outro, distinto? Para Furtado este deve ser o núcleo de uma política cultural vinculada ao processo de desenvolvimento, evitando que uma avalanche de bens culturais importados sufoque a criatividade cultural.

Um maior acesso a bens culturais também melhora a qualidade de vida dos membros da coletividade, mas, se fomentado indiscriminadamente, pode frustrar formas de criatividade, mutilando a cultura. A política cultural que se limita a facilitar o consumo de bens culturais tende a ser inibitória de atividades criativas e a impor barreiras à inovação. Em

10 O encontro, ocorrido em Belo Horizonte, foi organizado por iniciativa de José Aparecido de Oliveira, então secretário de Cultura do Estado de Minas Gerais sob o governo de Tancredo Neves, e que, em 1985, seria o primeiro ministro da Cultura do Brasil. Na mesa da conferência de Furtado, além de José Aparecido e Tancredo, também estava Darcy Ribeiro, então vice-governador e secretário de ciência e cultura do Estado do Rio de Janeiro sob o governo de Leonel Brizola.

nossa época de intensa comercialização de todas as dimensões da vida social o objetivo central de uma política cultural deveria ser a liberação das forças criativas da sociedade. [...] Trata-se, em síntese, de defender a liberdade de criar, certamente a mais vigiada e co-ata de todas as formas de liberdade (FURTADO, [1984] 2012, p. 41).

Esta reflexão sobre a dependência cultural e a imposição da cultura material dos países dominantes estará presente no conjunto de intervenções de Furtado nos debates sobre a política cultural no Brasil.¹¹ Notadamente, refletirá sobre o impacto das novas tecnologias da informação e comunicação que viabilizam a difusão em massa dos bens culturais produzidos pela indústria transnacional da cultura. A preocupação corrente seria o estabelecimento de uma divisão internacional do trabalho cultural, na qual alguns países são produtores de bens culturais e outros são relegados ao papel passivo de consumidores de cultura alheia, tendo sua identidade cultural constantemente deslocada.

Ao longo de sua gestão no ministério, de fevereiro de 1986 a agosto de 1988, o tema da produção cultural em sentido estrito, isto é, a cultura enquanto processo produtivo, ganhará centralidade. Partindo da crítica aos modelos de desenvolvimento da civilização industrial, Furtado vai defender a necessidade do apoio decidido do Estado à produção cultural nacional, de modo que ela consiga expressar e promover os valores culturais locais. A política cultural, portanto, seria um dos elementos fundamentais de afirmação dos países dependentes no cenário de intensa globalização.

Essa a razão pela qual a política cultural é particularmente necessária nas sociedades em que o fluxo de bens culturais possui grande autonomia com respeito ao próprio sistema de valores culturais, cuja coerência interna é permanentemente submetida à prova (FURTADO, [1987] 2012b, p. 77)

Daí que o ministro se empenhará em elaborar políticas de apoio à produção cultural, abordando o tema pelo viés da economia da cultura. Tentará apreender a expressão econômica da atividade cultural, relacionada ao desenvolvimento. Para tanto,

11. Estas intervenções produzidas antes, durante e depois de sua gestão do MinC foram compiladas por Rosa Freire d'Aguilar no livro *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura* (2012).

encomendará a primeira pesquisa sobre a economia da cultura no Brasil, produzida pela Fundação João Pinheiro e publicada em 1988. Com o mesmo objetivo, em sua gestão será implementada a primeira lei de incentivos fiscais para a cultura no Brasil, assim como será criado o Instituto da Promoção Cultural (IPC). A lei de incentivo e o IPC se complementam num sistema inovador de financiamento das atividades culturais, com a intenção de dar maior autonomia à sociedade civil frente ao Estado.

Não é o propósito deste artigo fazer um balanço da prática política do MinC sob a direção de Furtado, devendo se ater às suas reflexões sobre a política cultural. No entanto, cabe apontar a intenção da lei de incentivo de descentralizar as formas de financiamento. Num contexto de fim da ditadura, onde vigorou a plena censura das atividades culturais, a desconfiança de artistas, intelectuais e produtores culturais em relação ao Estado era grande, de modo que a lei de incentivo tentava transferir parte da responsabilidade da gestão dos recursos financeiros da cultura para a sociedade civil.¹²

Outros temas também serão objeto de reflexão para elaborar a política cultural, dentre eles destacam-se dois de maior recorrência: a dimensão cotidiana da cultura; e a relação entre patrimônio e criatividade. Quanto à dimensão cotidiana, vemos uma aproximação da abordagem antropológica da cultura, entendida enquanto modo de vida. Para Furtado, a cultura não poderia ser tratada simplesmente enquanto lazer ou diversão, ela também deveria ser tratada como um elemento importante dos espaços de trabalho, estudo, habitação, onde o cidadão em geral passa a maior parte do seu tempo, com grande impacto em sua qualidade de vida. No discurso de posse, em fevereiro de 1986, afirma: “Eu diria mesmo que a dimensão cultural do nosso cotidiano é o mais significativo no que respeita a uma política cultural” (FURTADO, [1986] 2012a, p. 52).

Já na relação entre patrimônio e criatividade, o ponto central será a necessidade de compatibilizar a preservação do patrimônio (uma ação conservadora) com o incentivo às formas de ruptura típicas do ato criativo (uma ação transgressora). Furtado entende que todo ato de criação é alimentado pela herança cultural, mas, ao mesmo tempo, se preocupa com o peso da tradição, que pode sufocar as novas correntes cria-

12. Em que medida isso foi alcançado e as contradições da lei de incentivo em sua prática são temas que fogem ao escopo do artigo. O próprio ministro faria ressalvas e correções ao longo de sua gestão. Sobre isso, ver: Barbalho (2011); Bolaño (2015); Magalhães (2012); Santos (2012).

tivas. Assumindo o ministério em meio ao processo de democratização, ainda sob vigência da Constituição imposta pela ditadura em 1967, marcará posição no discurso de posse: “Criar condições para que a criatividade seja exercida em sua plenitude – eis a essência do que chamamos de democracia” (FURTADO, [1986] 2012a, p. 52)

Estes dois pontos, a dimensão cotidiana da cultura e a relação entre patrimônio e criatividade, se entrelaçam nas suas reflexões. Como nesta passagem, de fins de 1986:

Patrimônio e memória são concebidos não apenas como acervo da herança cultural, mas como um todo orgânico cuja significação cresce à medida que se integra no viver cotidiano da população. Assim, procura-se articular o trabalho de preservação com o estímulo à inovação, dentro da concepção de que o ato criativo é tanto ruptura como processo que se alimenta da herança cultural, a qual é captada no seu recorte histórico regional, em suas relações com o ecossistema e levando na devida conta a estrutura social em que emerge. Como ato de ruptura, a criatividade alimenta-se com frequência da ação de grupos contestadores que, em uma sociedade aberta, devem encontrar espaço para atuar. Demais, como a herança cultural e a criatividade se inserem na pluralidade étnica do país, o avanço na conscientização das populações negras e indígenas é visto como ampliação do nosso horizonte cultural (FURTADO, [1986] 2012b, p. 103-104).

Vemos aqui uma diretriz determinante para a política cultural: abrir espaço para a ação de grupos contestadores. Uma diretriz plenamente democrática, essencial para aquele contexto histórico – e de extrema atualidade. Temos ainda, na passagem acima, uma atenção à herança cultural, matizando suas diferenças regionais, étnicas e sociais. Essas diferenças são tidas como potencialidades da cultura nacional e deveriam ser objeto de promoção por parte da política cultural na busca de novos horizontes.

Feita esta sistematização das reflexões de Celso Furtado sobre a política cultural, cabe agora observar como o então ministro vai alcançar uma síntese dos principais objetivos perseguidos por sua gestão no MinC. Num texto de balanço da ação do ministério, redigido em fins de 1987, Furtado apresenta a seguinte síntese:

Assim, os objetivos específicos do campo cultural que vêm orientando a política do Ministério da Cultura sintetizam-se em quatro diretrizes, a saber:

- a preservação e o desenvolvimento de nosso patrimônio cultural, visto como um todo orgânico que deve se integrar no cotidiano da população;
- o estímulo à produção cultural, sem interferir na criatividade mas prestando o necessário apoio ali onde ela se materializa em bens e serviços de ampla circulação;
- a apoio à atividade cultural ali onde ela se apresenta como ruptura com respeito às correntes dominantes, ou como expressão de grupos diferenciados por raízes étnicas, históricas, sociais e mesmo geográficas;
- o estímulo à difusão e ao intercâmbio culturais visando a democratizar o acesso a nosso patrimônio e a bens e serviços culturais dentro do país e além de nossas fronteiras (FURTADO, [1987] 2012b, p. 78-79).

Por fim, mas não menos importante, cabe apresentar uma das reflexões mais significativas de Furtado no MinC: a necessidade de existência do próprio ministério. Quando de sua criação, o MinC foi alvo de grande desconfiança, o que levou Furtado a afirmar em seu discurso de posse: “Este ministério simboliza, de alguma forma, a Nova República. [...] Tem-se dito que em um país pobre como o nosso não cabe um Ministério da Cultura. Penso exatamente o contrário” (FURTADO, [1986] 2012a, p.54).

A pasta viveria sob constante ameaça de extinção. Furtado voltaria a se posicionar sobre o tema, concatenando a necessidade do MinC com os desafios da política cultural. Na abertura do Fórum de Secretários de Cultura, realizado em abril de 1987, diria:

O Estado que assumimos é instrumento de um povo livre que, não obstante as desigualdades, luta para realizar um projeto de resgate da dívida social. Cabe a nós atuar em função desse projeto.

Temos, por conseguinte, que nos preocupar profundamente com a questão das desigualdades sociais e regionais do Brasil, que limitam e inibem a difusão de valores do patrimônio de todos os brasileiros. O Brasil de hoje é marcado por profundas desigualdades no que respeita ao acesso a esses valores. Cabe ao Ministério da Cultura a responsabilidade maior no enfrentamento desse desafio. Por outro lado, temos enorme capacidade criativa que não chega a se manifestar em razão de constrangimentos sociais, o que constitui outro desafio para a política cultural. E ainda temos a necessidade de afirmar nossa identidade, de preservar sua integridade, em face da multiforme ofensiva da indústria cultural. Portanto, o

Estado para nós é essencialmente o instrumento de um projeto de difusão de valores, de abertura de novos canais de comunicação, de descoberta de fontes de criatividade e de preservação da identidade de nossa cultura. É assim que pensamos aqui no ministério (FURTADO, [1987] 2012a, p. 95-96).

4. Considerações finais

Um dos grandes intelectuais e políticos da história brasileira, com atuação destacada nos períodos mais democráticos do país, Celso Furtado foi ministro da Cultura na fase de consolidação do MinC. Suas reflexões nos lembram a necessidade de lutar pela construção de uma identidade cultural autônoma neste mundo de crescente globalização, se opondo à dependência cultural. Além disso, colocam como diretriz fundamental de uma política cultural democrática o apoio a movimentos culturais que lutam contra a desigualdade social, étnica e regional.

Vivemos numa sociedade em que paira uma grande desconfiança em relação à cultura, ora exaltada enquanto criatividade exótica do povo, ora tratada com desdém pela política de Estado. Desde que foi criado, em 1985, o MinC já foi extinto e recriado mais de uma vez. Estando agora reduzido a uma secretaria do atual Ministério da Cidadania. Trata-se de um momento histórico em que os artistas, intelectuais, produtores, pesquisadores e organizadores da cultura em geral precisam atuar de forma coletiva para defender uma política cultural democrática. Este resgate das reflexões de Celso Furtado sobre desenvolvimento e política cultural visa colaborar neste sentido.

Referências

- BARBALHO, A. A política cultural segundo Celso Furtado. In: BARBALHO, A. et al. (Orgs.). *Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas*. Salvador: EDUFBA, 2011.
- BOLAÑO, C. Considerações sobre o conceito de cultura em Celso Furtado. In: D'AGUIAR, R. F. (Org.) *Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-papers / Centro Internacional Celso Furtado, 2013.
- _____. *O conceito de cultura em Celso Furtado*. Salvador: Edufba, 2015.
- BORJA, B. Celso Furtado e a cultura da dependência. *Revista Oikos*, vol. 8, n.2. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.
- _____. Para a crítica da economia do desenvolvimento: a inserção de Celso Furtado na controvérsia internacional. In: MALTA, M. (Coord.). *Ecoss do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea / Centro Celso Furtado, 2011.
- _____. *A formação da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado*. 2013. 202f. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013a.
- _____. Notas sobre a dimensão cultural na obra de Celso Furtado. In: D'AGUIAR, R. F. (Org.) *Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-papers / Centro Internacional Celso Furtado, 2013b.
- D'AGUIAR, R. F. (Org.) *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 2012.
- _____. *Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-papers / Centro Internacional Celso Furtado, 2013.
- FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- _____. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- _____. [1984] Que somos? In: D'AGUIAR, R. F. (Org.) *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 2012.
- _____. [1986] Discurso de posse. In: D'AGUIAR, R. F. (Org.) *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 2012a.
- _____. [1986] Política cultural e o Estado. In: D'AGUIAR, R. F. (Org.) *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 2012b.
- _____. [1987] Política cultural e criatividade. In: D'AGUIAR, R. F. (Org.) *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 2012a.

- _____. [1987] A ação do Ministério da Cultura. In: D'AGUIAR, R. F. (Org.). *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 2012b.
- MAGALHÃES, F. Celso Furtado e os desafios do Ministério da Cultura. In: D'AGUIAR, R. F. (Org.) *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2012.
- RODRÍGUEZ, O. Furtado e a renovação da agenda do desenvolvimento. In: SABOIA, J.; CARVALHO, F. C. (Orgs.). *Celso Furtado e o século XXI*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ, 2007.
- _____. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- _____. Sobre a agenda do desenvolvimento. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, vol. 2, n.1, p. 7-36, abr. 2010.
- _____; BURGUEÑO, O. Desenvolvimento e cultura: notas sobre o enfoque de Celso Furtado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; REGO, J. M. *A grande esperança em Celso Furtado*. São Paulo: Editora 34, 2001.
- SANTOS, A. Celso Furtado, ministro da Cultura. In: D'AGUIAR, R. F. (Org.) *Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

Mateus Coelho Ferreira¹
Sávio Marinho²
Thiago Antonioli³

Existe um modelo ideal de banco de desenvolvimento?

Uma apresentação histórica comparativa para os casos de Brasil, China e Índia

RESUMO

O artigo faz uma apresentação em perspectiva histórica comparativa dos sistemas de financiamento de longo prazo de três países – Brasil, China, Índia – pertencentes ao denominado grupo dos Brics, representados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o Banco de Desenvolvimento da China e o sistema de Instituições Autônomas, respectivamente. A análise busca demonstrar que, embora o financiamento de longo prazo seja essencial para o desenvolvimento econômico, não existe um modelo ideal a ser seguido, isto é, em termos do plano estratégico a ser adotado ou na forma de sua estruturação passiva, portanto, dependerá dos fatores necessários para o processo de mudança estrutural e do momento histórico de cada país. Assim, busca-se também apontar os pontos de convergência e as divergências no que diz respeito aos seus processos de formação, objetivos estratégicos e perspectivas futuras.

Palavras-chave

Bancos de Desenvolvimento; Financiamento de Longo Prazo; História Econômica; Brics.

ABSTRACT

This article offers readers a comparative historical perspective of the long-term funding systems of three countries, Brazil, China and India, members of the so-called BRICS nations and here represented by The Brazilian Economic and Social Development Bank (BNDES), the China Development Bank and the system of Autonomous Institutions, respectively. The article seeks to demonstrate that although long-term funding is an essential component of economic development, there is no ideal model to achieve this. In other words, in terms of the strategic plan to be adopted or the way in which it is passively structured, such a model will depend on factors that are essential to the process of structural change and to the moment in time of each nation. Thus, the article also attempts to highlight the points of convergence and those of divergence relating to each nation's development processes, strategic objectives and their future prospects.

Key-words

Development Bank; Long-term Funding; Economic History; Brics.

1. Doutorando em Economia da Indústria e da Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
2. Doutorando em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
3. Doutorando em Economia, Universidade Federal Fluminense (UFF). Este trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Introdução

Após a Segunda Guerra Mundial, um novo regime de comércio internacional foi estabelecido com base na paridade entre o dólar e o peso do ouro no acordo de Bretton Woods. Dentro desse novo arcabouço foram criadas instituições internacionais com o objetivo de implementar as diretrizes básicas do acordo. Nesse contexto, surgem o Fundo Monetário Internacional (FMI), com a função de oferecer ajuda financeira para corrigir eventuais desequilíbrios na balança de pagamentos dos países deficitários, e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), posteriormente denominado de Banco Mundial, que tinha por objetivo conceder linhas de crédito para reconstrução dos principais países afetados pela guerra, além de oferecer linhas de crédito aos países de baixa e média renda em busca de promover o desenvolvimento econômico. Inspirado na criação deste último, vários países do mundo, como Brasil, China e Índia, passaram a adotar o seu próprio sistema nacional de financiamento para o desenvolvimento, ou seja, criando uma estrutura interna para apoiar investimentos privados e projetos de longo prazo.

De fato, nos casos dessas economias em desenvolvimento, o diagnóstico predominante era de que, para iniciar o processo de desenvolvimento econômico, seria preciso superar algumas restrições impostas ao seu alcance.⁴ Portanto, neste mesmo período, formou-se um consenso de que o financiamento concedido pelo sistema bancário era considerado altamente necessário; tal que, em muitos países com processo de industrialização retardatária, a ação estatal por meio de um grande banco público poderia ser mais efetiva para iniciar o processo de mudança estrutural (GERSCHENKRON, 1962). Nesse sentido, em geral, a solução consistia em financiar a acumulação de capital do setor industrial nacional, oferecendo uma boa infraestrutura logística, com vistas a ampliar a capacidade de oferta da economia (HERMANN, 2014).

Entretanto, era evidente que neste período inicial existiam poucas possibilidades de o setor industrial dos países supracitados obter os recursos de que necessitava para

4. Entre essas restrições, Hermann (2014, p. 74) aponta: "(i) *the low productivity of capital and labour by developed-country standards*; (ii) *chronic difficulty in competing in domestic and external markets even under favourable exchange-rate conditions*; (iii) *import and export patterns concentrated, respectively, in industrial and primary goods*; (iv) *frequent trade deficits, and (v) high external indebtedness, among other things*". Além disso, neste período, esses países possuíam mercados financeiros poucos desenvolvidos e baixa dinâmica tecnológica.

ampliar a sua capacidade instalada apenas por meio de fontes puramente privadas, em particular, no volume requerido para investimentos de maturidade mais elevada (HERMANN, 2014; STUDART, 1996). Portanto, a possibilidade da oferta de crédito por meio de uma centralização em uma grande instituição financeira estatal não só se tornava uma alternativa para se obter uma fonte de recursos de caráter mais pere-ne, mas também poderia ajudar o sistema financeiro privado a adquirir uma expertise capaz de, com o tempo, atuar nesse tipo de projeto (AGHION, 1999).

Assim, como cada país apresentava algumas especificidades em relação ao momento histórico no seu processo de mudança estrutural, conseqüentemente, este fato acabava por refletir na formação histórica dos seus respectivos bancos de desenvolvimento, isto é, cada país adotou o seu próprio modo de funcionamento do sistema nacional de financiamento de longo prazo, de acordo: (a) com as estratégias a serem adotadas; (b) a escolha dos setores específicos a serem beneficiados; e, (c) a forma de captação do seu passivo de longo prazo. Em outras palavras, isso significa que poderiam existir diferentes desenhos para criação de uma instituição financeira de desenvolvimento, portanto, não implicando em modelo ideal a ser seguido. De fato, dependerá também do próprio modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo país.⁵

Por tudo exposto, o objetivo deste artigo é realizar uma revisão histórica comparativa do surgimento do sistema de financiamento de longo prazo de três países pertencentes ao chamado grupo dos Brics – China, Índia e Brasil –, a fim de demonstrar o questionamento levantado acerca da formação de instituições de desenvolvimento, ressaltando suas semelhanças, diferenças e particularidades.⁶

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção, apresenta-se o ambiente político em que estava inserida a decisão de estabelecer o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e como foi determinada sua fonte de captação ao longo de sua história. Na segunda seção, discute-se a criação do Banco de Desenvolvimento da China (BDC), principal responsável pelo financiamento de longo prazo da economia chinesa e pela política de ex-

5. Para um caso que não será exposto aqui, na Coreia do Sul, por exemplo, a atuação estratégica do Estado e do seu sistema de financiamento (*Chaebols*) visava direcionar a produção do complexo industrial para o mercado externo, com objetivo de obter um grande volume de divisas estrangeiras (CHIBBER, 1999).

6. Porém, apesar de essencial, foge do escopo deste artigo fazer uma discussão mais completa sobre funcionalidade dos bancos públicos de desenvolvimento. Neste sentido, ver Hermann (2010, 2014).

pansão do Investimento Direto para o exterior. Na terceira seção, uma exposição sobre a formação do sistema indiano, no qual percebe-se que houve uma proliferação de instituições autônomas que, após o processo de liberação econômica, passaram a atuar sob características mais comerciais. Por fim, a conclusão pretende evidenciar as diversas semelhanças e diferenças que podem ser observadas na evolução temporal do sistema de financiamento de cada país, com o objetivo de apontar quais são as perspectivas e cenários futuros para os próximos anos.

1. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Com a aproximação do fim da Segunda Guerra Mundial, já havia a preocupação de como seria feita a recuperação daqueles países que serviam de palco para o conflito, em razão da vultosa destruição da estrutura física do período. Nesse contexto, ainda em 1944, na Conferência de Bretton Woods, decidiu-se pela criação do International Bank for Reconstruction and Development (BIRD) – que viria a se consagrar pela alcunha de World Bank – tendo suas ações, em seus anos iniciais, pautadas pelos ideais desenvolvimentistas.⁷

Quando o Banco Mundial foi fundado, sua missão era muito clara: ajudar na reconstrução da Europa e promover o crescimento econômico no resto do mundo. A estratégia fundamental era a da promoção da industrialização. Os meios para tanto eram o financiamento externo para investimentos em infraestrutura e a proteção à indústria nascente (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 7, tradução livre).

Entretanto, o Banco Mundial não surge apenas com o único objetivo de auxiliar na recuperação econômica e na reconstrução da infraestrutura europeia, mas, também, de financiar o desenvolvimento econômico nos países periféricos. É nesse am-

7. Destacam-se os ideais desenvolvimentistas, apoiados no embalo do consenso keynesiano da época, ou seja, de defesa da industrialização como pilar do desenvolvimento econômico e do Estado como indutor desse processo. Para uma análise mais minuciosa de como a Teoria do Desenvolvimento Econômico impactou na criação e nas primeiras ações do BIRD, ver Bresser-Pereira (1995).

biente que surge a discussão sobre a criação dos bancos nacionais de desenvolvimento, culminando com a fundação de alguns destes a partir do final da década de 1940, tais como: Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe, na Alemanha, em 1948; Japan Development Bank, no Japão, em 1951; Korean Development Bank, na Coreia do Sul, em 1954.

No Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi fundado em junho de 1952, por meio da Lei n. 1.664. Havia um consenso de que o país carecia de um programa de investimentos voltado para o fomento do desenvolvimento econômico; era também consensual o fato de que esse programa deveria ser financiado de uma forma não inflacionária, ou seja, sem recorrer à emissão monetária.⁸ Dessa forma, diante de uma promessa de financiamento feita pelo Eximbank (Banco de Exportação e Importação) e pelo Banco Mundial e a partir do relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos,⁹ foi formulado o Plano de Reparelhamento Econômico (ou Plano Lafer),¹⁰ que continha, entre outros, projetos referentes à criação e à ampliação das fontes de energia elétrica e das indústrias de base e modernização da agricultura e das redes ferroviária e rodoviária.

O BNDE emergiu como uma alternativa para a administração dos recursos mobilizados pelo Plano Lafer, dada a insuficiência técnica das instituições existentes à época em administrar tais recursos e, também, de avaliar os projetos proponentes. Além disso, havia uma condição imposta pelas instituições norte-americanas para a liberação dos recursos prometidos: a de que houvesse uma contrapartida em moeda nacional dos valores financiados, e tal contrapartida deveria ser mobilizada de forma a garantir o equilíbrio macroeconômico, em outras palavras, por via não inflacionária. Dessa forma, adiante da inexistência de um mercado de capitais e de dívida pública constituído no Brasil, decidiu-se pela criação de um adicional sobre o imposto de renda como a principal fonte de mobilização de recursos para o banco recém-criado.¹¹

8. Para maiores detalhes sobre a discussão teórica e política que antecedeu a criação do BNDE, ver Araújo (2007, cap. 2 e 3).

9. Foi uma comissão formada por técnicos brasileiros e norte-americanos que tinha como objetivo identificar setores estratégicos que seriam contemplados com os recursos advindos do Eximbank e do Banco Mundial.

10. O plano ficou assim conhecido por conta do ministro da Fazenda de então, Horácio Lafer.

11. Havia ainda outras fontes de recursos via recolhimento compulsório, mas que eram decididas pelo Poder Executivo: i) até 4% do valor total dos depósitos das Caixas Econômicas Federais; ii) até 25% das reservas técnicas das companhias de seguro e capitalização; iii) até 3% da receita anual dos órgãos de previdência social.

Todavia, as fontes de recursos, interna e externa, ora planejadas não foram capazes de garantir a plena atuação do BNDE em seus primeiros anos. Esse fato obrigou o governo a buscar outras formas de mobilização. No plano interno, houve a criação dos recursos vinculados; e, no plano externo, foram firmados os Acordos do Trigo.¹² Ainda, foi prorrogado, por meio da Lei n. 442/1956, o adicional sobre o imposto de renda por mais dez anos – essa que, apesar dos problemas enfrentados, se constituiu como a principal fonte de recursos do banco durante sua primeira década de atividade.

Prochnik (1995) considera esse período, compreendido entre 1952 e 1966, como a primeira etapa no histórico de arrecadação do BNDES. O autor considera ainda outras três etapas: segunda etapa, 1967/1973; terceira etapa, 1974/1988; e, quarta etapa, a partir do ano de 1988. A segunda etapa se inicia quando vence o prazo da prorrogação do adicional sobre o imposto de renda, em 1966, e os recursos passados ao BNDE passam a constar nos orçamentos fiscal e monetário.¹³ Esse período, assim como o anterior, foi marcado pela instabilidade no repasse de recursos ao banco, o que prejudicou a sua atuação como financiador do desenvolvimento econômico. A terceira etapa tem início em 1974, quando o banco assumiu a administração dos valores das contribuições ao PIS-Pasep.¹⁴ Dessa forma, mais uma vez, os recursos captados pelo BNDE deixam de constar no orçamento fiscal – assim como em seus anos iniciais. Esse é um marco importante na história do banco, pois, a partir de então tem-se uma forma estável de entrada de recursos, mas que, com toda certeza, estava à mercê da conjuntura econômica – o que ficou evidente durante a crise do final dos anos 1970 e que se estendeu por toda a década ulterior.

Duas outras importantes fontes de recursos que foram entregues à administração do banco no período que vai de 1974 a 1988 são: o Fundo de Investimento Social

12. Para mais detalhes sobre a criação dessas fontes alternativas de recursos, ver Araújo (2007, cap. 4).

13. No Brasil, quando eram presenciadas altas taxas inflacionárias, foi comum a existência de mais de um orçamento público. Houve períodos em que coexistiam três orçamentos: Orçamento Fiscal, Orçamento Monetário e o Orçamento das Estatais.

14. Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), criados em 1970, tinham como objetivos “integrar o empregado na vida e no desenvolvimento das empresas, assegurar ao empregado e ao servidor público o usufruto de patrimônio individual progressivo, estimular a poupança e corrigir distorções na distribuição de renda e possibilitar a paralela utilização dos recursos acumulados em favor do desenvolvimento econômico-social” (Tesouro Nacional).

(Finsocial) e o Fundo de Marinha Mercante (FMM). O Finsocial¹⁵ foi criado a partir do Decreto-Lei n. 1.940 de 1982 e tinha como finalidade o financiamento de projetos voltados para a área social, tais como, saúde, habitação e moradia popular. O banco então teve que se adaptar e criou um setor especializado em projetos de cunho social, passando a se chamar, doravante, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Fundo da Marinha Mercante voltou a ser gerido pelo BNDES em 1984, após a extinção da Superintendência Nacional da Marinha Mercante, e foi responsável naquele ano por 15% do total dos recursos mobilizados pelo banco (COSTA; MELLO; ARAÚJO, 2016. p. 49). Esse fundo continua a ser administrado pelo BNDES e foi responsável pela captação de R\$ 1,7 bilhão no ano de 2017 – em valores de dez/2017 (BNDES, 2017).

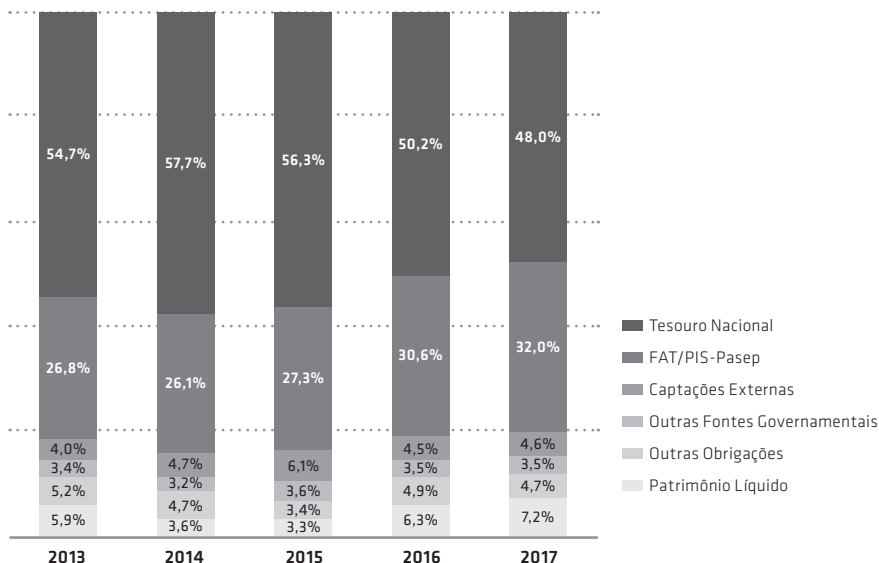
A promulgação da Constituição Federal de 1988 marca o início da quarta etapa, apontada por Prochnik (1995), pois, em seu artigo n. 239, determinava a mudança no destino dos valores das contribuições para o PIS-Pasep. As arrecadações deixariam de ser direcionadas ao Fundo PIS-Pasep e passariam ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT),¹⁶ que surgia com o objetivo de financiar o Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial, e o desenvolvimento econômico – este último ficaria a cargo do BNDES e contaria com 40% dos recursos do FAT.

Os valores advindos do Fundo de Amparo ao Trabalhador se constituíram como a maior parte do montante captado pelo banco a cada ano até 2009, pois, em 2010, os repasses feitos pelo Tesouro Nacional passam a ser maiores do que os recursos do FAT – o Gráfico 1 mostra a divisão da origem dos recursos do BNDES nos últimos anos. Portanto, partindo da lógica utilizada por Prochnik (1995), podemos afirmar que o BNDES se encontra numa quinta etapa em relação à captação de recursos, que teve início no ano de 2010 e permanece até os dias atuais.

15. Atualmente, corresponde à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Confins), que foi instituída pela Lei Complementar n. 70 de 1991 e não tem mais a administração de seus recursos vinculada ao BNDES.

16. O FAT foi promulgado pela Lei n. 7.998 em 11 de janeiro de 1990.

Gráfico 1 | Divisão das Fontes de Recursos do BNDES (%)



Fonte: BNDES (2017).

Principalmente nos seus anos iniciais, dada a insuficiência na arrecadação, o BNDE teve sua atuação prejudicada, tendo que racionar o financiamento àqueles projetos considerados mais importantes. Dessa forma, na primeira metade dos anos 1950, foi priorizado o apoio aos setores de infraestrutura em energia e transportes e de indústria básica. Com a eleição de Juscelino Kubistchek e o advento do Plano de Metas,¹⁷ o banco teve novamente sua parcela de importância num programa de investimentos com vistas ao desenvolvimento nacional. Havia a previsão de que o financiamento de 15% dos gastos totais com o Plano de Metas ficaria a cargo das entidades públicas, sobretudo, Banco do Brasil (BB) e BNDE (GIAMBIAGI *et al.*, 2011, p. 37). Todavia, deve-se destacar que o BB ainda funcionava naquela época como executor da política monetária e possuía poder de emissão, concedendo empréstimos principalmente através de sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), sendo assim, a concessão

17. Um programa de investimentos setoriais que visava à aceleração do desenvolvimento econômico nacional e, para isso, elencou trinta metas divididas em cinco setores: Energia, Transporte, Alimentação, Indústria de Base e Educação.

de crédito pelo BB era facilitada, ao passo que o BNDE ainda se via em dificuldades na captação de recursos.

A década de 1960 foi marcada por diversas mudanças políticas, como a renúncia do presidente Jânio Quadros em agosto de 1961 e o golpe militar de 1964; e, também, pelas reformas realizadas pelos militares, sobretudo, de cunho institucional, tributária e financeira. Esta última, como não poderia deixar de ser, foi a que teve mais impacto sobre o ambiente institucional do BNDE, destacando-se a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil (Bacen), ambos em 1964, e a regulamentação dos bancos privados de investimento, em 1966. Dado esse contexto, o BNDE não teve uma atuação destacável durante essa década. Todavia, com o lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND),¹⁸ que o elencou como a principal fonte de financiamento público interno, atuando no apoio aos investimentos privados de longo prazo, o banco teve de volta sua função primordial, qual seja, ser uma alternativa de crédito de longo prazo aos investimentos que auxiliem no desenvolvimento nacional. O BNDE atuou principalmente em projetos nos setores de infraestrutura, bens de produção, energia e exportação, concedendo empréstimos de longo prazo a juros subsidiados.

Apesar de não ter sofrido tanto quanto os outros bancos públicos (pelo menos não nos dois terços iniciais da década, como mostra o Gráfico 2 por meio da análise do impacto sobre o total dos desembolsos realizados), a partir dos anos 1980 o BNDES entrou num processo de “perda de identidade”, dada a ausência de um programa de investimentos de longo prazo por parte dos governos brasileiros. Por exemplo, foi adotada a prática de incorporação de ações de empresas, principalmente por inadimplência junto ao banco, em sua carteira de ativos, e da participação ativa na gestão destas empresas por meio da BNDES Participações S.S. (BNDESPAR)¹⁹ – um claro desvio das funções originais atribuídas ao banco.

Na falta de um programa governamental que delimitasse suas ações, os desembolsos setoriais do BNDES não se alteraram de forma significativa, permanecendo a in-

18. O II PND foi lançado em 1974 e tinha com o objetivo consolidar o processo de substituição de importação e eliminar os entraves ao crescimento econômico brasileiro.

19. A BNDESPAR foi criada exatamente para administrar a participação do banco naquelas empresas nas quais detinha ações. Ademais, possuía o objetivo de fomentar o mercado de capitais brasileiro, auxiliando no processo de capitalização das empresas.

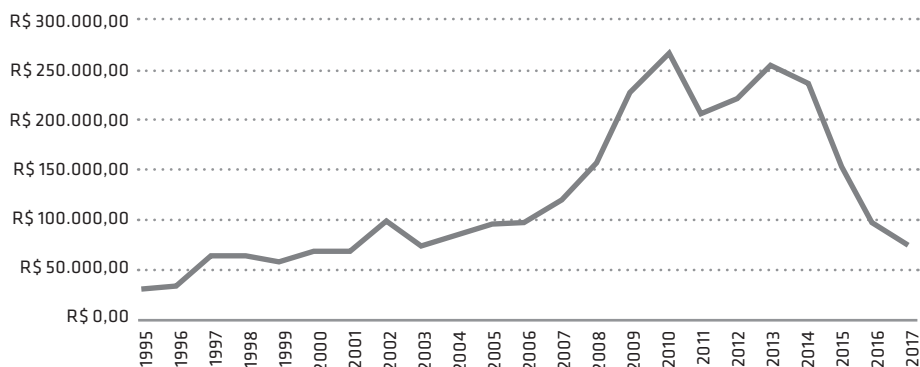
dústria (sobretudo, insumos básicos e siderurgia) como principal destino de recursos; agricultura, infraestrutura e energia foram outros setores que também tiveram uma participação considerável. Contudo, esses três últimos perdem espaço relativo ao final da década, sendo que o setor energético foi um dos mais beneficiados no início dos anos 1980 devido à consolidação de alguns investimentos realizados no âmbito do II PND.

Na década de 1980, tem ainda o início de um processo que viria a se consolidar na década posterior, que é o de atuação do BNDES nas privatizações. A experiência começa com a desestatização gradativa daquelas empresas incorporadas à BNDESPAR e tem seu auge no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.

No segmento de longo prazo, o “motor” da recuperação das operações do BNDES nos anos 1990 foi o programa de privatização, oficialmente lançado em 1990. Suas operações tiveram início em 1991, mas concentraram-se no período 1996-2000 (84% das vendas do período 1991-2001) e, principalmente, no biênio 1996-1997 (63% das vendas até 2001). O banco assumiu as funções de gestor do programa, atuando como um dos financiadores na aquisição, bem como na fase de financiamento financeiro das empresas a serem privatizadas (HERMANN, 2010, p. 17-18).

Após duas décadas desempenhando funções distintas daquelas para as quais foi criado, o BNDES ressurgiu como agente de apoio em programas governamentais de investimentos de longo prazo nos anos 2000, já no governo Luiz Inácio Lula da Silva. Destacadamente na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio (Pitce), de 2004, e no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007. Não obstante, sua atuação não foi semelhante à de outrora, muito devido à natureza de tais programas, que não contaram com a complexidade e o nível de planejamento dos planos de desenvolvimento econômico do período 1950/1970.

Além de resgatar a função de apoio a programas de investimentos de longo prazo, o governo Lula também encontrou uma nova função para o BNDES – o de agente anticíclico. Essa nova atribuição ganha importância a partir de 2008 como alternativa de combate aos efeitos da crise financeira internacional e permanece até o governo sucessor, da presidente Dilma Rousseff, quando os desembolsos anuais realizados pelo banco começam a decrescer a partir de 2014/2015, como pode ser visto no Gráfico 2.

Gráfico 2 | Desembolsos totais anuais - BNDES (milhões R\$ de mar/2018)

Fonte: BNDES (2017).

Como foi mostrado ao longo desta seção, o BNDES surgiu na década de 1950 como uma alternativa de crédito de longo prazo em apoio aos programas de desenvolvimento econômico nacional e que contava com uma fonte de recursos parafiscal. Todavia, tanto a característica de suas fontes de captação, quanto suas atividades realizadas, se modificaram ao longo dos anos. Atualmente, o BNDES conta com fontes de recursos estáveis, contudo, a partir de 2010, a principal delas tem sido os repasses realizados pelo Tesouro Nacional, o que pode impactar no aumento do endividamento público, uma vez que o Tesouro emite dívida a uma taxa de juros mais elevada do que aquela recebida pelo BNDES.

Ao longo dos anos 1950/1970, o banco foi fiel às suas atribuições originais, oferecendo financiamento de longo prazo àqueles projetos constantes nos planos de desenvolvimento econômico executados no período. Porém, após a consolidação dos investimentos do II PND o banco passa por uma “crise de identidade” ao executar atividades diversas daquelas propostas quando da sua criação. Tem-se, de certa maneira, um retorno de suas atribuições originais apenas nos anos 2000; não obstante, logo volta a ficar sem um “norte”, dado o insucesso dos planos propostos pelo governo de então, e mais uma vez passa a servir a objetivos distintos ao ser utilizado como agente anticíclico. Ademais, pode-se averiguar que nos últimos anos houve uma queda considerável nos desembolsos realizados, aproximando-os dos valores testemunhados em meados da década de 1990, quando o BNDES despedia maiores esforços com o processo de privatizações.

2. Financiamento do desenvolvimento na China: O caso do Banco de Desenvolvimento da China (BDC)

2.1. Banco de Desenvolvimento da China (BDC): origem, objetivos e cenário atual

O sistema de financiamento de longo prazo para o desenvolvimento na China é constituído de três grandes bancos: o Banco de Desenvolvimento da China (BDC), o Banco de Exportação-Importação da China (China Eximbank) e o Banco de Desenvolvimento da Agricultura da China (BDAC).²⁰ Suas funções são de apoiar o desenvolvimento estratégico do país, o comércio exterior e a agricultura, respectivamente. Dentre estes, o BDC é considerado o maior banco de desenvolvimento do país.²¹

O BDC foi criado em 1994, sendo estabelecido como um banco de capital de origem totalmente estatal, subordinado ao Conselho de Estado chinês. O banco foi criado dentro do contexto histórico de abertura gradual do país para uma economia de mercado iniciada com o presidente Den Xiaoping. A preocupação era com os grandes desafios que se avizinhavam para o crescimento da economia chinesa no futuro. Havia uma preocupação do governo na época em financiar a criação de grandes conglomerados nacionais privados, de aumentar a capacidade energética instalada do país para suprir a demanda futura, bem como instituir a promoção de políticas voltadas para a diminuição da pobreza nas classes menos favorecidas e realizar uma transição da população majoritariamente concentrada no setor rural para o urbano (GRIMSDITCH; YU YIN, 2015).

Grimsditch e Yu Yin (2015) evidenciam que o conceito de financiamento para o desenvolvimento na perspectiva da política chinesa está conectado com a capacidade de criar estruturas de apoio aos projetos considerados prioritários dentro das metas e planos quinquenais fixados pelo governo para a economia chinesa. Segundo essa visão, um banco de desenvolvimento deve atuar por meio do financiamento de médio e longo prazo, sendo que as práticas de desembolso público devem estar em consonância com as de financiamento do mercado privado.

20. No original, China Development Bank (CDB), Export-Import Bank (China Eximbank) e Agricultural Development Bank of China (ADBC), respectivamente.

21. Provaggi (2013) afirma, inclusive, que o BDC pode ser considerado o maior banco de desenvolvimento do mundo.

Dentre os projetos que já foram apoiados pelo banco, cabe destacar, por sua notoriedade, a construção da Hidrelétrica de Três Gargantas localizada na província de Hubei. A obra começou em 1992, sendo que atualmente é considerada a segunda maior hidrelétrica do mundo e a primeira da China em termos de geração de energia elétrica, perdendo a primeira posição mundial apenas para a Itaipu Binacional, localizada na fronteira entre Brasil e Paraguai.

Ainda, Grimsditch e Yu Yin (2015) apontam que o BDC tem como objetivo realizar o financiamento necessário de médio e longo prazo para a economia chinesa, direcionado, principalmente, para setores com menores níveis de desenvolvimento econômico e social. Em particular, em relação àqueles que são considerados prioritários como: infraestrutura em construções de pontes, ferrovias e rodovias, de telecomunicações, planejamento e desenvolvimento urbano; oferta de empréstimos para aquisição de imóveis voltados para a população de baixa renda; financiamentos para sistema educacional do país; e oferta e distribuição de serviços básicos como geração de energia elétrica, abastecimento de água e saneamento básico.

O banco também se preocupa em inserir esses tipos de projetos no conceito de desenvolvimento econômico sustentável e ecológico (BDC, 2016). Nesse caso, a estratégia consiste em reduzir a fama da China como um dos maiores países poluidores do mundo. Segundo Provaggi (2013, p. 3), como exemplo, para o ano de 2012, o BDC concedeu uma quantia de mais de 1,6 bilhão de dólares para uma empresa importante do ramo de painéis solares sediada em Xangai, para a pesquisa tecnológica. Vale destacar que, atualmente, a China é a maior produtora do mundo nesse ramo.

De acordo com BDC (2016), dentre o total de financiamentos concedidos foram direcionados: 7,51% para ferrovias, 16,23% para rodovias, 8,46% para o setor elétrico, 11,30% para infraestrutura pública, 21,87% para renovação urbana, 8,46% para indústrias estratégicas emergentes, 6,14% para indústria de petróleo e petroquímicos e 20% para outros investimentos. Em relação ao último ponto, o principal destino foi o financiamento para a contratação de *leasing* por empresas chinesas. Atualmente, o banco vem implementando um grande projeto que visa aumentar a integração da infraestrutura de transportes dentro do âmbito da Ásia denominada *Belt and Road Initiative* (BDC, 2016). O projeto será realizado por meio da atuação conjunta com outras entidades governamentais, fundos de investimento e bancos de desenvolvimento da região.

Cabe destacar que, a partir de 2013, com a entrada do atual presidente do Conselho de Administração, Hu Huiabang, adotou-se uma reforma interna para inserir o banco em uma estrutura de competição mais comercial, ou seja, de orientação e desempenho baseados em indicadores e práticas padronizadas de mercado, através de uma reestruturação denominada *Three-step Reform Strategy* (BDC, 2016).²² Na visão do próprio banco, essa reforma pretendia que:

CDB strives to become a world-class development finance institution and provide sustained support for China's economic and social development. To this end, it pursues reform and innovation and taps into his strengths as a development finance institution that support national strategies, operates on market principles with the backing of sovereign credit, and ensures principal safety and modest profitability. CDB never ceases to enhance its own competitiveness, relevance and presence, as well as risk resilience (BDC, 2016, p. 3).

A proposta de reforma de 2013, em princípio, visava garantir uma maior solidez aos títulos soberanos emitidos pelos bancos (reduzindo seu risco de crédito), promover uma reestruturação de suas unidades de gestão e diretoria, além de permitir, via mudança no estatuto, uma atuação mais independente em relação ao Conselho de Estado chinês.

Com relação aos seus dados financeiros, constata-se que seu total de ativos era de 7.534,9 bilhões de yuan em 2012, passando para 14.340,5 bilhões de yuan em 2016.²³ Enquanto seu passivo, que era de 7.025,1 bilhões de yuan, foi para 13.177,8 bilhões de yuan em 2016, ou seja, seu balanço patrimonial praticamente dobrou em apenas quatro anos,²⁴ um fato que aponta para uma estratégia agressiva de crescimento. Essa rápida evolução foi obtida essencialmente via emissão de títulos de dívidas de longo prazo, constituindo-se como seu principal mecanismo de financiamento. Provaggi (2013) afirma que a emissão de títulos realizados pelo BDC pode chegar em média a prazos acima de trinta anos. De acordo com seu próprio balanço (BDC, 2016), em re-

22. Entretanto, segundo Provaggi (2013), essa política de reformas pró-mercado começou a ser introduzida desde o ano de 2007.

23. Na China, a moeda é conhecida como *renminbi* (人民幣).

24. Em 2014, seu total de ativos representava 16% do PIB chinês. Ver Wang (2016).

lação ao prazo de maturidade do seu passivo, 9,1% dos títulos foram emissões com prazo de até um ano; 30,6% entre um e cinco anos; 48,7% entre cinco e dez anos e 11,6% acima de dez anos. Cabe destacar que, em caso de inadimplência na sua carteira de empréstimos, o governo da China poderia atuar como prestador de última instância.

2.2. O BDC e o apoio à política chinesa de investimentos no exterior

Atualmente, o BDC vem passando por um processo de ampliação do seu portfólio com uma maior participação em ativos no exterior, que, na perspectiva do banco, são considerados estratégicos para o crescimento da economia chinesa. Essa política de investimento foi ampliada, principalmente, após a introdução da estratégia de desenvolvimento adotada pelo governo da China denominada *Going Global Strategy*, a partir da introdução do Décimo Plano de Cinco Anos (2001-2005). Seu principal objetivo seria ampliar a presença chinesa no cenário internacional, como um ator relevante no campo econômico ou no campo político. No primeiro caso, visa assegurar fontes de recursos primários para sustentar o ritmo acelerado de crescimento que sua economia vem vivenciando nas últimas décadas. No segundo, aumentar seu poder de influência no território da Ásia, principalmente, em relação aos países do Leste Asiático. Essa política fica mais evidente quando se observa a evolução do total de investimento financeiro direto no exterior (FDI) realizado pela China: os dados apontam para um crescimento de 2,7 bilhões de dólares em 2002 para 107,84 bilhões de dólares em 2013 (GRIMSDITCH; YU YIN, 2015, p. 8).

Segundo Provaggi (2013), a política de investimento no exterior do BDC é definida sobre quatro enfoques que consistem em: (a) apoio a empresas chinesas no exterior; (b) investimentos em empresas estrangeiras pertencentes ao setor de energia; (c) empréstimos diretos para entidades governamentais; e (d) inversões em fundos financeiros. De fato, Wang (2016, p. 3) aponta que:

In the new century, with China became a main export platform in the world and the application of China “GoGlobal” Strategy, CDB another important mission is to ensure the stability of external resources and energy supply through providing overseas loans. CDB

has financed a number of high-profile cross-boarder energy-backed loans to foreign government entities and energy companies, such as Venezuela, Russia, Brazil, Ecuador and Argentina, featuring with large magnitude and long term.

Sua área de atuação abrange mais de noventa países do mundo, incluindo regiões como a África, Leste Asiático e América do Sul. Com relação a esse apoio dado aos países em desenvolvimento, a Venezuela, por exemplo, captou mais de 40 bilhões de dólares junto ao banco, sendo que boa parte desses recursos foram destinados para ser utilizada em projetos da empresa Petróleos de Venezuela SA (PDVSA). De forma similar, para o Brasil, parte do financiamento concedido foi direcionado para o caixa da Petrobras.²⁵

De acordo com Sanderson e Forsythe (2013, p. 124), visto que alguns desses países passaram por diversos episódios de desequilíbrios macroeconômicos em sua história, o banco estabeleceu uma garantia contratual em que aceitaria a própria oferta futura de *commodities* do país, ou seja, a fim de evitar riscos financeiros no futuro.²⁶ Desse modo, a China, por ser o segundo maior importador de petróleo do mundo, conseguiria por meio desse atrelamento contratual garantir o suprimento necessário de recursos para sustentar sua expansão econômica.

Essa decisão se mostrou aparentemente acertada para o caso da Venezuela. Em meados de julho de 2014, houve uma queda acentuada do preço do petróleo (Brent) no mercado exterior, resultando em uma perda significativa de receita tributária para o país. Entretanto, o governo venezuelano já vinha promovendo uma política de forte aumento dos gastos sociais para o benefício da população via utilização de recursos provenientes da própria PDVSA. Essa política acabou por afetar a capacidade de investimento da empresa no longo prazo (SANDERSON; FORSYTHE, 2013). A dete-

25. No caso do Brasil, uma das exigências contratuais para a concessão do empréstimo oferecido pelo BDC, em 2009, foi uma contrapartida na compra de equipamento de prospecção *offshore* de origem chinesa. Ver Sanderson e Forsythe (2013, p. 136).

26. Na prática, essa contrapartida contratual funciona da seguinte forma: "CDB's loans to Venezuela, as well to Ecuador (a country with credit rate even lower than Venezuela's), Russia, Brazil, are guaranteed by commitments by state oil producers to sell a set amount of oil to Chinese's oil companies. The Chinese companies most often subsidiaries of CNPC or Sinopec, usually buy the oil at market rates from the national producer, in Venezuela's case, PDVSA, depositing the proceeds in the CDB account. For Venezuela, the CDB account holder is the country's development bank, The Bank for Social and Economic Development (BANDES). CDB then deducts its loan payments from that account" (SANDERSON; FORSYTHE, 2013, p. 132).

rioração do cenário externo levou o país a uma crise sem precedentes em sua história, na qual a inflação subiu de forma assustadora, afetando os índices de pobreza, de violência e a atividade econômica, tendo, como consequência, a criação de um processo migratório para os países fronteiriços, como o Brasil. Em suma, conforme aponta Sanderson e Forsythe (2013, p.136):

CDB's lending is supporting China's goal of securing its energy supplies, but the bank won't lend money to any country unless they can sit down and analyze its development needs. For Venezuela, as with African nations, those needs are focus overwhelmingly on infrastructure.

Pode-se concluir, portanto, que, desde a sua fundação, o BDC vem se constituindo em um ator relevante para a promoção do desenvolvimento econômico da China, principalmente, depois da implementação da política de expansão da influência chinesa na economia mundial. Conforme exposto anteriormente, o banco tem vivenciado um rápido crescimento de seu patrimônio. Portanto, como aponta BDC (2016), essa estratégia deve continuar para os próximos anos, ou seja, apoiar os projetos prioritários com o objetivo de sustentar o ritmo de crescimento do país, mas mantendo a preocupação em melhorar sua performance operacional e resiliência financeira.

3. Financiamento do desenvolvimento na Índia: a diversidade de Instituições Autônomas.

3.1 Surgimento das Instituições de Desenvolvimento na Índia

De acordo com o Banco Central da Índia, em relatório publicado em 2004, as instituições financeiras de desenvolvimento foram criadas com o papel de identificar os gargalos dos mercados privados de crédito, muito presentes em economias em desenvolvimento, para atuarem em tais setores com restrições de financiamento, de forma a aumentar o dinamismo econômico do país. A forma como a Índia estabeleceu suas

instituições de desenvolvimento teve como fonte de inspiração o Kreditbanken.²⁷ Constituído no período de grande impulsão industrial da Alemanha no início do século XX, tinha como objetivo o financiamento de investimento de longo prazo, principalmente quando relacionado a setores intensivos em capital, e obteve bastante sucesso, sendo responsável direto por tirar a Alemanha de uma posição secundária na Europa, para se tornar uma das principais potências (ou mesmo a principal) do Velho Mundo. Segundo Reserve Bank of India (2004, p. 7):

In a developing country, however, financial sectors are usually incomplete in as much as they lack a full range of markets and institutions that meet all the financing needs of the economy. For example, there is generally a lack of availability of long-term finance for infrastructure and industry, finance for agriculture and small and medium enterprises (SME) development and financial products for certain sections of the people. The role of development finance is to identify the gaps in institutions and markets in a country's financial sector and act as a "gap-filler".

Nesse contexto, a criação de bancos de desenvolvimento na Índia surgiu com o desenvolvimento da Corporação Financeira Industrial da Índia em 1948, sendo separada em três fases principais.

A primeira teve início logo após o processo de independência (1947), perdurando até 1964. Durante tal período foi constituído o Banco de Desenvolvimento Industrial da Índia, principal instituição de crédito de longo prazo naquele país, e foi criada uma estrutura composta por outras instituições de financiamento de longo prazo, cada qual focada em áreas ou regiões específicas. Tratou-se do período em que as condições para o desenvolvimento de uma rede pública destinada ao crédito para formação bruta de capital nas mais diversas áreas da economia indiana foram efetivamente criadas. A rede de instituições de financiamento em questão ficou conhecida como Instituições de Desenvolvimento Financeiro (IDF).

Posteriormente, em um segundo período, compreendido entre 1964 e meados da década de 1990, as IDFs ganharam importância, subindo de uma participação muito baixa, apenas 2,2% da formação bruta de capital entre 1970 e 1971, para 15,2%

27. Para maiores detalhes, ver Da Rin (1996).

entre 1993 e 1994. A partir de 1995, contudo, a referida participação das IDFs na formação de capital passou a cair continuamente, acelerando o processo de declínio principalmente a partir do ano de 2000, período que ficou conhecido como a terceira etapa do processo de desenvolvimento dos bancos de desenvolvimento na Índia.

Chandrasekhar (2015) atribui tal período ao processo de liberalização financeira indiana, que teve início em 1991, consequência direta da crise do balanço de pagamentos enfrentada pela Índia. As reformas liberalizantes em questão aceleraram a partir dos anos 2000, quando a Índia, de fato, aproximou-se mais abruptamente das propostas de complementação de absorção de poupança externa como forma de complemento da poupança interna, adotando paulatinamente as propostas do Consenso de Washington.²⁸ O período caracterizou-se pela redução dos recursos mobilizados para as IDFs e também pela utilização de novas fontes de recursos provenientes do setor privado. A partir desse período, foram criadas instituições de financiamento privado, com capital doméstico e externo, e, gradativamente, as instituições de desenvolvimento foram perdendo importância na formação bruta de capital fixo da Índia, até a crise de 2008, quando o Estado indiano voltou a utilizar tais instituições como forma de realização de política anticíclica.

Na Tabela 1, abaixo, estão expostas as principais instituições públicas de financiamento, o ano de fundação e o setor da economia que elas estavam destinadas a financiar. Percebe-se que foram criadas para atuar de forma segmentada. Além disso, é importante destacar a existência, ainda em 2019, dos planos quinquenais na Índia, portanto, muitas das instituições foram desenvolvidas como consequência da orientação econômica estabelecida pelo governo indiano. Destaca-se a Indian Railway Finance Corporation, fundada em 12 de dezembro de 1986, responsável pelo financiamento de cerca de 70% da frota rodante em 2017. Trata-se de um valor muito expressivo, considerando que a Índia possui a quarta maior malha ferroviária do mundo, com mais de 65.000 km de extensão, 12.000 trens de passageiros e 7.000 trens de carga, de acordo com reporte realizado pelo Ministério das Linhas Férreas em 2015 (MINISTRY OF RAILWAYS, 2015).

28. Para mais detalhes, ver Williamson (1990).

Tabela 1 | Formação da estrutura pública de financiamento de longo prazo na Índia, fases 1 e 2

Banco de Investimento	Fase	Ano	Foco do investimento
Industrial Finance Corporation (IFCI)	1	1948	Financiamento industrial de LP
State Financial Corporations (SFC)	1	1952	Crédito para empresas estatais de pequeno e médio porte
Industrial Credit and Investment Corporation of India (ICICI)	1	1955	Desenvolvimento do setor privado, apoio do Banco Mundial
Agriculture Refinance Corporation (ARDC)*	1	1963	Foco no desenvolvimento rural – Plano Quinquenal 1961-1966
Industrial Bank of India (IDBI)	1	1964	Instituição financeira subsidiária do Banco Central da Índia
Unit Trust of India (UTI)	1	1964	Instituição financeira subsidiária do Banco Central da Índia
NABARD	2	1981	Exportação
EXIM Bank	2	1981	Exportação
Shipping Credit and Investment Company of India	2	1986	Exportação
Indian Railway Finance Corporation	2	1986	Financiar o investimento na malha ferroviária
Indian Renewable Energy Development Agency	2	1987	Financiar o investimento em energia renovável
Small Industries Development Bank of India	2	1989	Financiar os micro, pequenos e médios industriais

Fonte: Chandrasekhar (2015).

Na Tabela 2 estão listados os principais objetivos de cada plano quinquenal. Considerando que as instituições de desenvolvimento se constituíam numa das principais ferramentas do governo indiano para atingir as metas dos planos quinquenais, isso demonstra o forte vínculo entre tais instituições e os objetivos dos planos quinquenais, justificando até mesmo as suas existências.

Tabela 2 | Resumo dos Planos Quinquenais - Índia

Programa	Anos	Principais objetivos
1º Plano	1951-1955	Desenvolvimento econômico equilibrado, foco: agricultura, irrigação e energia
2º Plano	1956-1960	Infraestrutura industrial e industrialização
3º Plano	1961-1965	Desenvolvimento da agricultura
4º Plano	1969-1973	Programas de desenvolvimento rural
5º Plano	1974-1979	Redução progressiva da pobreza
6º Plano	1980-1984	Aumento do emprego nas áreas rurais
7º Plano	1985-1990	Ênfase na alocação de recursos da indústria para o social / gastos em energia

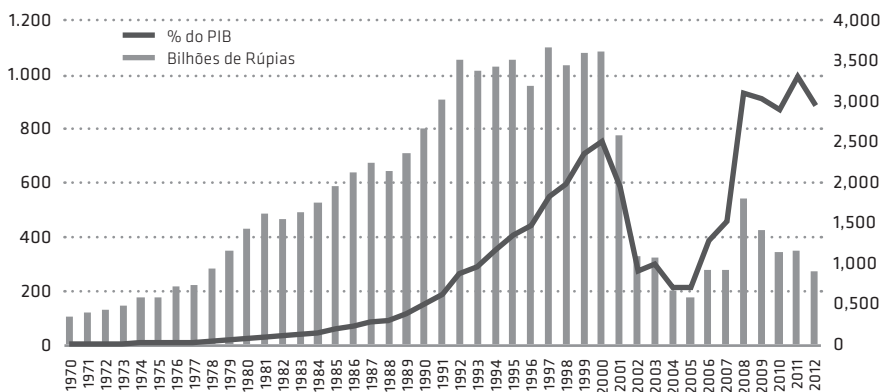
8º Plano	1992-1997	Ênfase na agricultura e no desenvolvimento rural, focado em água potável
9º Plano	1997-2002	Crescimento com justiça e igualdade
10º Plano	2002-2007	Dobrar a renda per capita em 10 anos, reduzir a pobreza em 15% até 2012
11º Plano	2007-2012	Crescimento rápido e de inclusão, meta de crescimento de 8,1% ao ano
12º Plano	2012-2017	Crescimento rápido, sustentável e de inclusão, meta de crescimento de 8% ao ano

Fonte: Elaboração própria / Governo da Índia e Roy (2014).

A característica mais aguda do processo de liberalização financeira indiana, a partir de 2000, criou as condições políticas e econômicas para a transformação das instituições financeiras de desenvolvimento daquele país em bancos comerciais. A primeira experiência foi o Industrial Credit and Investment Corporation of India (ICICI) que, em 2002, fora completamente privatizado. Posteriormente, em 2004, o Industrial Development Bank of India (IDBI) passou a operar como banco comercial, entretanto, permaneceu sob o controle do governo indiano, passando a exercer dupla função, banco de desenvolvimento e banco comercial.

O Gráfico 3, na sequência, mostra a queda dos desembolsos das empresas públicas em investimento a partir dos anos 2000, tanto em termos brutos quanto em relação ao PIB corrente. Observa-se também uma retomada dos desembolsos com a crise financeira econômica de 2008, o que sugere a participação ativa do Estado indiano na busca pela retomada dos investimentos durante o período, operando de forma intensa para reativar a economia indiana e retirar o país da forma mais rápida possível da crise.

Gráfico 3 | Desembolsos e relação do PIB, bilhões de rúpias



Fonte: Chandrasekhar (2015) e Banco Central da Índia, Banco Mundial.

3.2 Característica das Instituições de Desenvolvimento Financeiro

Observa-se, portanto, que o desenvolvimento das IDFs, por parte da Índia, não se caracterizou por ser centralizado em um único grande banco de desenvolvimento, como é o caso do BNDES, no Brasil, nem mesmo no desenvolvimento de poucas grandes instituições, como no caso chinês (BDC, China Eximbank e BDAC). No modelo indiano, fora criada uma estrutura elaborada de instituições de desenvolvimento menores, vindo a se constituir em um sistema bancário integrado de desenvolvimento, servindo como instrumento para execução das políticas econômicas orientadas pelo Estado. Existia, assim, um número grande de instituições de desenvolvimento, que foram criadas ao longo do tempo, sendo que essas tinham como foco segmentos específicos da economia indiana, ou mesmo determinadas regiões do país.

Os fundos necessários para a criação da referida estrutura de desenvolvimento tiveram múltiplas origens, entre as quais estão: operações de mercado aberto, orçamento governamental, superávit do Banco Central da Índia e títulos subscritos por outras instituições financeiras (CHANDRASEKHAR, 2015). A participação do Estado fora, portanto, essencial para colocar tal projeto em prática. Ainda, Chandrasekhar (2015) destaca que, embora as instituições que compunham o IDF fossem majoritariamente estatais, o governo indiano nunca interferiu diretamente na definição dos diretores das empresas, estas indicavam seus líderes nos respectivos conselhos administrativos, portanto, conseguiam manter certa autonomia política em relação ao governo central indiano.

Uma característica muito singular das instituições de desenvolvimento financeiro na Índia diz respeito a sua atuação direta no desenvolvimento dos projetos por parte das firmas que tomam crédito. Tais instituições atuam provendo assistência técnica no desenho de projetos, na identificação de tecnologias potenciais e no processo operacional das plantas produtivas. Portanto, são instituições muito complexas e necessitam de um corpo técnico muito robusto, no qual não apenas a expertise financeira era necessária, mas também de administração e de conhecimento de diversos setores da economia.²⁹

29. "This requires more than just financial expertise, so that development banking institutions built a team of technical and managerial (besides financial) experts, who were involved in decisions related to lending and therefore to the nature of the investment" (CHANDRASEKHAR, 2015, p. 1).

A formação de instituições de desenvolvimento na Índia possui, portanto, características muito próprias, chamando atenção pela complexidade do sistema que foi desenvolvido, caracterizado pela existência de diversas instituições distintas, cada qual com suas próprias atribuições. Chama a atenção também, o fato de, em muito dos casos, as instituições de desenvolvimento possuírem atuação ativa na atividade produtiva que financiam, o que as torna instituições ainda mais complexas. Também é importante destacar como a Índia rapidamente desmontou sua estrutura de financiamento de longo prazo, ao aprofundar-se nas reformas liberalizantes, reduzindo sua participação a fatias muito pouco expressivas da formação bruta de capital fixo do país.

Por fim, é relevante destacar que, embora tenha desmontado o seu sistema de instituições de desenvolvimento, a Índia não hesitou em utilizar a estrutura restante para realizar políticas anticíclicas durante o período da crise de 2008, sendo a utilização das referidas instituições um dos principais instrumentos que garantiram a rápida recuperação da economia indiana.

Conclusão

Tendo como base a exposição dos três modelos de financiamento de desenvolvimento aqui expostos, conclui-se que, de fato, não existe um modelo comum ou mesmo ideal de financiamento ao desenvolvimento econômico, não obstante o Estado ter exercido papel importante nos respectivos processos. Portanto, é importante destacar as diferenças dos modelos analisados. No Brasil, a estrutura é mais nuclear, resumindo-se basicamente à figura do BNDES, na China predominam poucas instituições, com destaque para o BDC, a Índia, por sua vez, apresenta um modelo mais descentralizado representado por inúmeras instituições financeiras com objetivos específicos. No que diz respeito ao momento no tempo em que foram desenvolvidas as estruturas de desenvolvimento, o modelo chinês chama a atenção por ser o mais tardio, quando comparado aos casos brasileiro e indiano. O contexto histórico, alinhado à necessidade de fortalecimento da economia local, desenvolvendo bancos de desenvolvimento com capital 100% chinês, fez com que a China criasse a estrutura de financiamento de longo prazo, baseada em três grandes bancos, com objetivo de promover

o processo de abertura para a economia de mercado, com a intenção de preparar os agentes locais para concorrerem com o capital externo, mas também apoiar a estratégia de ampliação de sua influência em âmbito global.

Contudo, os processos de criação de estruturas de financiamento ao desenvolvimento se iniciaram no Brasil e na Índia bem antes do que no caso chinês – ainda em meados do século passado. Não obstante, os sistemas de financiamento naqueles países sejam mais maduros, o que poderia indicar uma consolidação mais robusta, o que se testemunhou nos últimos anos foi um desaparelhamento dessas estruturas, sobretudo, a partir do processo de liberalização de suas respectivas economias. Um exemplo do uso das funções originais do BNDES e das instituições financeiras indianas foi a sua atuação como instrumentos de estabilização do produto agregado, por meio de políticas anticíclicas executadas como resposta à crise financeira de 2008.

O processo de desmonte foi mais forte na Índia, talvez por causa do caráter descentralizado do seu modelo de financiamento, tornando mais fácil a transformação de diversas instituições financeiras em bancos comerciais. No Brasil, o sistema de financiamento é centralizado no BNDES, o que possivelmente dificultou sua privatização. Por fim, há de se destacar que tanto no Brasil quanto na Índia houve um envolvimento mais íntimo entre suas estruturas de financiamento e as companhias privadas, contudo, enquanto na Índia ocorreu a privatização de algumas instituições financeiras, no Brasil houve de fato a estatização de empresas inadimplentes – mas que posteriormente foram desanexadas do banco.

Referências

- AGHION, B. A. Development Banking. *Journal of Development Economics*, vol. 58, p. 83-100, 1999.
- AJIT, D. Para Banking in India: Some Issues. *Economic and Political Weekly*, vol.32, p. 18-24, 1997
- ARAÚJO, VOL. L. F. C. *Revisitando o desenvolvimento brasileiro: o BNDES e o financiamento de longo prazo, 1952-1964*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.
- BNDES. “*Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas*”, 2017. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/57b4c166-c031-486a-b05c1f20a9815202/bndes-demonstracoes-financeiras-2017-12_alterada.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mbAgs-o>. Acesso em: mai. 2019.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Development Economics and the World Bank’s Identity Crisis. *Revista de Economia Política*, vol. 15, n. 1, p. 5-40, 1995.
- CHANDRASEKHAR, C. P. Development Finance in India. In: *Development Finance in the BRICS Countries*. New Delhi: Heinrich Böll Foundation, p. 42-64, 2015.
- CHIBBER, V. Building a developmental state: The Korean case reconsidered. *Politics & Society*, vol. 27, n. 3, p. 309-346, 1999.
- BDC. CHINA DEVELOPMENT BANK. *2016 Annual Report*. Beijing: China Development Bank, 2016. Disponível em: <http://www.cdb.com.cn/English/gykh_512/ndbg_jx/2016_jx/> Acesso em: mai. 2019.
- COSTA, G. M.; MELO, H. P.; ARAÚJO, V. L. F. C. BNDES: entre o desenvolvimento e o neoliberalismo. *Memórias do Desenvolvimento*, vol. 5, p. 11-246, 2016.
- DA RIN, M. “Understanding the development of the German Kreditbanken, 1850 – 1914: an approach from the economics of information”. *Financial History Review*, vol. 3, n. 1, p. 29-47, 1996.
- GERSCHENKRON, A. *Economic Backwardness in Historical Perspective: a Book of Essays*. London: The Belkap Press of Harvard University Press, 1962.
- GIAMBIAGI, G. et al. (Org.) *Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GRIMSDITCH, M., YIN, Y. *Development Finance in BRICS Countries: a review from China*. Berlin: The Green Political Foundation, E-paper, 2013. Disponível em: <http://www.networkideas.org/wp-content/uploads/2016/07/DFB_Book.pdf#page=65>. Acesso em: mai. 2019.
- HERMANN, J. *O papel dos bancos públicos*. Textos para discussão Cepal/Ipea, 2010.
- HERMANN, J. Financial constraints on economic development: theory and policy for developing countries. *Cepal Review*, n. 114, 2014.
- ROBERTS JR., P. E. The Issue of Public and Private Development Banking. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 19, n. 3, p. 424-437, 1971.
- LIGETI, S. Development Banks in the Developing Countries / Les Banques de Développement. *Savings and Development*, n. 3, p. 297-321, 1985.
- KHANDELWAL, A. K. Microfinance Strategy for India. *Economic and Political Weekly*, vol. 42, n. 13, 2007.

- MINISTRY OF RAILWAYS. *Indian Railways Lifeline of the nation*, 2015. Disponível em: <<http://docplayer.net/23383102-Indian-railways-lifeline-of-the-nation.html>>. Acesso em: mai. 2019.
- MOHAN, R. Financial Sectors Reforms in India: Policies and Performance Analysis. *Reserve Bank of India Bulletin*, p. 851-877, 2004.
- PROCHNIK, M. Fontes de Recursos do BNDES. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 4, p. 143-180, 1995.
- PROVAGGI, A. *China Development Bank's financing mechanisms: focus on foreign investments*. Stanford University, Global Projects Center, 2013. Disponível em: <https://gpc.stanford.edu/sites/default/files/uc07_0.pdf> Acesso em: mai. 2019.
- RESERVE BANK OF INDIA. *Report of the Working Group on Development Financial Institutions*. Department of Banking Supervision Financial Institutions Division, 2004. Disponível em: <<https://rbi-docs.rbi.org.in/rdocs/PublicationReport/Pdfs/53674.pdf>>. Acesso em: mai. 2019.
- ROY, J. IRDP to NRLM: A Brief Review of Rural Development Initiatives in India. *International Journal of Humanities and Social Science Invention*, vol. 3 nº 4, p. 05-08, 2014.
- SANDERSON, H.; FORSYTHE, M. *China's superbank: debt, oil and influence – how China Development Bank is rewriting the rules of finance*. Singapore: Wiley & Sons Ltd., 2013.
- STUDART, R. The efficiency of financial systems, liberalization, and economic development. *Journal of Post-Keynesian Economics*, vol. 18, n. 2, p. 269-292, 1996.
- WANG, Y. *The sustainable infrastructure finance of China Development Bank: compositions, experiences and policy implications*. The Frederick S. Pardee School of Global Studies, GEGI working paper, n. 5, 2016.
- WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform. In: *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute of International Economics. 1990.

Desindustrialização brasileira: uma análise à luz do controverso debate

RESUMO

O presente trabalho busca analisar o processo de desindustrialização enfrentado pelo Brasil a partir da contraposição de diferentes teses sobre o tema, avaliando se é de ordem estrutural ou decorrente de política econômica deliberada. O período pós-abertura comercial foi marcado pela alteração do modelo de desenvolvimento e da agenda de industrialização, o que provocou mudanças estruturais na economia brasileira. Observou-se, diferentemente do que alega a teoria convencional, que o processo de desindustrialização não corresponde ao conceito clássico, fenômeno considerado natural nas economias desenvolvidas. No Brasil, as características apontam para um caso de desindustrialização precoce, com ocorrência de doença holandesa. As conclusões apontam que, somados à abertura comercial mal planejada, as falhas no modelo de desenvolvimento com protecionismo e o denominado ‘boom das commodities’ foram preponderantes para a ocorrência de desindustrialização recente.

Palavras-chave

Desindustrialização; Mudanças Estruturais; Subdesenvolvimento.

ABSTRACT

This work analyses the process of de-industrialisation experienced by Brazil, based on the contrast between different theories on the subject and assessing whether it is of a structural nature or the result of a deliberate economic policy. The post-opening-up-of-trade period was marked by a change in the development model and the industrialisation agenda, which resulted in structural changes occurring in the Brazilian economy. It was noted that, differently to that which conventional theory dictates, the process of de-industrialisation does not correspond to the classic concept, a phenomenon considered as natural in developed economies. In Brazil, the characteristics observed suggest a premature case of de-industrialisation, with the occurrence of the Dutch disease. The conclusions suggest that, added to a poorly managed opening up of trade, the flaws in the development model with protectionism and the so-called “boom in commodities” were primarily responsible for the recent de-industrialisation process witnessed in Brazil.

Key-words

Deindustrialization; Structural Changes; Underdevelopment.

JEL Classification

L6. 025. 054.

1. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), foi um dos coordenadores do Projeto de Extensão em Educação Fiscal da mesma instituição, atuando como voluntário na realização do primeiro curso do projeto, intitulado Educação Fiscal e Cidadania. É mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF).

1. Introdução

Os anos 1980 foram caracterizados por severas crises e marcaram o início de um processo de reestruturação da economia brasileira. A deterioração do quadro fiscal, o expressivo crescimento da dívida externa, as pressões inflacionárias e a conjuntura de desaquecimento e restrição de liquidez no mercado internacional foram determinantes para o esgotamento do modelo de crescimento protecionista com endividamento estatal. Com a conjuntura internacional marcada pelo Consenso de Washington, a liberalização econômica a partir de 1990 e as consequências da política de estabilização monetária do Plano Real representaram dois choques consecutivos no ambiente competitivo da economia, o que marcou o início de um período de intensas transformações na estrutura produtiva brasileira.

O debate a respeito da desindustrialização no Brasil é protagonizado por duas grandes correntes e, portanto, está longe de ser consensual. O primeiro grupo abrange os autores identificados com o *mainstream* econômico, que, embora não neguem totalmente o processo, estão alinhados à definição clássica de desindustrialização e defendem que as transformações pelas quais a economia brasileira passou nas últimas décadas não tiveram um efeito estritamente danoso, mas, pelo contrário, representaram uma correção de rumos dos setores produtivos. Portanto, alegam que o modelo de desenvolvimento impulsionado pelo Estado falhou, partindo do pressuposto de que a indústria brasileira não se mostrou competitiva no comércio internacional mesmo depois de anos de intervenção estatal no setor. Do segundo grupo constam os economistas heterodoxos de forma mais ampla, onde os novo-desenvolvimentistas representam a principal corrente e estão mais alinhados à perspectiva kaldoriana da indústria e defendem o setor como chave para a promoção do desenvolvimento econômico. Na visão desses autores, há um processo de desindustrialização que acomete a economia brasileira desde o fim da década de 1980, o que teria sido causado pela combinação perversa entre a abertura comercial e financeira, a valorização dos termos de troca (período de valorização das *commodities*) e a taxa de câmbio apreciada.

Posto isso, o trabalho se propõe a debater as mudanças observadas na estrutura industrial brasileira a partir da alteração no modelo de desenvolvimento e na agenda de industrialização, representado pelo fim das políticas desenvolvimentistas e a transição institucional para uma política econômica hegemonicamente neoliberal. O objetivo do trabalho é contrapor as diferentes teses acerca da desindustrialização e assim

identificar a natureza do fenômeno no Brasil, avaliando se a ocorrência deste foi de ordem estrutural ou decorrente de política econômica deliberada. Defende-se, diferentemente da tese corroborada pelo *mainstream* econômico, que o caso brasileiro não corresponde ao conceito clássico de desindustrialização. Observou-se que, além da abrupta reorientação de agenda ao fim dos anos 1980 e a consequente sobreapreciação cambial, outros fatores foram preponderantes para a desindustrialização, como falhas do modelo de industrialização característico do período desenvolvimentista e a explosão da demanda por *commodities* a partir dos anos 2000.

Para tanto, o artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução. Na seção dois, introduz-se o tema abordando as teses de defesa da industrialização como chave para o desenvolvimento e o papel do setor na tentativa de superação do subdesenvolvimento econômico brasileiro. De modo a fundamentar o trabalho, na seção três apresenta-se o conceito de desindustrialização e as características gerais apontadas na literatura específica sobre o tema. Na seção quatro discorre-se sobre o fenômeno nas especificidades do caso brasileiro a partir da crise do desenvolvimentismo e da abertura comercial e financeira. Na quinta seção, aprofunda-se o controverso debate a respeito da desindustrialização no Brasil. Serão pontuadas as distintas interpretações das perspectivas ortodoxa e heterodoxa a respeito da relevância do setor industrial para o desenvolvimento socioeconômico, como também na avaliação sobre as causas e consequências do declínio do setor. À sexta seção caberá expor as conclusões e as considerações finais.

2. Crescimento industrial como via de superação do subdesenvolvimento

Existem relações bastante próximas entre o nível de renda *per capita* e o grau de industrialização de um país, como também entre o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e o industrial. É em Kaldor (1956) que os argumentos favoráveis ao elo entre indústria e crescimento são classicamente estruturados. Por ser a principal fonte de disseminação de progresso técnico e onde os principais ganhos de escala se realizam, a performance da indústria manufatureira passa a influir decididamente sobre a evolução do produto agregado. Ainda segundo Kaldor (1956), a indústria de

transformação possui papel central nas economias por ser o setor mais dinâmico e imbuído pela disseminação do progresso técnico.

O autor busca explicar a diferença de crescimento econômico entre os países através da observação da taxa de crescimento industrial. A partir disso, três leis foram apresentadas: i) correlação positiva entre a taxa de crescimento do PIB e do setor industrial, a partir da indução do último; ii) relação causal entre o crescimento da produção industrial e o crescimento da produtividade da indústria, devido aos ganhos de escala (Lei de Kaldor-Verdoorn); e c) efeito cadeia gerado pela produção industrial, visto que a elevação da produção na manufatura também beneficia a produtividade dos demais setores. O autor alega, portanto, a existência da relação indireta entre o crescimento do setor industrial e o crescimento da produtividade fora da indústria. Nesse sentido, o crescimento econômico se apresenta como um processo em que há transferência de fatores produtivos de setores com baixa produtividade, característicos de uma economia incipiente e agroexportadora, para aqueles com rendimentos crescentes, como o setor industrial.

Paul Rosenstein-Rodan é, assim como Kaldor, um autor importante para a formulação das teorias do desenvolvimento e em especial para o papel do setor industrial nesse processo. O artigo “*Problems of industrialization of eastern and south-eastern Europe*” publicado em 1943 viria a se tornar documento basilar para os estudos posteriores do desenvolvimento econômico. Rosenstein-Rodan defende sua tese alegando que o produto marginal social de um investimento é sempre diferente do produto marginal privado. Portanto, quando o setor industrial é planejado de maneira que o produto marginal social seja mais elevado, a taxa de crescimento da economia se eleva, justificando o planejamento industrial. O autor indica que o processo de industrialização e superação do subdesenvolvimento não se dará a partir do equilíbrio das forças de mercado, demarcando contraposição à abordagem ortodoxa da economia que assume a estática do equilíbrio para a condução de políticas de desenvolvimento. Rosenstein-Rodan defende que os países atrasados precisam de um grande impulso inicial de investimento para vencer o atraso e ingressar numa fase de crescimento equilibrado e autossustentado,² teoria que ficou conhecida como *big-push*. Através da

2. O autor assegura também que o investimento em indústria não deve ser feito de forma isolada, pois dessa maneira os resultados não seriam satisfatórios. Somente a expansão simultânea de diferentes setores industriais seria capaz de induzir um efeito multiplicador na economia, que por sua vez induziria à sustentação da demanda pelos novos produtos que viriam a ser produzidos.

metáfora do avião, ele sustenta que se a aeronave for adicionando velocidade em pequenas parcelas, não terá condições suficientes para sair do chão. É necessário, portanto, um grande volume de investimentos que permitam a economia “decolar”, isto é, “alcançar a velocidade mínima crítica que lhe permita alçar voo” (ROSENSTEIN-RODAN, 1961, p. 57).³ No trabalho, o autor assume que a formação de capital e a industrialização têm a capacidade de romper as barreiras do subdesenvolvimento nos países não desenvolvidos e também salienta a importância do planejamento e da intervenção governamental para viabilizar o projeto.

O Brasil viria a experimentar políticas pró-indústria na década de 1930. A industrialização era vista como uma saída para romper com a condição agroexportadora em um período de grande crise econômica mundial e para trazer dinamismo produtivo à economia brasileira. Independentemente do debate acerca das origens da indústria⁴ no Brasil, fato é que o setor apresentou forte expansão a partir de 1930, quando o Brasil ingressou no período histórico caracterizado pela predominância de políticas consideradas desenvolvimentistas⁵ e marcado pelo Processo de Substituição de Importações. Embora o processo não tenha ocorrido de forma linear, é possível dividir o período desenvolvimentista em três ondas de substituição de importações por meio de diferentes categorias de produtos (FONSECA, 2003, p. 20). Na primeira fase, de 1930 a 1955, apesar do predomínio dos produtos de consumo básico, houve o surgimento de indústrias de base como a do aço e minerais não metálicos, que foram imprescindíveis para o posterior desenvolvimento do setor industrial brasileiro. A segunda onda vai de 1956 a 1973, compreendendo o Plano de Metas e o Milagre Econômico, e é marcada pela expansão da produção dos bens de consumo duráveis como a indústria automobilística e de eletrodomésticos. Por último, a terceira onda acontece após a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), em 1974, visando a produção de bens intermediários e de capital, com destaque para infraestrutura e matriz energética.

3. Autores como Szirmai (2012) e Szirmai e Verspagen (2015) se debruçaram sobre o tema recentemente

4. Suzigan (1986) trata de aprofundar o tema acerca das origens do desenvolvimento industrial brasileiro.

5. Fonseca (2015) delimita importantes convergências no trabalho dos autores que se dedicaram à construção do conceito de desenvolvimentismo em três principais pontos: i) existência de um projeto deliberado de desenvolvimento nacional; ii) intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de viabilizar o projeto; e iii) industrialização como caminho para impulsionar o crescimento econômico, elevando a produtividade e o progresso tecnológico.

Assim, gradualmente, o centro dinâmico da economia deslocou-se da pauta predominantemente exportadora para se voltar para o mercado interno. O crescimento da produção de todas as categorias de bens nas diferentes ondas sustenta a tese de interdependência setorial do sistema econômico, visto que as cadeias produtivas que iam se formando envolviam uma complexa inter-relação entre fornecedores, compradores e consumidores das matérias-primas e insumos básicos aos bens finais. Conforme apontam os dados da Tabela 1, a economia brasileira no período foi marcada por crescimento substancial do produto e, principalmente, da produção industrial, corroborando a tese da primeira lei de Kaldor:

Tabela 1 | Crescimento médio do PIB e Produto Industrial

Período	Média do PIB	Média do Produto Industrial
1956 - 1960	8,12%	10,24%
1968 - 1973	11,15%	13,83%
1974 - 1976	7,90%	8,46%

Fonte: adaptado de Pires, 2010, p. 104.

Por outro lado, é preciso salientar que o modelo de crescimento e expansão da capacidade produtiva não foi suficiente para dar fim à dependência externa e reverter indicadores socioeconômicos negativos. Foi observada, sobretudo, uma alteração qualitativa na inserção da economia brasileira no comércio internacional, apresentando novos gargalos como restrições financeiras e tecnológicas, ao passo que, internamente, problemas como a desigualdade social e a concentração de renda não foram reduzidos. No contexto apresentado, o Brasil seguiria para a chamada década perdida, marcada pela grande crise da dívida externa,⁶ o esgotamento do modelo de crescimento através do endividamento estatal e pelo início do processo de desindustrialização da economia. O fim do II PND, portanto, marca o encerramento do ciclo desenvolvimentista no Brasil. Antes de prosseguir ao debate acerca do processo de desindustrialização, faz-se necessária a exposição de conceitos fundamentais sobre o tema.

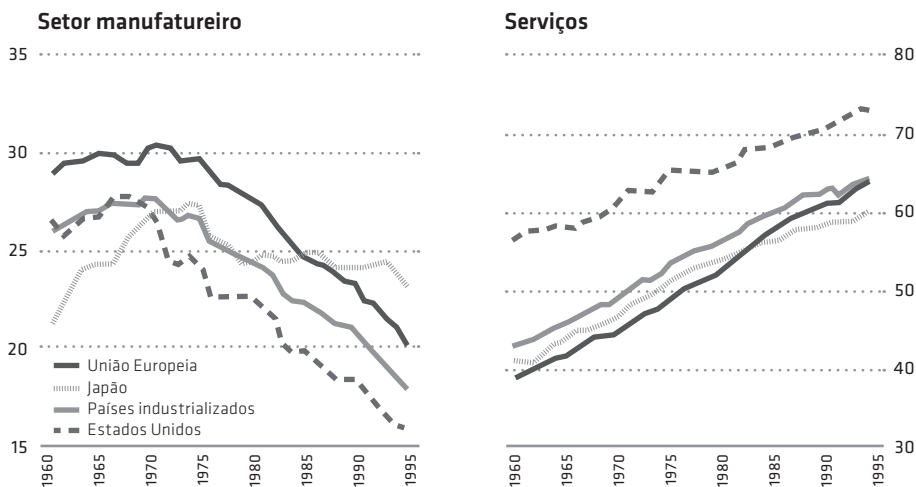
6. O contexto do período foi de aumento inesperado nas taxas de juros internacionais, o que remonta a acontecimentos como o choque do petróleo de 1979 e a moratória da dívida mexicana de 1982.

3. Desindustrialização e suas causas

A formulação de Rowthorn e Ramaswamy (1997) se tornou a definição clássica de desindustrialização, assumindo a natureza do fenômeno como o ponto central da análise. Os autores definem o processo como um declínio secular na participação da manufatura no emprego total que ocorre quando a sociedade atinge determinado nível de renda *per capita*: “*The term used in the literature to refer to the secular decline in the share of manufacturing employment in the advanced economies*”⁷ (ROWTHORN, RAMASWAMY, 1997, p. 6).

Conforme supõe o argumento dos autores, a desindustrialização é um fenômeno que deve ser considerado natural para as economias desenvolvidas e vista como uma característica intrínseca ao desenvolvimento econômico. A dinâmica do processo acontece a partir do rápido aumento de produtividade do setor manufatureiro, que eleva também o nível de salários. Juntamente com o desenvolvimento tecnológico e a introdução de equipamentos poupadores de mão de obra, esses fatores acarretam na diminuição da demanda por trabalhadores por parte das firmas industriais. A elevada oferta de mão de obra dos excluídos do processo produtivo das manufaturas tende a ser direcionada a outros setores da economia. Os autores defendem que, normalmente, esses trabalhadores são realocados no setor de serviços, e que o aumento da participação desse setor na estrutura produtiva é totalmente natural para as economias desenvolvidas. Segundo Rowthorn (1994), existe uma relação de “U invertido” entre o emprego industrial e a renda *per capita*. O autor alega que o nível de emprego industrial aumenta concomitantemente à renda *per capita* até certo ponto, quando o volume de mão de obra na indústria se estabiliza e, então, inicia o processo de queda. Portanto, a diminuição da parcela do produto referente à produção manufatureira não significa queda de produtividade na economia. Ademais, o autor alega que esse fenômeno eleva a produtividade dos outros setores, principalmente o de serviços:

7. “O termo usado na literatura se refere ao declínio secular da participação do emprego industrial nas economias avançadas” (tradução livre).

Gráfico 1 | Emprego Setorial Comparado ao Total da População Empregada (1960 – 1994)

Fonte: Rowthorn e Ramaswamy (1997: 8).

O Gráfico 1 ilustra a teoria clássica de desindustrialização. Analisando o comportamento do setor manufatureiro e de serviços dos países desenvolvidos e industrializados, nota-se, ainda que em proporções e períodos diferentes, uma tendência de transferência de emprego e renda da indústria para o setor terciário. Por fim, o processo só deve ser considerado preocupante, na visão dos autores, se for atribuído a um choque inerente à dinâmica do mercado, como apreciação da taxa de câmbio, por exemplo, e não a um fenômeno natural pelos quais as economias avançadas atravessam ao atingir determinados níveis de desenvolvimento e renda.

O estudo, entretanto, diz respeito ao caso observado nos países desenvolvidos. A abordagem é válida como referencial conceitual e teórico, mas não pode ser aplicada diretamente ao caso brasileiro – em economias semi-industrializadas ou em desenvolvimento de maneira geral – sem serem consideradas suas nuances e peculiaridades. Nesse sentido, a década de 1990 marca os primeiros estudos sobre o processo de desindustrialização em países em desenvolvimento. À época, as economias latino-americanas passaram a apresentar um quadro similar de perda de participação da indústria, sofrendo a consequência direta da crise do modelo de substituição de importações. A hipótese é de que, nesses países, o fenômeno teria ocorrido de forma prematura, sem que um nível de renda considerado alto fosse atingido.

O trabalho do chileno José Gabriel Palma (2005) aborda justamente a análise da desindustrialização prematura. Para isso, Palma (2005) utiliza regressões que relacionam o emprego manufatureiro e a renda *per capita* em 81 países, em diferentes anos. Ainda que confirme a hipótese clássica de Rowthorn apontando para uma tendência à perda de participação industrial a partir do aumento do setor de serviços, Palma alega que esse fenômeno só se aplicaria a países com rendas altas. Ressaltando a complexidade do fenômeno, o autor destaca, dentre outras causas,⁸ a doença holandesa, cujo entendimento é fundamental para a análise do caso brasileiro. Palma (2005) caracteriza o fenômeno como o deslocamento do eixo central da economia para os produtos primários, por estarem apresentando uma capacidade de gerar superávits comerciais muito elevados, causando a queda na participação do setor industrial no produto.

A doença holandesa ocorre por motivos como o descobrimento de um recurso natural abundante,⁹ desenvolvimento do setor de serviços para a exportação ou de mudanças na estratégia comercial no país (PALMA, 2005, p. 99-101). Outra definição do fenômeno aparece em Bresser-Pereira, Marconi e Oreiro (2009), onde os autores descrevem como uma falha de mercado que ocorre em praticamente todos os países em desenvolvimento. O foco do conceito está na apreciação cambial e em suas consequências negativas para a economia, como a restrição do crescimento da indústria e crise no balanço de pagamentos:

A doença holandesa é a crônica sobreapreciação da taxa de câmbio de um país causada pela exploração de recursos abundantes e baratos, cuja produção e exportação é compatível com uma taxa de câmbio claramente mais apreciada que a taxa de câmbio que torna competitivas internacionalmente as demais empresas de bens comercializáveis que usam a tecnologia mais moderna existente no mundo (BRESSER-PEREIRA, MARCONI, OREIRO, 2009, p. 3).

Por isso, se não neutralizada, a síndrome restringe a industrialização e provoca a perda de competitividade do setor. A fim de analisar a natureza do caso brasileiro à

8. Ver Palma (2005, p. 90).

9. O termo “Doença Holandesa” se deve ao fenômeno de desindustrialização observado na economia dos Países Baixos a partir do descobrimento de gás natural. Devido ao elevado superávit obtido com a exportação do recurso natural, o câmbio foi apreciado colocando em xeque a estrutura industrial do país.

luz do referencial teórico exposto, a próxima seção abordará brevemente o contexto econômico enfrentado pelo país após o fim do período desenvolvimentista e as evidências do fenômeno da desindustrialização a partir de então.

4. O caso brasileiro

O final da década de 1980 foi caracterizado pelo aumento da dependência econômica em relação ao exterior. O quadro que se desenhou drenou a capacidade de investimento do Estado devido ao dispêndio do serviço da dívida acrescido do pagamento de importações, de dividendos do capital externo, entre outros. Os efeitos combinados da crise da dívida externa e do balanço de pagamentos, além da necessidade de liquidez internacional, restringiram a continuidade do modelo de desenvolvimento aplicado nas décadas anteriores. O período também foi marcado por novos métodos de gestão e organização produtiva no âmbito internacional, além de técnicas produtivas inovadoras e globalização financeira. Enquanto isso, no Brasil, a indústria permaneceu à margem da onda de renovação, vivendo um período que Castro (2001) chama de “hibernação” do ponto de vista produtivo, tentando sobreviver ao ambiente hiperinflacionário. A proteção cedida à produção doméstica compensava e viabilizava a manutenção da estrutura produtiva brasileira e não incitava seu desenvolvimento e a introdução de inovações. Nesse sentido, a abertura comercial e liberalização econômica da década de 1990 tinham o objetivo de criar choque competitivo, a fim de que o empresariado nacional fosse obrigado a investir em tecnologia, inovação e gestão, ao mesmo tempo em que o governo tentava conter a espiral inflacionária.

A abertura comercial brasileira teve sua primeira fase ainda em 1988, sob o comando do então presidente José Sarney, entre 1988 e 1989, e caracterizou-se pela redução das tarifas nominais, com a redundância tarifária média passando de 41,2% para 17,8% no período, e também por medidas que visavam à redução de barreiras não tarifárias (KUME; PATRICIO; 1987, p. 21). Sob o comando do presidente Fernando Collor de Mello, eleito em 1989, o país passaria pelo período de maior intensidade de abertura e liberalização econômica. Como medidas de aprofundamento das reformas e da abertura comercial, cabe ressaltar o Plano Nacional de Desestatização, ins-

tituído em 1990, e a Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice), que intensificou o processo de abertura econômica e as mudanças no regime de importações do país, eliminando a maior parte das barreiras não tarifárias herdadas do período de substituição de importações. A alta inflação só foi debelada com a implementação do Plano Real. O sucesso da política de estabilização no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) apoiou-se em taxas de juros reais altíssimas, sobrevalorização do real e prosseguimento, ainda que em menor ritmo, da abertura comercial e financeira. À época, o setor industrial já estava perdendo peso na estrutura produtiva. A indústria de transformação apresentou uma participação média anual de 30,7% no PIB entre 1973 e 1985. A partir do pico registrado de 32% em 1986, o setor inicia um processo de queda sustentada. Nos anos iniciais da liberalização comercial, em 1990, a participação já havia decrescido ao patamar de 22,7% (NASSIF, 2008, p. 83).

Os efeitos da abertura comercial e das políticas econômicas implementadas em consonância ao Consenso de Washington atuaram em diversas frentes. Por um lado, a abertura econômica conjugada com um período de apreciação do câmbio resultou no barateamento de insumos e bens de capital que permitiram a retomada do crescimento da produtividade industrial, modernização e diversificação na matriz produtiva nacional, além de ajudar na contenção dos preços domésticos. Porém, a abertura econômica também reduzia os custos de importação de produtos concorrentes que entravam no mercado doméstico, vindo de países cujas empresas apresentavam vantagens não só de custos como também de gestão e tecnologia. Assim, com a sobrevalorização do câmbio até a crise de 1999, o setor industrial apresentou um fraco desempenho em exportações. Ademais, a alta taxa de juros restringiu o investimento produtivo, o que contribuiu significativamente para o crescimento tímido da economia.

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, inicialmente não daria fim ao período de ortodoxia econômica. A principal mudança no cenário econômico, portanto, viria da situação externa, que se tornou muito favorável a partir de 2004. Com a crescente melhoria dos termos de troca e a explosão econômica da China, o Brasil viveria um período de bonança econômica, alavancado principalmente pelo *boom* das *commodities*. Apesar do crescimento econômico médio de 4,5% entre 2004 e 2007 (PIRES, 2010, p. 327), o marcante aumento do preço das *commodities* minerais e agrícolas e a valorização cambial do período inegavelmente empobreceram a produção industrial e a participação dos produtos industriais de maior valor agregado nas exportações.

As mudanças estruturais se aprofundariam ainda mais em face da explosão do preço das *commodities* e da grande expansão econômica dos países asiáticos, que impulsionaram a especialização produtiva da economia brasileira em produtos primários para exportação. Finalmente, a desvalorização do preço das *commodities* no mercado internacional e o desaquecimento da produção nos países desenvolvidos influenciaram a perda de fôlego da economia brasileira após 2010. A partir da comparação da taxa de variação do PIB e do preço das *commodities* através dos dados apresentados na Tabela 2, ilustra-se a importância desses produtos para o crescimento da economia brasileira.

Tabela 2 | Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para a economia brasileira em cinco subperíodos

	1999-2002	2003-2005	2005-2010	2011-2014	2015-2016
Preço das commodities - FMI (% ao ano)	10,3	19,1	10,5	-7	-6,5
PIB (% ao ano, em termos reais)	2,3	3,4	4,5	2,3	-3,5
Exportações (% ao ano, em termos reais)	8,5	11,7	2,5	1,6	4,3

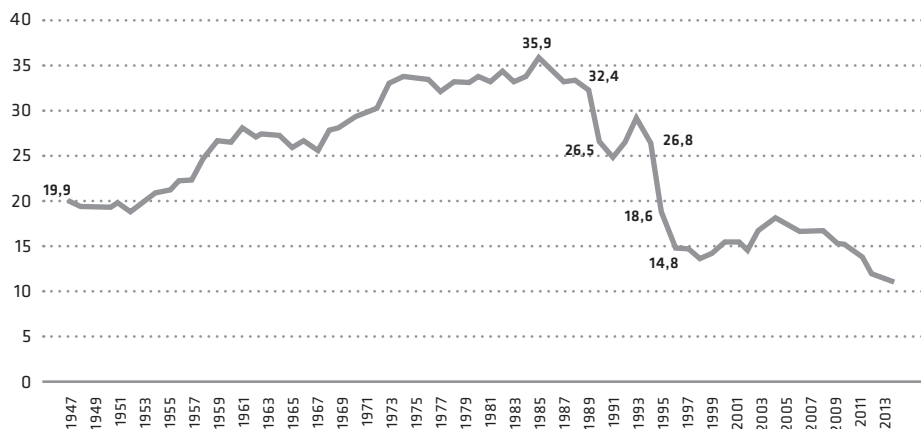
Fonte: adaptado de Carvalho (2018, p. 12).

No Brasil, portanto, o fenômeno da desindustrialização não corresponde ao conceito clássico de desindustrialização e, inicialmente, diz respeito ao caso apontado por Palma de doença holandesa. O fim do planejamento econômico com foco na industrialização, com a crise do desenvolvimentismo nos anos 1980 e a abertura econômica nos anos 1990, favoreceram setores já desenvolvidos e competitivos, principalmente aqueles que apresentavam vantagens comparativas naturais (*commodities*), o que ocasionou o lento desaparecimento de setores industriais com vantagens competitivas, mas ainda incipientes, e levando a especialização da economia em produtos menos sofisticados.

5. Desindustrialização em debate

As mudanças estruturais ocorridas na economia brasileira a partir das diferentes conjunturas enfrentadas e ações de política econômica deliberadas foram os principais motivos, ao longo das últimas quatro décadas, para a gradativa perda de participação do setor industrial no produto agregado, conforme ilustra o Gráfico 2:

Gráfico 2 | Evolução da Participação da Indústria de Transformação no PIB (%) – série não encadeada (1947 – 2013)



Fonte: Depecon (2015, p. 9) a partir das Contas Nacionais do IBGE.

O debate a respeito das causas do processo de desindustrialização, entretanto, está longe de ser consensual. São identificados dois principais grupos apresentando diferentes visões a respeito do papel da indústria para o desenvolvimento econômico. Para o primeiro, ligado ao *mainstream*, a composição setorial da produção não teria influência sobre o processo de desenvolvimento econômico. O segundo grupo, baseado nos pressupostos kaldorianos, atribuem uma atenção especial ao setor industrial para a promoção do desenvolvimento econômico. Dentro dessa corrente, no Brasil,¹⁰ inserem-se os autores denominados novo-desenvolvimentistas, perspectiva que justifica a importância da indústria a partir da análise de variáveis macroeconômicas, assumindo a taxa de câmbio como elemento fundamental para o sucesso do setor industrial.

O ponto inicial da análise da contribuição do grupo de autores vinculados à ortodoxia e ao liberalismo econômico se dá em torno do entendimento de que perfil seto-

10. Hiratuka e Sarti (2017) ainda arrolariam um terceiro grupo que também defende a indústria como motor do crescimento, mas faz sua análise acrescentando elementos estruturalistas e neoschumpeterianos, ao passo que seus trabalhos dizem respeito à evolução da estrutura intrasetorial da indústria. Os economistas dessa visão assumem o pressuposto da existência de diferentes padrões técnicos entre os setores, que dependem das diferentes formas de aprendizado e trajetórias tecnológicas. Para facilitar a exposição do debate a seguir, propõe-se a distinção dos autores em dois grandes grupos de pensamento: os ortodoxos, ligados ao liberalismo econômico, e os heterodoxos com um viés pró-indústria.

rial da economia não influencia de forma relevante o crescimento econômico. No contexto dos modelos neoclássicos de crescimento, portanto, a desindustrialização não é considerada um fenômeno significativo para a perspectiva de crescimento de longo prazo, visto que essa seria consequência da acumulação de fatores e do progresso tecnológico, variáveis que, segundo o pensamento do *mainstream*, não são afetadas pela composição setorial da produção. De maneira mais direta, os modelos neoclássicos não distinguem se a unidade de valor adicionado é gerada no setor primário, secundário ou terciário, e consideram que possui a mesma significância para o crescimento de longo prazo.

O trabalho de Bonelli, Pessoa e Matos (2013) admite que o debate sobre a desindustrialização brasileira não é recente, tendo sido iniciado a partir da abertura comercial. Tratando mais especificamente da conjuntura industrial medíocre pós-2011, os autores alegam que não está ao alcance do governo solucionar os problemas derivados do fenômeno complexo que é a perda de peso da indústria. Nesse contexto, apontam para a existência de três dimensões inter-relacionadas para a explicação do processo: i) caráter cíclico: a indústria levou cerca de cinco anos para conseguir retomar o nível de produção industrial pré-crise de 2008. Sendo assim, a queda de participação da indústria na atividade econômica seria um fenômeno observado mundialmente; ii) a mudança no quadro global de vantagens comparativas com a integração comercial internacional de países como China e Índia, que possuem mão de obra barata e abundante; iii) o caráter estrutural, o que vai ao encontro da teoria clássica da desindustrialização, alegando uma tendência secular de perda de peso da indústria no mundo, devido não só a mudanças nos padrões de consumo como também à obtenção de certa maturidade no desenvolvimento industrial. Os autores reafirmam a tese de uma trajetória natural de realocação de fatores produtivos da indústria para o setor de serviços.

Ademais, o trabalho de Bonelli, Pessoa e Matos (2013) traz uma contribuição de análise empírica ao debate sobre a desindustrialização. Inicialmente, os autores propõem correções metodológicas a respeito das medições das Contas Nacionais. Eles alegam que a medição deve ser feita em preços constantes, e que, utilizando tal metodologia, a indústria apresenta uma queda gradual e suave na composição do produto desde a década de 1970. Além da correção inicial, apresentam uma análise de *cross-section* que cruza os dados da participação da indústria do PIB para 170 países, com

dados de 1970 até 2010, utilizando regressões a partir de variáveis explicativas tais como taxa de câmbio real, taxa de poupança, PIB *per capita*, densidade populacional, entre outros. A conclusão do modelo defende que, com exceção da China, todas as regiões apresentaram perda de participação industrial ou no máximo manutenção desta no período compreendido pela pesquisa. Ainda que o processo tenha um caráter heterogêneo nas diferentes regiões, se apresenta como uma característica comum às economias dos países. Além disso, o modelo econométrico indica que o Brasil possuía um nível de participação industrial maior do que deveria, situação denominada de “doença soviética”:

Uma conclusão dos nossos resultados é [...] a doença soviética no Brasil – entendida como uma indústria muito acima do padrão internacional quando se levam em conta grau de desenvolvimento, população, tecnologia, dotação de recursos naturais etc. [...]. Os exercícios econométricos confirmam a existência de uma indústria com peso muito acima do normal de meados dos anos 1970 até a segunda metade dos anos 1980 (BONELLI; PESSOA; MATOS, 2013, p. 71).

Nesse sentido, o movimento de desindustrialização observado seria apenas uma correção de rota devido ao excesso de indústrias provocado pelo período de políticas desenvolvimentistas. Essa convergência, segundo o estudo, aconteceu no período entre 1988-1993. Após esse período, os resultados mostram um diagnóstico de doença holandesa muito moderada.

Bacha (2013) aponta para a importância de variáveis de origem externa para a explicação da desindustrialização brasileira. Segundo o autor, foram mais relevantes no processo a alta dos preços das *commodities* e a entrada de capitais estrangeiros do que as políticas econômicas domésticas. O autor alega que o período de bonança externa vivido entre 2005-2011 permitiu que o gasto interno crescesse muito acima do produto, o que indica melhoria nos termos de troca. O trabalho sugere, a partir de dois esquemas contábeis e um modelo macroeconômico, que o quadro externo favorável e o aparente pleno emprego observado na economia brasileira induziram à desindustrialização, pela elevação da demanda por bens não comercializáveis, que acarretou uma maior necessidade de mão de obra no setor terciário. A conclusão é que a economia padeceria de uma espécie de doença holandesa, dada a magnitude da “bonança exter-

na”. A taxa de câmbio, nesse caso, não teria influenciado o processo e a perda de participação da indústria na estrutura produtiva.

No âmbito do debate acerca da reprimarização produtiva apresentada pelo Brasil após a abertura comercial, Lazzarini, Jank, Inoue (2013) discorrem sobre a crescente especialização brasileira em *commodities*. Os autores buscam desfazer concepções acerca do processo de reprimarização, alegando que não seria necessariamente ruim. A fim de contestar o argumento que sustenta que os produtos primários possuem baixo valor agregado, os autores propõem a análise a partir do Valor da Transformação Industrial (VTI) por trabalhador, que é uma medida de produtividade do trabalho. Os autores alegam que, por mais que um computador apresente um preço de mercado muito mais elevado que o minério de ferro (*commodity*), a produção do último adiciona um valor maior por trabalhador, conforme ilustra a Tabela 3:

Tabela 3 | Valor da transformação industrial por trabalhador em etapas sequenciais da cadeia do minério de ferro no Brasil - (1996-2009)

Etapa	VTI médio por trabalhador (R\$)	Taxa média de crescimento anual (%)
Extração do minério de ferro	507,48	6,3
Metalurgia (laminados planos de aço)	395,41	3,9
Fabricação de equipamentos de informática	238,41	- 4,1

Fonte: Lazzarini, Jank, Inoue (2013, p. 204), a partir de dados do IBGE.

Além da questão do valor adicionado, os autores buscaram elucidar questões a respeito da baixa densidade tecnológica das *commodities*, da deterioração dos termos de troca e da suposição de doença holandesa causada pela especialização primária. Com base nos dados apresentados, o trabalho conclui que a especialização em *commodities* de maneira alguma pode ser vista como uma maldição. Ademais, argumentam que não é recomendável proteger setores industriais de baixa produtividade apenas por apresentarem maior preço final ou densidade tecnológica, e, sim, especializar a economia em setores que possuem produtividade mais elevada e estimular os ganhos tecnológicos nos setores que vêm absorvendo maior volume de mão de obra, como os serviços.

Por fim, o trabalho de Pastore, Gazzano, Pinotti (2013) traz uma análise da situação industrial brasileira, buscando explicações que justifiquem a estagnação apresen-

tada pelo setor desde 2010. Os autores põem o fardo da culpa nas políticas fiscais keynesianas anticíclicas adotadas pelo governo a partir de 2010, conjuntura em que o país apresentava um cenário próximo ao pleno emprego. Nesse contexto, a elevação dos salários reais acima da produtividade média, devido à política de valorização do salário mínimo, impediu a maior utilização da capacidade produtiva da indústria, fato que, combinado com as políticas fiscais e monetárias expansionistas, contribuiu para o aumento das importações líquidas. O outro agravante apontado no trabalho seria a propagação do choque externo que restringiu a produção industrial no mundo inteiro, atingindo também o Brasil. A elevação dos salários reais tornou os bens domésticos relativamente mais caros do que os internacionais, por causa do aumento do custo unitário do trabalho na indústria, que já não utilizava toda capacidade produtiva. Combinados com a desaceleração das exportações industriais, esses fatores são apontados como a explicação para a estagnação do setor industrial no Brasil nos anos que precederam a crise econômica.

Apresentadas as teses que permeiam o debate acadêmico entre os economistas ligados à ortodoxia e ao liberalismo econômico, é primordial ressaltar que em nenhum momento os autores abordados negaram o processo de desindustrialização pelo qual a economia brasileira vem passando nas últimas décadas. O fenômeno, portanto, é considerado natural a partir da reestruturação produtiva ocorrida no Brasil desde a década de 1990, com o fim do modelo de substituição de importações. No que diz respeito aos anos 2000, os trabalhos indicam a evidência de especialização produtiva devido ao *boom* das *commodities*, apreciação cambial e crise econômica mundial pós-2008. Recentemente, políticas econômicas expansionistas consideradas equivocadas e o aquecimento artificial do mercado de trabalho com ganhos salariais acima da produtividade seriam a explicação para o desempenho fraco do setor industrial no país. Em nenhum momento a desindustrialização é tida como um fenômeno condenável. Alguns autores, inclusive, destacam os pontos positivos acerca do processo, como as oportunidades em vantagens comparativas trazidas pela especialização em produtos primários e os ganhos em produtividade impulsionados pela liberalização do comércio.

Se opondo à vertente do *mainstream*, as diferentes correntes de pensamento da perspectiva heterodoxa consideram que o processo de crescimento econômico é setor-específico, ou seja, apoiam-se em uma visão kaldoriana do crescimento e especialização produtiva. Mais precisamente, os autores acreditam no papel da indústria

como impulsionadora do crescimento de longo prazo das economias capitalistas. Conforme apresentado anteriormente, a visão a partir das leis de Kaldor aceita que, geralmente, a indústria caracteriza-se por obter economias estáticas e dinâmicas de escala. Ademais, defendem que o setor promove o progresso técnico e desenvolvimento tecnológico em outros setores, implica maiores encadeamentos produtivos nos setores tanto a jusante quanto a montante e, também, que seus produtos apresentam uma maior elasticidade-renda da demanda. Diferentemente dos economistas ligados à ortodoxia, esse grupo vê o fenômeno da desindustrialização ocorrida no Brasil como de natureza precoce, implicando um impacto negativo sobre o potencial de crescimento de longo prazo.

Dentro dessa perspectiva pró-indústria, destacam-se os autores chamados de novo-desenvolvimentistas. Diferentemente do que se observa no arcabouço desenvolvimentista tradicional, não há defesa de práticas protecionistas como forma de alavancar o setor industrial. Por sua vez, a linha de argumentação novo-desenvolvimentista tem como objeto de análise os preços macroeconômicos, em particular a taxa de câmbio real, considerada como ponto nevrálgico do debate para a promoção de uma estrutura industrial robusta e competitiva. Como abordado anteriormente, Palma (2005) apresenta uma reformulação e expansão do conceito clássico de doença holandesa, incluindo como causa a mudança na estratégia de política econômica na América Latina a partir da década de 1980. Os argumentos dos novo-desenvolvimentistas são similares ao de Palma, ainda que o debate esteja voltado especialmente para a influência da apreciação cambial para a ocorrência de doença holandesa. Sob essa ótica, entende-se que a alteração da política econômica e a implementação de medidas liberalizantes acabaram por apreciar a moeda nacional. Nesse sentido, a sobreapreciação cambial observada devido à ancoragem realizada com fins de estabilização dos preços foi o que acarretou a doença holandesa, no caso brasileiro. Os principais autores destacam que, devido à disponibilidade de recursos naturais e às vantagens ricardianas apresentadas pelos países em desenvolvimento, juntamente com um volume alto de entrada de capitais decorrentes da abertura financeira e políticas cambiais com fins de manutenção dos salários reais artificialmente elevados, fragilizariam o setor industrial tornando-o incapaz de competir e sobreviver à concorrência internacional.

O processo de desindustrialização e ocorrência de doença holandesa são objeto de pesquisa de Bresser-Pereira (2012). A fim de explicar os movimentos observados pela

indústria no Brasil, Bresser-Pereira destaca a produção de *commodities* como fonte de rendas ricardianas, apresentando vantagens comparativas e absolutas para a economia. Diferente das *commodities*, a produção industrial de bens com vantagens competitivas pode ser desestimulada caso se observe uma tendência à apreciação na taxa de câmbio real. Nesse caso, se inviabilizariam o desenvolvimento e a competitividade da indústria. O autor entende, portanto, que a taxa de câmbio funcionaria como uma espécie de interruptor com a capacidade de “ligar ou desligar” as firmas industriais com maior densidade tecnológica. A capacidade dessas empresas de competirem com produtos estrangeiros e de serem vetores do dinamismo produtivo local funcionaria como um indicador para a eficiência do setor e seria tido como base para a tomada de decisão acerca dos rumos das políticas econômica e industrial.

Um argumento similar a esse já havia sido desenvolvido em Bresser-Pereira e Marconi (2007). Os autores apresentam diferentes dados e indicadores para vincular a desindustrialização da economia brasileira à ocorrência da doença holandesa, fato que estaria ocorrendo desde a década de 1990, a partir do fim dos mecanismos de neutralização do fenômeno. Os dados apresentados pelos autores apontam para o forte e sustentado crescimento do superávit comercial em *commodities* verificado entre 1992 e 2007, ao passo que a balança dos produtos manufaturados passou de um saldo positivo de US\$ 4 bilhões de dólares em 1992 para um déficit de aproximadamente US\$ 10 bilhões em 2007. Os dados apresentados na Tabela 4 corroboram a alteração da dinâmica ocorrida nas categorias de produtos, indicando um claro ganho comercial na produção de *commodities* em detrimento dos produtos manufaturados de densidade tecnológica mais elevada:

Tabela 4 | Saldo da balança comercial segundo produtos que originam (*commodities*) e são afetados pela doença holandesa (manufaturados) – em bilhões de US\$

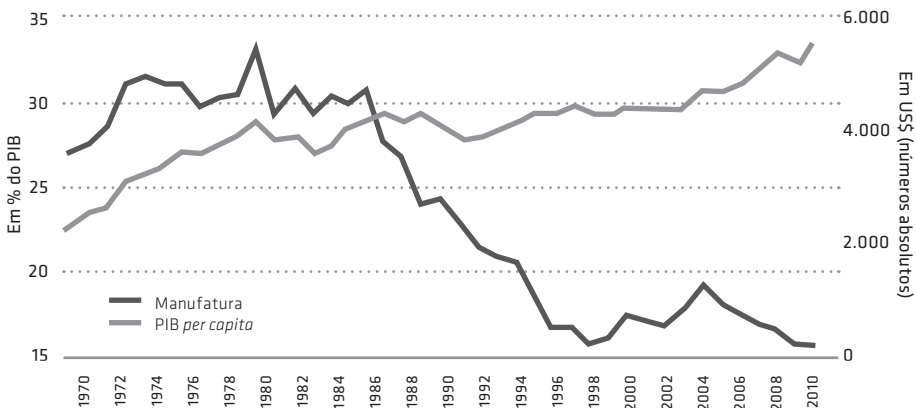
	1992	2002	2007
<i>Commodities</i>	11,0	16,1	46,8
<i>Commodities</i> agrícolas	3,8	9,8	29,1
<i>Commodities</i> minerais	-1,3	1,1	6,9
Manufaturados	4,0	-4,0	-9,8
Manufaturados baixa e média-baixa tecnologia	4,7	6,0	10,4
Manufaturados média-alta e alta tecnologia	-0,7	-10,1	-20,2

Fonte: Bresser-Pereira e Marconi (2007, p.12), a partir de dados da Funcex.

O movimento observado descreve a reprimarização da pauta exportadora, fortalecendo o pressuposto da doença holandesa. Os autores observam, por fim, que a incidência do fenômeno da doença holandesa teria se acentuado a partir de 2003 até o final da década, período de explosão econômica da China e maior demanda internacional por *commodities*.

Oreiro e Feijó (2010) alegam que existe o reconhecimento de que há uma desindustrialização em curso e, portanto, o que ainda é objeto de divergência entre os autores seriam as causas do processo. Ou seja, se a perda de participação da indústria na estrutura produtiva seria resultado natural do desenvolvimento da economia brasileira, ou ainda se é efeito da ocorrência da doença holandesa não neutralizada. Por sua vez, Arend (2015) relaciona os dados de participação percentual da manufatura no PIB e renda *per capita* a fim de verificar se o processo brasileiro ocorreu conforme os preceitos clássicos da desindustrialização ou se foi de natureza precoce. Para isso, toma como base comparativa o quadro de desindustrialização dos países considerados desenvolvidos. O autor assinala que o PIB *per capita* do Brasil ao início do processo de desindustrialização era equivalente a 20% do observado nos Estados Unidos quando a manufatura passou a apresentar queda na participação do PIB. O trabalho mostra ainda que, enquanto os países desenvolvidos iniciaram o processo com renda *per capita* em torno de US\$ 20 mil, o caso brasileiro ocorreu com níveis inferiores, cerca de US\$ 4 mil:

Gráfico 3 | Processo de desindustrialização precoce – Brasil (1970 – 2010)



Fonte: Arend (2015, p. 29).

Logo, o caso do Brasil não corresponde ao processo natural de desindustrialização. O autor aponta que, por mais que o nível de industrialização da economia brasileira seja próximo ao dos países desenvolvidos, a renda *per capita* nessas economias é, em média, sete vezes maior que a brasileira. Arend (2015) alega que esta é uma forte evidência de desindustrialização precoce.

Conclui-se, portanto, que a perspectiva heterodoxa aponta claramente para a ocorrência de um processo de desindustrialização precoce no Brasil, em virtude principalmente das disfunções causadas pela sobreapreciação cambial. O fenômeno da doença holandesa é constatado, ao passo que se observa a especialização regressiva da matriz produtiva brasileira, com o aumento da participação de atividades de baixa intensidade tecnológica. O aumento da participação das *commodities* em detrimento das manufaturas na composição do PIB reflete os efeitos da reprimarização da pauta exportadora de uma economia que goza de vantagens de comércio em setores intensivos em recursos naturais. O aumento no coeficiente de importações de insumos e produtos finais ao longo do tempo, por outro lado, é consequência da desindustrialização. Existe a preocupação com a perda de densidade industrial do país, pois é vista como fator essencial para explicar o menor dinamismo da economia atualmente. O adensamento produtivo está diretamente ligado à capacidade industrial de gerar valor agregado e disseminar o progresso técnico, ao passo que os produtos antes fabricados no país são substituídos por importados, a tendência é que a indústria reduza a geração de empregos diretos e passe a ter apenas o papel de “maquiladora”.¹¹ Em resumo, a desindustrialização precoce reduz o poder de encadeamento entre as firmas, a diversificação produtiva e a densidade tecnológica no setor produtivo, o que limita o crescimento potencial de longo prazo.

6. Considerações finais

A desindustrialização observada na economia brasileira pode ser interpretada como resultado de um rápido processo de liberalização comercial e financeira nos anos 1990:

11. O termo é utilizado por Feijó, Carvalho e Almeida (2005, p. 19).

a interrupção abrupta do modelo de industrialização liderado pelo Estado. A abertura comercial proposta nos governos Collor e FHC não obteve êxito na tentativa de induzir o investimento em pesquisa e desenvolvimento nas empresas, aumentar a inserção no mercado internacional e produzir um choque positivo para a competitividade do setor industrial brasileiro. De fato, a indústria local apresentava atraso no que diz respeito ao desenvolvimento tecnológico, produtividade e gestão após décadas de protecionismo governamental. Nesse sentido, o processo de liberalização poderia trazer benefícios para o setor por meio de oportunidades como a importação mais barata de insumos e máquinas e equipamentos para o aumento da produtividade e redução de custos, além da incidência em novos mercados consumidores. A abertura comercial, portanto, não seria considerada estritamente perversa em seu propósito, mas foi uma política equivocada, devido à rapidez em que ocorreu e devido ao ambiente macroeconômico de câmbio real apreciado e taxa de juros real elevada desde a estabilização dos preços em meados dos anos 1990, acarretando na perda de competitividade da indústria nacional tanto no mercado externo, como no interno.

A respeito da natureza do processo, deve-se ressaltar que a desindustrialização observada no Brasil não corresponde ao caso clássico definido por Rowthorn e Ramaswamy (1997). Diferentemente do conceito apresentado para o caso observado nas economias avançadas, o Brasil iniciou o processo de desindustrialização com um nível de renda *per capita* inferior ao constatado nos países desenvolvidos que passaram por situação semelhante. Além disso, o Brasil não apresentou elevação substancial na participação dos serviços de alta tecnologia. Claramente, a relação entre o nível de atividade do setor industrial e a renda *per capita* depende de uma gama de variáveis, mas, principalmente, da estratégia comercial de cada país. Há economias que seguem agendas industriais destinadas a gerar superávit comercial nas manufaturas¹² e, também, aquelas que apresentariam mais vantagens em recursos naturais, podendo assim financiar o déficit industrial. O que aconteceu no Brasil, a partir da década de 1980, foi uma reorientação de agenda de política econômica que reduziu de forma rápida o protecionismo ao setor industrial, provocando uma lenta redução da participação das manufaturas no produto agregado e uma especialização na produção de *commodities* industriais, agrícolas e minerais. Ademais, a apreciação cambial observada no perío-

12. Caso observado na economia chinesa, por exemplo.

do também foi fruto de política econômica deliberada para ancorar preços domésticos, representando um fator central para acentuar a especialização em setores com vantagens comparativas. Desde a ancoragem cambial adotada pelo Plano Real, a taxa de juros tem sido utilizada – na prática¹³ – como variável de controle da taxa de câmbio. Com a adoção do câmbio flexível a partir de 1999, observam-se taxas de juros persistentemente elevadas, dada a necessidade de atração de capital estrangeiro a fim de apreciar o Real e, dessa maneira, evitar pressões inflacionárias. Por isso, a estabilização monetária no Brasil acontece com custos derivados das altas taxas de juros e do câmbio sobreapreciado, representando um empecilho ao desenvolvimento do setor industrial.

O caso brasileiro apresentou, portanto, um quadro de desindustrialização prematura devido à doença holandesa acirrada pela apreciação cambial. Contudo, falhas no modelo de industrialização nos anos 1980 também contribuíram para o processo. Ou seja, o excesso de protecionismo, por um longo período de tempo, gerou uma indústria que não foi capaz de promover a constante busca por aumento de competitividade e inovação. No que diz respeito à conjuntura econômica internacional, a explosão da demanda por *commodities* a partir dos anos 2000 – em parte impulsionada pelo expressivo crescimento da economia da China – adicionada à elevação do preço de comercialização desses produtos no mercado internacional e à condição brasileira de abundância de recursos naturais propiciaram um cenário extremamente positivo para a produção e exportação desses produtos.

Embora o quadro atual aponte para uma dependência da economia brasileira em relação às *commodities*, de maneira alguma pode-se afirmar que o país retornou à condição pré-1930, visto que a estrutura produtiva brasileira é infinitamente maior do que a verificada naquela época. Por fim, deve ser destacada a importância do debate acerca da desindustrialização e futuro da indústria brasileira, tema que está intimamente ligado à superação das condições de subdesenvolvimento. Por isso, não se compartilha da ideia de que exista um nível “correto” de participação industrial na estrutura produtiva, como defendido pela tese da “doença soviética”. Para que o processo de crescimento econômico apresente dinamismo, exige-se uma política indus-

13. Na teoria, o Banco Central manipularia a taxa de juros para conter diretamente o processo inflacionário a partir da restrição da demanda agregada, seguindo os pressupostos do Novo Consenso Macroeconômico e a Regra de Taylor.

trial voltada para a diversificação da estrutura produtiva, visto que a alocação de recursos a partir dos mecanismos de mercado não tem atuado nessa direção. Para isso, é necessária a implementação de uma política econômica que vise propiciar preços macroeconômicos – taxa de juros real, taxa de câmbio real, taxa de salários – compatíveis com o desenvolvimento tecnológico e produtivo da indústria. Defendem-se incentivos a setores de maior complexidade e sofisticação tecnológica, pois tendem a gerar produtos com alto valor agregado e disseminar o progresso técnico para os demais setores produtivos, o que influencia na geração de empregos de melhor qualidade e na obtenção de níveis mais elevados de renda.

Referências

- AREND, M. A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho [Texto para discussão, nº 2.105]. Rio de Janeiro, Ipea, p. 1-62, 2015. Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4620/1/td_2105.pdf>.
- BACHA, E. Bonança externa e desindustrialização no Brasil: uma análise do período 2005-2011. In: _____. *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- BONELLI, R.; PESSOA, S.; MATOS, S. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. In: BACHA, E. *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 201-225.
- BRESSER-PEREIRA L. C. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados*. vol. 26(75), p. 7-28, 2012. Disponível em: < <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/39481/42365>>.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. Existe doença holandesa no Brasil?. *Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas*, vol. 4, 2007. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.14.Existe.doen%C3%A7a.holandesa.comNelson.Marconi.5.4.08.pdf>>.
- BRESSER-PEREIRA, L.C.; MARCONI, N.; OREIRO, J.L. A doença holandesa. In: _____. *Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 141-171.
- CARVALHO, L. *Valsa brasileira: Do boom ao caos econômico*. São Paulo: Editora Todavia, 2018.
- CASTRO, A. B. A reestruturação industrial brasileira nos anos 90. Uma interpretação. *Revista de Economia Política*, vol. 21, n. 3, p. 3-26, 2001. Disponível em: < <http://www.rep.org.br/pdf/83-1.pdf>>.
- DEPECON. DEPARTAMENTO DE PESQUISAS E ESTUDOS ECONÔMICOS. *Perda de participação da indústria de transformação no PIB*. São Paulo: Fiesp, maio, 2015.
- FEIJÓ, Carmem A.; CARVALHO, Paulo G. M.; ALMEIDA, Julio S. G. Ocorreu uma desindustrialização no Brasil? *Carta do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial*, São Paulo, nov. 2005.
- FONSECA, P. C. D. O processo de substituição de importações. In: REGO, J.M.; MARQUES, R.M. (Org.). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.
- _____. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015, p. 29-70.
- HIRATUKA, C.; SARTI, F. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 37, n. 1, 2017. Disponível em: < https://www3.eco.unicamp.br/neit/images/destaque/REP_146-10-1.pdf>.
- KALDOR, N. Alternative theories of distribution. *Review Of Economic Studies*, [S.I.], vol. 2, n. 2, 1956
- KUME, H.; PATRICIO, J. A. A reforma aduaneira proposta pela CPA: um primeiro passo para formulação de uma política tarifária. *Revista Brasileira do Comércio Exterior*, [S.I.], n. 15, 1988. Disponível em: <<http://funcex.org.br/publicacoes/tds/TDFUNCEXO10.pdf>>.

- LAZZARINI, S. G.; JANK, M.S.; INOUE, C.; F. K. Commodities no Brasil: maldição ou bênção. In: BACHA, E. *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 201-222.
- NASSIF, A. Há evidências de desindustrialização no Brasil?. *Brazilian Journal of Political Economy*, [S.I.], vol. 28, n. 1, p. 72-96, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v28n1/a04v28n1.pdf>>.
- OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Brazilian Journal of Political Economy*, [S.I.], vol. 30, n. 2, p. 219-232, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n2/03.pdf>>.
- PALMA, J. G. Cuatro fuentes de “desindustrialización” y un nuevo concepto del “síndrome holandés”. In: OCAMPO, J.A. *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*. Bogotá: Alfaomega/Cepal, 2005. p. 79-129.
- PASTORE, A. C.; GAZZANO, M.; PINOTTI, M. C. Por que a produção industrial não cresce desde 2010? In: BACHA, E.; BOLLE, M. (Org.). *Desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- PIRES, M.C. *Economia brasileira: da colônia ao governo Lula*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problems of industrialization of eastern and south-eastern Europe. *The Economic Journal*, vol. 53, n. 210/211, p. 202-211, 1943.
- _____. Notes on the theory of the ‘big push’. In: _____. *Economic Development for Latin America*. London: Palgrave Macmillan, 1961, p. 57-81. Disponível em: <<https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/82984/10061432.pdf?sequence=1±>>.
- ROWTHORN, R. Korea at the cross-roads. ESRC Centre for Business Research. Cambridge University: Working Paper, 1994.
- ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. *Deindustrialization: causes and implications*. [S.I.], 1997.
- SUZIGAN, W. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- SZIRMAI, A. Industrialization as an engine of growth in developing countries, 1950-2005. *Structural Change and Economic Dynamics*, [S.I.], vol. 23, p. 406-420, 2012. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0954349X1100018X>>.
- SZIRMAI, A.; VERSPAGEN, B. Manufacturing and economic growth in developing countries, 1950–2005. *Structural Change and Economic Dynamics*, [S.I.], vol. 34, p. 46-59, 2015.

Mabel Diz Marques¹
 Raphael de Oliveira Silva²
 Henrique Tomé da Costa Mata³

Meio ambiente, inovações tecnológicas e crescimento econômico: uma análise sob a perspectiva da economia ambiental e economia ecológica

RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar de maneira introdutória o pensamento da economia ambiental e economia ecológica diante da dimensão ambiental do processo econômico e tecnológico, os marcos institucionais, fundamentos teóricos e metodológicos, geralmente subentendidos. Descreve-se, portanto: i) a economia ambiental e as duas ramificações principais, quais sejam: economia da poluição e economia dos recursos naturais, ii) a economia ecológica, corrente de estudos transdisciplinar que busca evidenciar o enfrentamento entre a expansão econômica e a conservação do meio ambiente; iii) a concepção da sustentabilidade sob as distintas visões em análise.

Palavras-chave

Economia Ambiental; Economia Ecológica; Inovações Tecnológicas.

ABSTRACT

This article seeks to introduce readers to the concepts of the environmental economy and the ecological economy in view of the environmental dimension of the economic and technological process, the institutional frameworks and the theoretical and methodological fundamentals that are generally accepted. It therefore outlines: i) the environmental economy and its two main ramifications, which are: the pollution economy and the natural resources economy; ii) the ecological economy, a current of transdisciplinary studies that seeks to provide evidence of the face-off between economic expansion and the preservation of the environment; and iii) the concept of sustainability from the perspective of the different views under analysis.

Key-words

Environmental Economy; Ecological Economy; Technological Innovation

JEL Classification: Q50; Q55; Q57.

1. Doutoranda em Economia pela Universidade Federal da Bahia (2018-2021). Mestra em Economia Aplicada pela Universidade Federal de São Carlos (2017). Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (2015). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5227-6469>.
2. Doutorando em Economia pela Universidade Federal da Bahia. Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de São Carlos (2017) e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense (2014). Atual pesquisador associado da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e membro do Núcleo de Economia Política da UFF (NEP-UFF).
3. Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (2001). Mestre em Ciências Florestais, na área de Economia Florestal, pela Universidade Federal de Viçosa (1993). Graduado em Engenharia Florestal pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (1990), licenciado em Ciências Agrícolas pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (1990), com especialização na área de Administração Rural. Atualmente é professor Associado II e diretor da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia.

1. Introdução

Durante as últimas décadas a questão ambiental tem atraído um número crescente de economistas que não mediram esforços para desenvolver um instrumental analítico, operacional, teórico e prático para propor uma relação mais harmônica entre o meio ambiente e o sistema econômico. Isso se deve, entre outras explicações, à crescente consciência e reconhecimento do papel significativo que o meio ambiente desempenha no processo produtivo, pois seria impossível para os seres humanos satisfazerem suas necessidades sem interagir com o meio ambiente.

Acontece que a magnitude dessas interações tem se ampliado rapidamente, fundamentadas nas necessidades e anseios de crescimento econômico dos países a fim de atingir um determinado nível de desenvolvimento, ascendendo, por consequência, o debate sobre os impactos ambientais do crescimento econômico. A partir desta análise surgiram no século XX duas correntes principais que buscam interpretar a relação entre o meio ambiente e o sistema econômico: economia ambiental e economia ecológica.

Institucionalmente, pode-se dizer que uma parte das origens da Economia Ambiental remonta ao início do século XX, com base na Economia do Bem-Estar, da qual a obra de Arthur Cecil Pigou, *The Economics of Welfare*, é o trabalho fundador. Já a Economia Ecológica data seu estabelecimento a partir da Sociedade Internacional de Economia Ecológica (ISEE), em 1989, buscando estabelecer uma interação entre o sistema econômico e ecológico de forma transdisciplinar.

Nesse sentido, este artigo tem como objetivo apresentar, em caráter introdutório, a relação entre a economia e o meio ambiente sob a concepção da economia ambiental e da economia ecológica, levando em consideração e ressaltando os marcos institucionais e os fundamentos teóricos e metodológicos. Além disso, busca apresentar o papel das inovações tecnológicas como uma “possível forma de mitigar” a relação conturbada entre a degradação ambiental e o crescimento econômico, padrões (in)sustentáveis do uso do meio ambiente, bem como a racionalidade do progresso econômico (in)sustentável.

O artigo está estruturado em cinco seções, sendo a primeira esta breve introdução. A segunda é destinada a apresentar características e fundamentos que constituem a economia ambiental em suas ramificações. Faz-se ainda uma elucidação da relação entre degradação ambiental e o crescimento econômico, incorporando os

elementos da curva de Kuznetz ambiental, uma vez que, para esta corrente, quando os países atingem um determinado grau de desenvolvimento eles buscam padrões ambientais mais sustentáveis, substituindo as tecnologias mais poluentes, e contribuindo para redução dos níveis de degradação ambiental. A terceira seção apresenta a visão da economia ecológica revelando-a como um *approach* metodológico pluralista e não mecanicista que busca incorporar variáveis ecológicas e físicas não contempladas no esquema analítico convencional dos modelos econômicos. Na quinta seção é exposta a questão da sustentabilidade e suas graduações, bem como um olhar sobre a natureza como “capital natural” lançando-o como um dispositivo de valoração econômica demarcado por uma unidade monetária. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2. Economia ambiental e sua visão otimista das tecnologias

A economia ambiental surge no século XX a partir do momento em que o *mainstream economic* se viu pressionado a incorporar em seu arcabouço analítico considerações acerca dos recursos ambientais. Inicialmente, esses recursos sequer apareciam em suas representações analíticas e econômicas, como, por exemplo, na especificação de função de produção que elucidavam (apenas) os fatores: capital e trabalho, pois, até então, os recursos ambientais não representavam no longo prazo limites absolutos à expansão econômica, uma vez que o progresso científico e tecnológico reduziria essa restrição (ROMEIRO, 2003; ROCHA, 2004; ANDRADE, 2008).

Nesse contexto, a economia ambiental consolida-se como uma corrente de pensamento econômico, com motivação central em internalizar custos ambientais a fim de obter preços que reflitam custos de oportunidade sociais marginais completos de mercado e avaliar a disponibilidade e o uso dos recursos pela valoração ambiental. Assim, há duas principais abordagens teóricas: economia da poluição e economia dos recursos naturais.

A economia da poluição busca compreender, majoritariamente, os *outputs* indesejáveis e resíduos advindos dos processos produtivos. Seus pressupostos teóricos são fundamentados, sobretudo, na teoria do bem-estar, desenvolvida a partir do trabalho

seminal *The Economics of Welfare*, de Arthur Cecil Pigou, em 1920. Já a economia dos recursos naturais trata dos *inputs* naturais para os processos produtivos. Essa vertente busca encontrar o nível ótimo de exploração dos recursos naturais (renováveis e não renováveis), bem como compreender os limites de exploração ao longo do tempo (MORO, 2014).

Nota-se desde já que a agenda metodológica da economia ambiental se impôs quase como um critério de demarcação e apropriação de conceitos derivadas da corrente neoclássica, tais como: o problema da escassez, individualismo metodológico, utilidade, preferências, equilíbrio e eficiência (AGÜERO, 1996). Contudo, quando as condições necessárias para eficiência não são satisfeitas, observam-se falhas e ineficiências de mercados, expressas em externalidades da produção (poluição e resíduos).

Segundo Hussen (2004) e Helfand, Berck e Maull (2003) uma das formas de corrigir tais externalidades ocorre pelos artifícios de controle da poluição, através de políticas de *comando e controle* (fixação de padrões da qualidade ambiental) que impõem um limite de emissões, requisito de determinada tecnologia, ou mediante políticas econômicas⁴ com ênfase em *mecanismos de mercado* baseadas, sobretudo, na valoração ambiental que proporcionam maior flexibilidade aos poluidores.

Do ponto de vista prático, a abordagem baseada no mercado frequentemente atinge um nível específico de emissões com custos mais baixos do que fixação de padrões da qualidade ambiental, mas sua eficiência pode não se sustentar devido às dificuldades na mensuração e diferenciação dos danos por fonte ou até mesmo pelas distorções dos mercados preexistentes.

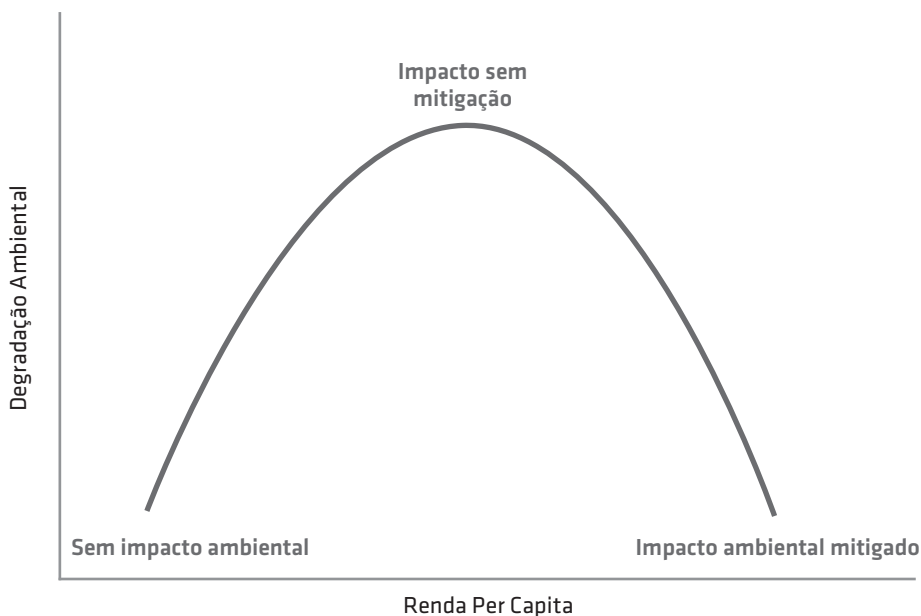
Ao buscar estabelecer uma relação entre as degradações ambientais e o crescimento econômico, a economia ambiental incorpora o conceito da curva de Kuznets. Em sua versão original, Kuznets (1955) busca compreender a distribuição da renda (*per capita*) ao longo do crescimento econômico, bem como os fatores que determinam a tendência do nível de desigualdade de renda, a partir dos dados dos Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha. O autor conclui que há uma incidência de desigualdade de renda nos primeiros estágios do crescimento econômico, contudo, a partir de um de-

4. Motta, Ruitenbeek e Huber (1996) sistematizam o uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe.

terminado ponto há uma tendência particularmente notável da melhoria da distribuição de renda, dando origem a curva em “U invertido”.

Em sua versão ambiental (Curva de Kuznets Ambiental – EKC),⁵ a curva sugere que a degradação ambiental se eleva nos primeiros momentos do crescimento econômico, e, a partir de determinado ponto de expansão da renda *per capita*, a degradação ambiental reduz (Figura 1). A explicação para este fato é que nos estágios iniciais do crescimento econômico a degradação ambiental é aceita como um efeito colateral ruim, mas inevitável ao processo produtivo. Contudo, a partir de determinado ponto, fatores como aumento do nível educacional e de consciência ambiental, bem como sistemas políticos mais abertos e introdução de novas tecnologias, amorteceriam o processo anterior.

Figura 1 | Curva de Kuznets ambiental para emissões de enxofre



Fonte: Grossman; Krueger (1991).

5. O conceito EKC surgiu no início da década de 1990 com o estudo de Grossman e Krueger (1991) sobre os possíveis impactos do Nafta na economia, já a popularização do conceito EKC ocorreu por meio do Relatório do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento de 1992.

No cerne dessa discussão e introduzindo o papel da tecnologia e das inovações tecnológicas, a economia ambiental compreende que o progresso técnico é capaz de mitigar as relações conturbadas entre as degradações ambientais e o crescimento econômico, além de ser uma aliada para o crescimento sustentável dos países (BARNETT; MORSE, 1963; MORO, 2014).

Essa concepção otimista do ponto de vista tecnológico advém da compreensão de que o acréscimo do uso de capital proveniente do progresso técnico substituiria a quantidade dos recursos naturais utilizados através do aumento de produtividade na utilização desses recursos. Por exemplo: para produzir um determinado produto, faz-se necessário utilizar uma proporção de uma unidade de capital e quatro unidades de recursos naturais (capital natural), mas quando aprimorada a eficiência na utilização do capital, passa-se a utilizar uma unidade de capital e duas de recursos naturais, de forma que, com o progresso técnico, a intensidade da utilização dos recursos naturais pode ser reduzida ao longo do tempo devido a curvas de aprendizado desenvolvido pelas novas tecnologias. Ou seja, para o mesmo volume de produção observa-se uma substituição entre os fatores de produção com maior intensidade do fator capital, dado o avanço tecnológico.

Seguindo esta perspectiva, Smulders, Bretschger e Egli (2011) buscam evidências empíricas sobre EKC a partir da interação entre o crescimento econômico e os problemas ambientais sob a ótica da teoria do crescimento endógeno e mudanças tecnológicas, num contexto do modelo “*quality leader*” de Grossman e Helpman (1991). De acordo com os autores, o declínio da poluição pode ser explicado por inovações endógenas, mudanças tecnológicas induzidas por políticas e transformações intrasetoriais. Além desses elementos, os autores ressaltam o papel do Estado e das regulações para garantir a preservação ambiental direcionando a economia para o uso de tecnologias mais limpas e onerando os processos produtivos mais poluentes.

Rocha, Khan e Lima (2013) buscam indícios da existência da curva em “U invertido” da EKC, a partir da emissão de poluentes e nível tecnológico de 102 países durante o período de 1960 a 2000 por meio da regressão em dados em painel. Os resultados são coerentes com a literatura da EKC e sugerem que, nos estágios iniciais do desenvolvimento, a adoção de tecnologias mais sujas pelas economias em desenvolvimento é essencial na geração do aprendizado e na trajetória futura de inovação. Além disso, indica que regulações ambientais nessas economias podem agravar o *gap*

tecnológico com as economias da fronteira tecnológica, pois as economias em desenvolvimento podem ainda não ter uma base tecnológica sólida e condições suficientes para inovar.

Portanto, sob a concepção da EKC da economia ambiental, quando um país atinge determinado nível de desenvolvimento, ele busca padrões ambientais mais sustentáveis, substituindo as tecnologias mais poluentes e contribuindo para a redução dos níveis de degradação ambiental. Logo, “essa interpretação permite dizer que o próprio desenvolvimento tecnológico leva ao aumento da produtividade e à utilização mais intensa de métodos produtivos menos nocivos ao meio ambiente” (ANDRADE, 2012, p. 9). Contudo, caso não ocorra uma mudança na estrutura econômica ou tecnológica, o crescimento puro na escala resulta no crescimento da poluição, encadeando outros impactos ambientais.

É importante ressaltar que, embora haja uma extensa lista de trabalhos sobre EKC (PANAYOTOU, 1993; STERN; COMMON; BARBIER, 1996), não há um consenso teórico sobre a sustentação empírica das suas relações (PERMAN; STERN, 2003; STERN, 2004; ANDRADE, 2012). Isto porque a concepção da EKC é um fenômeno essencialmente empírico, mas a maior parte da literatura sobre EKC é econometricamente fraca, pois a maioria dos estudos assume poucas considerações sobre adequação do modelo, como a possibilidade de vieses de variáveis omitidas.

Posto isso, pode-se mencionar três aspectos diante da concepção teórica da economia do meio ambiente. Primeiro, o uso de tecnologias pode possibilitar o aumento da eficiência na produção, minimizando custos e ampliando a produtividade com menos degradações. De outro modo, a concorrência de capitais estimula a inovação, que, por meio de novas tecnologias, consome menos recursos naturais. Segundo, como nas economias em desenvolvimento, em sua maioria não constituem mecanismos de produção de conhecimento para ampliar o aproveitamento dos recursos naturais, então, o seu crescimento econômico tende a degradar mais o meio ambiente. E o terceiro aspecto reside em que, embora haja instrumentos econômicos na gestão ambiental, existe ainda uma nítida lacuna na compreensão dos impactos dos fatores econômicos sobre os ecossistemas, degradação e qualidade ambiental. Esse fato está relacionado entre outros argumentos ao diminuto entendimento do ser humano em desenvolver análises integradas dos sistemas natural e econômico em uma perspectiva analítica e multidisciplinar.

3. Economia ecológica e a questão do crescimento econômico

A economia ecológica é um campo de estudos transdisciplinar que observa a economia como um subsistema de ecossistemas físico, global e finito. Os estudos inerentes a esse campo científico buscam evidenciar o enfrentamento “sem solução” entre a expansão econômica e a conservação do meio ambiente (MARTÍNEZ ALIER, 2015).

Em termos históricos, o processo de consolidação da economia ecológica ocorre a partir do trabalho seminal de Georgescu-Roegen em 1971, intitulado *The entropy law and economic process*, que buscou evidenciar que o crescimento econômico estava condicionado aos limites biofísicos da Terra. Em 1982, a ecóloga Ann Mari Jansson organizou uma reunião buscando discutir a integração da economia e da ecologia, nessa ocasião foi tomada a decisão de lançar a revista acadêmica *Ecological Economics*. Já em 1987, durante oficina realizada em Barcelona – mesmo ano que foi publicado o “Relatório de Brundtland” da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o desenvolvimento sustentável (WCED, 1987) –, foi deliberada a criação da International Society for Ecological Economics (ISEE), sendo esta fundada em 1989, ano que coincide com a primeira publicação da revista *Ecological Economics*, dirigida desde então por Robert Costanza.

No âmbito brasileiro, a Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, seção regional da ISEE, foi fundada em 1992 em meio às discussões da Eco-92 (ou Rio-92). De acordo com Andrade (2012), o momento em análise foi oportuno para divulgação mais sistemática das novas ideias expostas por esse ramo do conhecimento, uma vez que teve a legitimidade e presença de inúmeros chefes de Estado, demonstrando a importância da discussão da biodiversidade e mudanças ambientais já expostas desde a década de 1970.

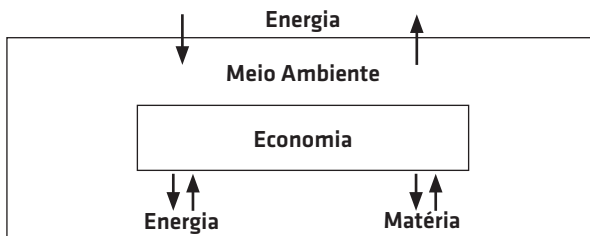
É nesse contexto que a economia ecológica busca disseminar e advogar que “os estudos dos conflitos ambientais não se reduzem a uma coletânea de episódios interessantes, mas, antes, constituem uma parte do estudo do enfrentamento em evolução entre economia e meio ambiente” (MARTÍNEZ ALIER, 2015, p. 45). Pois a economia ecológica possibilita, segundo o autor, uma visão sistêmica entre a economia e meio ambiente. Uma vez que a complexidade relacionada aos problemas ambientais não permite que esses sejam analisados exclusivamente por uma teoria (econômica; neoclássica), se não pela integração de diversas perspectivas analíticas e multidisciplinaridade.

De acordo com Costanza *et al* (1991), ao ser analisada como multi e transdisciplinar, a economia ecológica vai além das conceituações normais das disciplinas científicas, tentando sintetizar perspectivas disciplinares diferentes e integrando conceitos das ciências econômicas, sociais, políticas e naturais. Contudo, sem a existência de uma concepção de precedência ou hierarquia intelectual de uma disciplina sobre a outra, pois no mundo real os problemas concretos são multidimensionais; como o caso dos problemas socioambientais, que são distintos da abordagem estritamente acadêmica.

Ainda como aponta Andrade (2012), ao tentar adotar um *approach* metodológico pluralista e não mecanicista, a economia ecológica busca incorporar variáveis ecológicas e físicas não contempladas no esquema analítico convencional dos modelos econômicos e ecológicos.⁶ Pois, a economia ecológica busca “englobar e transcender esses limites disciplinares e vê a economia humana como parte de um todo superior, já que o domínio é a totalidade da rede de interações entre os setores econômicos e ecológicos” (COSTANZA, 1994; CAVALCANTI, 2010).

Esta concepção teórico-metodológica, portanto, difere daquela propagada pela ecologia convencional dominante que desvincula as intervenções humanas nos estudos dos ecossistemas naturais. Além disso, a economia ecológica, difere da economia ambiental ao apontar a existência das trocas de matéria e energia entre o sistema econômico e o meio ambiente. Ou seja, a análise do sistema econômico não pode desconsiderar os fundamentos biofísicos e ecológicos que regulam o sistema natural que sustenta e fornece matéria e energia para o sistema econômico (COSTANZA; DALY, 1987; ANDRADE, 2012). A Figura 2 diz respeito a este sistema de interesse.

Figura 2 | A economia no meio ambiente



Fonte: Common; Stagl (2005).

6. Enquanto a economia (ciência econômica) convencional trata apenas da espécie humana, esquecendo todas as outras, a ecologia convencional estuda todas as espécies, menos a humana” (CAVALCANTI, 2010, p. 60).

Ao analisar a Figura 2, nota-se que a economia sob a perspectiva da economia ecológica é analisada como um sistema único global, e o meio ambiente é o ambiente natural, ou seja, o planeta Terra. A economia se localiza dentro do ambiente e troca energia e matéria com ele, ao ganhar vida, os seres humanos extraem vários recursos do meio ambiente, tais como: petróleo, ferro, madeira, entre outros. Em contrapartida, são depositados no meio ambiente resíduos provenientes da produção humana, tais como: dióxido de enxofre e dióxido de carbono na atmosfera. Nesse processo de troca, a atividade econômica envolve trocas de materiais e energia com o meio ambiente, portanto, seria impossível para os humanos satisfazerem suas necessidades sem interagir com o meio ambiente. Acontece que as necessidades humanas são ampliadas cada vez mais, devido ao caráter da racionalidade do sistema econômico atual, que busca incessantemente a expansão e a valorização do capital.

Segundo Daly (2004, p. 197), “à medida que o subsistema econômico cresce, ele incorpora uma proporção cada vez maior do ecossistema total e deve alcançar um limite a 100%, se não antes”, uma vez que as economias não buscam apenas crescer, mas sim crescer e acelerar exaustivamente sua expansão, pois o crescimento se tornou sinônimo de ampliação de riqueza material. Neste processo, o crescimento sustentável é impossível.

Antes de prosseguir é interessante observar que o conjunto de características do termo crescimento sustentável e desenvolvimento sustentável, mesmo sendo consistentes entre si, não são equivalentes. Enquanto o termo crescimento está intimamente relacionado à expansão material, o termo desenvolvimento está relacionado à melhoria qualitativa de uma base econômica. Porém, “o termo desenvolvimento sustentável é usado como um sinônimo para o oxímoro crescimento sustentável” (DALY, 2004, p. 198).

Nesse estágio, pode ser útil mencionar os questionamentos da sustentabilidade econômica devido aos impactos ambientais e as suas demandas energéticas e materiais, e igualmente devido ao crescimento demográfico. É preciso observar ainda que a economia ecológica tem apontado a incomensurabilidade dos processos energéticos, ecológicos e distributivos com a racionalidade econômica, bem como a impossibilidade de reduzir os valores da natureza, cultura e qualidade de vida à condição de mercado-ria simples, e os limites que impõem a lei da entropia⁷ sobre o crescimento econômico.

7. O conceito de entropia foi desenvolvido em termodinâmica e surge no século XIX com o objetivo de entender e aumentar a eficiência com a qual os motores a vapor executavam trabalhos úteis (BAUMGÄRTNER, 2003).

Conforme elucidado, foi Georgescu-Roegen (1971) que buscou analisar pioneiramente a relação das limitações biofísicas da Terra e sua relação com as atividades econômicas, mostrando que a abordagem convencional da produção, base das teorias do crescimento econômico, viola as leis da termodinâmica.⁸ A visão é termodinâmica porque qualquer atividade significa uma transformação de energia de como os seres humanos sobrevivem (convertendo comida, ou seja, energia química, em movimento, isto é, energia mecânica), em que a economia tem que se submeter, pois não há outra alternativa de sobrevivência (CAVALCANTI, 2010). Pautado nessa concepção, os fluxos materiais estariam sujeitos à primeira e à segunda lei da termodinâmica.

A primeira lei – da conservação – infere que o fluxo de energia total do universo, que é encontrada sob diversas formas, é invariante. Assim, a primeira lei reafirma que a base material sobre a qual o sistema econômico se reproduz é finita, não sendo plausível, portanto, a sua expansão contínua. Já a segunda lei – da entropia – confere que a energia disponível sofre um processo de irreversível mudança de um estado disponível para um estado indisponível, pois, mesmo que a energia seja invariante, a sua utilização pelos seres humanos e animais produz depreciação constante da sua qualidade, porque uma parte da energia é transformada em calor e dissipada no meio ambiente, tornando indisponível para o uso futuro (HINRICHS; KLEINBACH, 2003; BAUMGÄRTNER, 2003; ANDRADE, 2012; CECHIN; VEIGA, 2010).

Assim, a essência da Lei da Entropia é que a degradação da energia tende a um máximo em sistema isolado, e que tal processo é irreversível. O que ela significa em termos de possibilidade de produção? Primeiro, que a quantidade de matéria e energia incorporada nos bens finais é menor que aquela incorporada nos recursos utilizados na sua produção. Desse modo, uma parcela da energia e da matéria de baixa entropia utilizada no processo de produção é transformada imediatamente em resíduo. Isso se traduz, em termos práticos, que a eficiência produtiva não pode ser alcançada em sua completude. No entanto, a quantidade de baixa entropia que é desperdiçada imediatamente depende do estado da tecnologia de produção em um dado momento, avanços na tecnologia de produção significam que o desperdício pode ser mitigado, com maior proporção de material e energia de baixa entropia incorporada

8. A termodinâmica é o ramo da física que estuda as relações entre calor e trabalho.

nos bens finais. Até que se chegue ao limite termodinâmico, há um potencial para que mais bens possam ser produzidos a partir de uma mesma quantidade de recursos energéticos e materiais.

Ademais, muito embora Georgescu-Roegen (1971) admita que o sistema econômico aberto está inserido no ecossistema terrestre finito, não crescente e materialmente fechado, o sistema sofre os efeitos do processo de aumento de entropia. Segundo o autor, com a incorporação da energia de baixa entropia proveniente do sol ao emprego do capital energético da terra, obtém-se o aumento de entropia de todo sistema.

Dessa forma, o condicionamento ecológico e termodinâmico de todos os processos produtivos não é apenas um problema teórico, se não uma manifestação visível da realidade, dadas as taxas crescentes de destruição ecológica (degradação de ecossistemas complexos dos quais depende a conservação da biodiversidade e regeneração de recursos renováveis a partir da energia solar, fonte de energia limpa); a poluição (produção de resíduos que excede a capacidade de diluição de ecossistemas terrestres, aéreos e aquáticos); e a degradação de matéria e energia manifestada no aquecimento global do planeta (LEFF, 2004).

Acrescenta-se ainda ao questionamento da sustentabilidade a ideia do *lock-in* tecnológico e social existente nas distintas economias, além do caráter fechado e fixo, não apenas das tecnologias como também dos hábitos de consumo e dos padrões de povoamentos humanos, que os tornam difíceis de desvincular do crescimento econômico, visto que a ampliação dos fluxos energéticos e de materiais, dado o padrão de produção e consumo da economia contemporânea, requer o fornecimento de materiais de forma constante e crescente (MARTÍNEZ ALIER, 2015).

Vale destacar que as inovações tecnológicas aqui mencionadas podem ser empregadas de duas maneiras possíveis: (i) fornecendo um melhor padrão de vida para os indivíduos, enquanto mantém o mesmo nível inicial da taxa de consumo de recursos naturais; e/ou (ii) reduzindo a degradação ambiental ligada à taxa de consumo de recursos naturais, mantendo o mesmo nível inicial. Contudo, o padrão de escolha dos seres humanos converge para a primeira possibilidade, sem reduzir a pressão sobre o meio ambiente (MAYUMI; GIANPIETRO; GOWDY, 1998).

Nesse contexto, ao buscar analisar o papel das tecnologias e sua relação com o crescimento econômico, a visão da economia ecológica não é tão otimista como pro-

pagada pela abordagem da economia ambiental, dado que o crescimento econômico está condicionado aos limites biofísicos da Terra, e o progresso técnico não é capaz de romper com as barreiras impostas por tais limites (GEORGESCU-ROEGEN, 1971; COSTANZA *et al.*, 1994).

Concomitantemente, observa-se que as incertezas tecnológicas não podem ser gerenciadas nos termos de um mercado de seguros voltado para o cálculo de probabilidade dos riscos. “Ao invés de oportunidades para que todos ganhem economicamente e ambientalmente com soluções do tipo *win-win*, o que vez por outra vemos acontecer são fiascos nos quais todos perdem” (MARTÍNEZ ALIER, 2015, p. 43). Além disso, em grande parte observa-se que as tecnologias desenvolvidas ao longo do processo econômico, especialmente pós-Revolução Industrial, carregam consigo componentes poluidores intensivos aos recursos naturais, utilização de materiais tóxicos e problemas ambientais em escala global, uma vez que as tecnologias não são neutras e têm um forte componente ideológico da racionalidade do crescimento econômico.

Da exposição anterior é possível perceber que não existe uma solução puramente tecnológica para uma economia com crescimento sustentável, se não construir outra racionalidade produtiva que permita o equilíbrio entre a produção de biomassa entrópica a partir da fotossíntese e a transformação dos recursos finitos do planeta, além de questionar a capacidade de acalmar e desconstruir a economia e de internalizar condições de sustentabilidade ecológica. Portanto, não é um problema de adaptação de ritmos e escalas, mas sim de uma mudança da estrutura e construção de uma nova racionalidade (LEFF, 2004).

Nessa perspectiva, não apenas o crescimento econômico sustentável é impossível como também uma economia de estado estável⁹ como proposto por Daly (1993), dado que o sistema econômico baseado na rentabilidade de curto prazo e regido pelos princípios da racionalidade econômica só pode funcionar como um processo cumulativo e expansivo, alimentando de estoques e aumentando os fluxos de matéria e energia dos ecossistemas locais e da ecosfera global do planeta, portanto, insustentável a longo prazo.

9. Embora, seja uma estratégia para prolongar a permanência da espécie humana, mesmo que tenha um caráter apenas transitório (CECHIN; VEIGA, 2009).

Dentro da estrutura da racionalidade econômica dos modos de produção atual, a única saída possível, segundo Leff (2004), seria uma estratégia de decrescimento. Vale salientar que essa estratégia não se trata de preconizar o decrescimento pelo decrescimento, mas

ênfaticamente o abandono do objetivo do crescimento ilimitado, objetivo cujo o motor não é outro senão a busca por parte dos detentores do capital, com consequências desastrosas para o meio ambiente e, portanto, para a humanidade. Não só a sociedade fica condenada a não ser mais do que o instrumento ou o meio da mecânica produtiva, mas o próprio homem tende a se transformar no refúgio de um sistema que visa a torná-lo inútil e prescindir dele. (LATOUCHE, 2009, p. 4).

Assim, dada a limitação material da terra e a escassez dos recursos, o processo inevitável do decrescimento deveria iniciar-se voluntariamente, pois “quanto mais cedo ocorrer, maior será a sobrevivência da atividade econômica e da espécie humana” (CECHIN; VEIGA, 2009, p. 27). Logo, para alcançar uma sustentabilidade ecológica, é provável que seja necessário modificar as preferências de consumo e técnicas de produção que, embora possam ser eficientes em termos econômicos, ameaçam a resiliência ecológica dos sistemas.

Segundo Harris (2003), a resiliência ecológica dos sistemas, conforme mencionada, diz respeito à capacidade de recuperação com que o ecossistema responde as perturbações e danos ambientais, sendo a chave desse processo a existência e grande variedade de espécies, interagindo entre si e abastecendo um reservatório de formas genéticas que fornecem o potencial para se adaptar às condições de mudanças.

De um ponto de vista muito geral, podemos concluir que uma economia sustentável necessariamente precisaria incorporar os fluxos dos sistemas de produção (energia e matéria) e fluxos comerciais (produtos e serviços) na contabilidade econômica, tal como proposto pela noção da pegada ecológica (índice de [in]sustentabilidade com fins didáticos) (PORTO; MARTÍNEZ ALIER, 2007). Além disso, para garantir a sustentabilidade dos sistemas (econômicos e ecológicos) haverá a necessidade de traçar objetivos locais e de curto prazo consistentes com os objetivos globais e de longo prazo com a sustentabilidade e a qualidade de vida mundial com a participação de atores sociais.

4. Substituibilidade, sustentabilidade e suas graduações

Ao reconhecer a sustentabilidade enquanto processo fundamental para trilhar a humanidade e baseado nas abordagens aqui analisadas, faz-se necessário realizar uma breve ponderação sobre a possibilidade de considerar a substituição entre o “capital natural” e capital criado pelo homem,¹⁰ sobretudo, a partir de uma perspectiva econômica.

Quatro são as possíveis graduações para a questão da sustentabilidade: i) a possibilidade de substituição perfeita; ii) a sustentabilidade fraca; iii) a sustentabilidade forte; iv) sustentabilidade “absurdamente forte”¹¹ (PEARCE; MARKANDYA; BARBIER, 1989; CORAZZA, 2001).

As duas primeiras graduações (substituição perfeita e sustentabilidade fraca) supõem uma homogeneidade qualitativa entre o capital natural e o capital realizado pelo homem. Sendo a segunda graduação fundamentada, sobretudo, na concepção dos paradigmas associados à tradição neoclássica e, por isso, à economia ambiental. Já a sustentabilidade forte diferencia os tipos de capital e suas respectivas contribuições para o bem-estar, seus fundamentos estão relacionados à economia ecológica. E, por fim, tem-se a sustentabilidade “absurdamente” forte, a qual nega qualquer possibilidade de substituição:

É nesse contexto, e sob a concepção da sustentabilidade fraca, que é possível ponderar que o progresso tecnológico suaviza os eventuais obstáculos colocados pela escassez do capital natural ao crescimento econômico, conforme elucidado na seção dois deste artigo. As razões que justificam esta exposição se amparam (dentre outros argumentos) na concepção da substituibilidade entre o capital criado pelo homem e o capital natural, uma vez que o sistema sempre busca manter o equilíbrio global, pois a partir do equilíbrio entre os capitais é possível manter o bem-estar humano (BECKERMAN, 1994). Nota-se desde já que a substituição entre os distintos capitais não é recomendada de maneira incondicional e infinitamente, pois é evidente a dependência da boa qualidade ambiental para o bem-estar e a sobrevivência humana (O’NEILL; HOLLAND; LIGHT, 2008).

10 O capital natural é o conjunto de recursos naturais renováveis e não renováveis, os quais são necessários para assegurar a manutenção da vida. Já o capital criado pelo homem relaciona-se à disponibilidade de capital financeiro, intelectual, entre outros. A união desses capitais é chamada de capital global.

11 A sustentabilidade absurdamente forte não capitaliza a natureza, mas a considera como mundo natural.

Em uma segunda circunstância, a sustentabilidade forte advoga que não deve haver o declínio do capital natural (BECKERMAN, 1994; O'NEILL; HOLLAND; LIGHT, 2008), na medida em que o bem-estar humano depende das fontes naturais. Sob essa concepção a possibilidade de substituição entre o capital natural e demais tipos de capital é bastante limitada, especialmente quando os componentes do capital natural são fundamentais à vida.¹² Assim, é necessário que sejam mantidas as fontes naturais acima do nível julgado crítico para objetivar a manutenção da capacidade humana de gerar o bem-estar (DA SILVA, 2018).

Contudo, e dadas essas considerações, duas reflexões podem ser elucidadas aqui. Primeiramente, e sob a concepção da sustentabilidade fraca, como poderíamos alcançar o bem-estar global, uma vez que as nações são distintas, seja por ordem econômica e/ou socioambiental? Além disso, a concepção do alcance do bem-estar pode não convergir entre as distintas economias, especialmente naquelas em desenvolvimento, tendo em vista a vulnerabilidade e a dependência mais intensa do capital natural para sua sobrevivência e inserção mundial. No segundo plano, e a partir da análise da sustentabilidade forte, deveríamos valorar e capitalizar a natureza através do conceito de “capital natural”? Visto que o paradigma econômico atual tende a preservar a plenitude de sua entidade – o capital – e, na medida em que a natureza é concebida como um capital, deixa ela de ser natureza.

Acreditamos que as duas ponderações demonstram lacunas ainda em aberto, especialmente pela necessidade em valorar a natureza como capital natural, muito embora a segunda tenha avanços sob a concepção de sustentabilidade que vai além das questões puramente econômicas.

Por fim, cabe aqui mencionar a concepção da sustentabilidade absurdamente forte, na qual se defende que a sustentabilidade não deve ser reduzida ao viés estritamente econômico, uma vez que a sustentabilidade está incluída em uma complexa rede de interações de sistemas globais diversos. Além disso, há uma nítida defesa da vida de outras espécies que não apenas a humana, visto que todas as espécies são únicas e insubstituíveis. Portanto, a natureza não deve ser substituída, e deve ser mantida na sua integridade (HOLLAND, 1999; DA SILVA, 2018).

12. De acordo com Andrade e Romeiro (2011), quando o capital natural se faz necessário para manutenção do sistema ao longo do tempo, este é denominado “capital natural crítico”.

Dessa forma, nota-se que as graduações da sustentabilidade estão intimamente relacionadas com as abordagens e princípios inerentes a cada corrente do pensamento, seja pelo otimismo tecnológico e paradigma da substituíbilidade (substituição perfeita ou sustentabilidade fraca), restrição e limitação da substituição de capitais (substituição forte), ou pela negação de qualquer valoração e substituição da natureza (sustentabilidade absurdamente forte).

Considerações finais

Este artigo buscou apresentar a visão de duas principais correntes que interpretam questões associadas à economia e ao meio ambiente: economia ambiental e economia ecológica.

Sob a perspectiva da economia ambiental, o meio ambiente é neutro e passivo, com instrumental direcionado para mensuração das externalidades causadas pelo sistema econômico. Ainda neste aspecto foi notório a eventual substituíbilidade entre os recursos naturais e o capital gerado pelo homem através dos avanços tecnológicos dos países, justificando uma aparente possibilidade do crescimento sustentável, dado o otimismo das tecnologias em possibilitar a expansão produtiva, desde que sejam criadas curvas de aprendizado para novas tecnologias.

A economia ecológica, por sua vez, ao considerar o sistema econômico como parte de um sistema maior, complexo e com intensa troca de energia com o meio ambiente, por meio da ação da entropia no processo produtivo, não pactua da visão do crescimento sustentável, inclusive advoga sobre a insustentabilidade do crescimento econômico, dado o limite físico do ecossistema total. Ademais, como não há uma solução puramente tecnológica para determinar o ritmo e a escala entre o crescimento econômico e degradação ambiental, o crescimento econômico degrada o meio ambiente extraíndo recursos, gerando resíduos e danos à fauna, à flora e a todo sistema.

Nesse sentido e baseado no princípio de que as atividades econômica e humana são dependentes e interagem com o meio ambiente, é fundamental que a teoria econômica busque compreender sob novos olhares a dinâmica entre esses sistemas, incorporando o meio ambiente nos modelos econômicos não apenas como apêndice,

pois as tecnologias só podem trabalhar para reduzir as degradações ambientais se as sociedades também mudarem os padrões e comportamentos de produção e consumo, bem como adquirirem uma maior consciência ambiental. Portanto, é necessária a construção de um novo paradigma produtivo que integre os processos econômicos, ecológicos, energéticos e populacionais, a partir de atores sociais capazes de mobilizar processos políticos e que possibilitem transformações produtivas para alcançar objetivos da sustentabilidade numa dimensão global.

Referências

- ANDRADE, Daniel Caixeta. Economia e meio ambiente: aspectos teóricos e metodológicos nas visões neoclássica e da economia ecológica. *Leituras de Economia Política*, vol. 11, n. 14, 2012.
- ANDRADE, Daniel Caixeta; ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Degradação ambiental e teoria econômica: algumas reflexões sobre uma “Economia dos Ecossistemas”. *Economia*, vol. 12, n. 1, 2011.
- AGÜERO, Pedro Hubertus Vivas. *Avaliação econômica dos recursos naturais*. Tese (Doutorado) –Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.
- BARNETT, Harold J.; MORSE, Chandler. *Scarcity and growth: The economics of natural resource availability*. RFF Press, 2013.
- BAUMGÄRTNER, Stefan. *Entropy*. International Society for Ecological Economics, Working paper, 2003.
- BECKERMAN, Wilfred. ‘Sustainable development’: is it a useful concept?. *Environmental Values*, vol. 3, n. 3, p. 191-209, 1994.
- CAVALCANTI, Clóvis. Concepções da economia ecológica: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental. *Estudos Avançados*, vol. 24, n. 68, p. 53-67, 2010.
- CECHIN, Andrei; VEIGA, J. E. da. O fundamento central da economia ecológica. In: MAY, Peter (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2010, p. 33-48.
- COMMON, Michael; STAGL, Sigrid. *Ecological economics: an introduction*. Cambridge University Press, 2005.
- CORAZZA, Rosana Icassatti. *Políticas públicas para tecnologias mais limpas: uma análise das contribuições da economia do meio ambiente*. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.
- COSTANZA, Robert; DALY, Herman E. Toward an ecological economics. *Ecological Modelling*, vol. 38, n. 1-2, p. 1-7, 1987.
- COSTANZA, Robert. Ecological economics: a research agenda. *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 2, p. 335-357, 1991.

- _____. *et al.* Goals, agenda and policy recommendations for ecological economics. In: COSTANZA, R. (Org.) *Ecological economics: the science and management of sustainability*. New York: Columbia University Press, 1991, p.1-21.
- _____. Economia ecológica: uma agenda de pesquisa. In: MAY, H. H.; MOTTA, R. S. (Org). *Valorando a natureza: a análise econômica para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- DALY, Herman E. The perils of free trade. *Scientific American*, vol. 269, n. 5, p. 50-57, 1993.
- _____. Crescimento sustentável? Não, obrigado. *Ambiente & Sociedade*, vol. 7, n. 2, p. 197-202, 2004.
- DA SILVA, Rodrigo Muniz. A influência do pensamento econômico na ideia de sustentabilidade e suas implicações para a percepção e conservação do mundo natural. *Desenvolvimento e Meio ambiente*, vol. 46, 2018.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. *The entropy law and the economic process*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- GROSSMAN, Gene M.; KRUEGER, Alan B. *Environmental impacts of a North American free trade agreement*. National Bureau of Economic Research, 1991.
- HARRIS, Jonathan M. Sustainability and sustainable development. *International Society for Ecological Economics*, vol. 1, n. 1, p. 1-12, 2003.
- HELFAND, Gloria E.; BERCK, Peter; MAULL, Tim. The theory of pollution policy. In: *Handbook of environmental economics*. Elsevier, 2003, p. 249-303.
- HINRICHS, Roger A.; KLEINBACH, Merlin. *Energia e meio ambiente*. Cengage Learning Editores, 2003.
- HUSSEN, Ahmed M. *Principles of environmental economics*. Psychology Press, 2004.
- KUZNETS, Simon. Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, vol. 45, n. 1, p. 1-28, 1955.
- LATOUCHE, Serge. *Pequeño tratado del decrecimiento sereno*. Barcelona: Icaria, 2009.
- LEFF, Enrique. *Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza*. Siglo XXI, 2004.
- MARTÍNEZ ALIER, Juan. O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração. 2ª Ed. São Paulo: Editora Contexto, 2015.
- MAYUMI, Kozo; GIAMPIETRO, Mario; GOWDY, John M. Georgescu-Roegen/Daly versus Solow/Stiglitz revisited. *Ecological Economics*, vol. 27, n. 2, p. 115-117, 1998.
- MORO, Mariú Abritta. Inovações tecnológicas ambientais: uma análise para o setor de microeletrônica. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/115556>>. Acesso em: 10 dez. 2018.
- MOTTA, Ronaldo Seroa da; RUITENBEEK, Jack; HUBER, Richard. *Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações*. 1996.
- O'NEILL, J.; HOLLAND, A.; LIGHT, A. *Environmental Values*. London: Routledge, 2008.

- PANAYOTOU, Theodore et al. *Empirical tests and policy analysis of environmental degradation at different stages of economic development*. International Labour Organization, 1993.
- PEARCE, D.; MARKANDYA, A.; BARBIER, E. *Blueprint for a Green Economy*. London: Earthscan, 1989.
- PERMAN, Roger; STERN, David I. Evidence from panel unit root and cointegration tests that the environmental Kuznets curve does not exist. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, v. 47, n. 3, p. 325-347, 2003.
- PORTO, Marcelo Firpo; MARTÍNEZ-ALIER, Juan. Ecologia política, economia ecológica e saúde coletiva: interfaces para a sustentabilidade do desenvolvimento e para a promoção da saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 23, p. S503-S512, 2007.
- ROCHA, Leonardo Andrade; KHAN, Ahmad Saeed; LIMA, Patricia Verônica PS. Nível tecnológico e emissão de poluentes: uma análise empírica a partir da curva de Kuznets ambiental. *Economia Aplicada*, v. 17, n. 1, p. 21-47, 2013.
- ROMEIRO, A. R. Economia ou economia política da sustentabilidade. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M.C; VINHA,V (Orgs.). *Economia e meio ambiente*. São Paulo: Atlas, 2003, p.1-32.
- SMULDERS, Sjak; BRETSCHGER, Lucas; EGLI, Hannes. Economic growth and the diffusion of clean technologies: explaining environmental Kuznets curves. *Environmental and Resource Economics*, vol. 49, n. 1, p. 79-99, 2011.
- WCED, SPECIAL WORKING SESSION. World Commission on Environment and Development. *Our common future*, 1987.

Sávio Emerick Barros Pavani Marinho¹

Setor bancário, impactos das políticas liberalizantes.

Respostas dos setores bancários brasileiro e indiano às diferentes políticas liberalizantes

RESUMO

Características específicas de economias em desenvolvimento, repletas de falhas de mercado, alta desigualdade e forte tendência à dependência externa, fazem com que modelos econômicos pautados em países desenvolvidos gerem resultados deletérios quando adotados por países sob tais condições, especialmente quando seguidos à risca. A partir deste *approach*, o artigo faz uma análise histórica do processo de liberalização dos sistemas bancários brasileiro e indiano, ambos países em desenvolvimento, democráticos, com grandes economias e que adotaram reformas liberalizantes no início dos anos 1990. Observa-se que no Brasil, país em que as reformas foram abruptas e imediatas, o setor bancário se mostra altamente concentrado, com um altíssimo *spread* e baixa taxa de investimento. A Índia, em contrapartida, ao realizar a liberalização de forma gradual, protegendo os pequenos bancos privados, desenvolveu um setor bancário mais concorrencial, com maior presença de bancos internacionais e menor *spread*, configurando-se um ambiente mais propício ao investimento.

Palavras-chave

País em Desenvolvimento; Setor Bancário; Liberalização; Brasil; Índia.

ABSTRACT

The specific characteristics of developing economies, with their many market flaws, high levels of inequality and a strong tendency towards external dependency ensure that economic models based on those of developed nations have harmful effects when adopted by countries under such conditions, especially when they follow them to the letter. Based on this approach, this article offers a historical analysis of the deregulation of the Brazilian and Indian banking systems, both in developing and democratic nations with large-scale economies that adopted liberalizing reforms at the beginning of the 1990s. One can note that, in the case of Brazil, a country in which such reforms were implemented very suddenly and with immediate effect, the banking sector has proved to be highly concentrated, with extremely high spreads and low investment rates. India, on the other hand, in liberalising at a slower pace and protecting its smaller banks, has managed to develop a more competitive banking sector, with the presence of international banks and lower spreads, thereby ensuring an environment that is more conducive to investment.

Key-words

Developing Countries; Banking Sector; Liberalising; Brazil; India.

1. Doutorando em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Introdução

A agenda econômica liberal no Brasil vem ganhando força nos últimos anos, tendo atingido o auge do respaldo político no atual governo, que conta com uma equipe econômica marcada pela defesa ferrenha do liberalismo econômico e da redução do tamanho do Estado. Faz-se necessário, contudo, para atingir o resultado esperado, mesmo de forma parcial, que a implementação da agenda liberal seja muito bem estruturada, de forma a evitar que erros cometidos em tentativas anteriores de adoção de medidas liberalizantes se repitam, sob pena de se obter resultado oposto ao esperado.

A liberalização do setor bancário brasileiro se configura num claro exemplo de como medidas tomadas sem a cautela devida podem gerar impactos negativos na economia. Observa-se que a liberalização do setor após o sucesso do Plano Real na estabilização dos preços, transformou-o num dos setores bancários mais concentrados do mundo, exatamente o oposto do que se esperava – a redução da concorrência interbancária. Por outro lado, a Índia, país que adotou as reformas liberalizantes em contexto similar ao brasileiro, conseguiu que a entrada de bancos estrangeiros se refletisse em aumento da concorrência no setor. Pode-se atribuir tal conquista ao sequenciamento gradual das reformas implantadas, garantindo que os bancos locais se estruturassem, não sendo absorvidos por bancos indianos maiores ou mesmo bancos estrangeiros.

Uma estrutura concorrencial no setor bancário se faz necessária para, por exemplo, reduzir o *spread* bancário, um dos grandes gargalos para a retomada do investimento no Brasil atualmente, afetando negativamente a geração de empregos e, conseqüentemente, a retomada da atividade econômica. Portanto, o sedutor discurso de liberalização imediata, levando à promessa de modernização da estrutura produtiva e ao aumento da concorrência, pode se configurar em uma situação oposta à esperada, gerando mais desemprego e incapacidade de reativação econômica.

Com o intuito de contribuir para o debate sobre a eficácia da política de abertura financeira sobre o sistema bancário do Brasil e da Índia, o artigo está dividido em duas seções, além da introdução e da conclusão.

A primeira seção trata de como foi realizada a abertura do sistema bancário brasileiro na década de 1990. Chama a atenção que o resultado observado foi o aumento

da concentração bancária. A segunda seção leva em consideração o caso indiano, país que partiu de uma estrutura ainda mais fechada que a brasileira, mas que conseguiu desfrutar de resultados melhores que o Brasil em relação à oferta de crédito, levando a reflexo positivo no que diz respeito ao custo de se tomar emprestado, refletindo em uma maior taxa de formação bruta de capital fixo que o Brasil desde que as reformas foram implantadas.

A principal razão para estudos econômicos comparativos entre Brasil e Índia se dá pelo fato de ambas as economias terem adotado reformas liberalizantes de suas economias em um mesmo contexto histórico, início da década de 1990, quando as propostas de cunho neoliberal ganharam força acadêmica e política. Destaca-se também o fato de a Índia, assim como o Brasil, ser um país com instituições democráticas bem estabelecidas e com economias de grandeza similar, quando se leva em consideração o Produto Interno Bruto (PIB) local em comparação ao PIB mundial.

Liberalização do sistema bancário brasileiro

As receitas inflacionárias consistiam nas principais fontes de receitas dos bancos brasileiros até a implementação do Plano Real. Neste contexto, o mercado bancário passou por reformas mais expressivas a partir do momento em que a inflação foi controlada, resultando na falência de diversos bancos menores, incorporações e alterações substanciais na composição do mercado bancário, e, finalmente, verificou-se a maior entrada de bancos estrangeiros. Freitas (2011) mostra que o Investimento Direto Externo (IDE) financeiro cresceu por volta de 500% entre 1995 e 2008, trata-se, portanto, do período em que a liberalização desse mercado de fato ocorreu. De acordo com Carvalho e Vidotto (2007), o objetivo principal de inserir o setor bancário no processo de liberalização estava relacionado à necessidade de equacionar as perdas de receita do setor em razão da forte queda inflacionária. E o ingresso de capital externo teria papel fundamental no equilíbrio dessas contas.

O discurso oficial, entretanto, estava ligado à necessidade de aumento da concorrência no setor, colocando fim na quase exclusividade de capital nacional, tanto privado quanto público. A ideia de proporcionar um novo ambiente concorrencial era

vista como ferramenta indispensável para redução do custo de crédito no país. A hipótese estava baseada na concepção de que, ao aproximar o mercado o máximo possível de uma estrutura de concorrência perfeita, os bancos nacionais seriam forçados a baixar os juros comerciais, sob a penalidade de perderem *market share*. No entanto, de acordo com Carvalho e Vidotto (2007, p. 1):

O resultado da abertura divergiu amplamente do que foi prometido nas declarações oficiais e reforçou a interpretação de que os determinantes da decisão dos estrangeiros em ingressar no Brasil estavam ligados à exploração de oportunidades já oferecidas pela estrutura do mercado brasileiro, diante das dificuldades encontradas para expansão dos negócios em seus mercados de origem.

É importante destacar o fato de a abertura bancária ao capital externo ter sido intensificada apenas meia década após o aprofundamento das reformas liberalizantes, que tiveram início no começo dos anos 1990. Essa característica está ligada diretamente ao resultado positivo do Plano Real no que diz respeito ao controle inflacionário. A perda de dinamismo do setor, consequência da queda de receitas inflacionárias, teve papel fundamental na aceleração do processo. Carvalho e Vidotto (2007) chamam a atenção para o salto da participação de capital externo no total de ativos do setor; de 7,2% em 1994 para 33,1% em 2000, confirmando a aceleração do processo a partir da segunda metade dos anos 1990. Por meio da Exposição dos Motivos n. 311, datada de 23 de agosto de 1995, publicada no dia seguinte no *Diário Oficial da União* (DOU), é possível observar as motivações públicas do governo para aprofundar a abertura do setor bancário, das quais se destacam:

1. Criação das condições para o desenvolvimento tecnológico, juntamente com a ampliação dos serviços prestados pelas instituições financeiras, obtendo, assim, nível de concorrência internacional;
2. Garantia de maior eficiência do setor, visto que os ganhos extraordinários oriundos do longo período de alta inflação fizeram com que empresas pouco eficientes se desenvolvessem;
3. Combate à escassez de capital do setor, principal obstáculo para o progresso tecnológico, típico de uma firma competitiva para o setor;

4. Necessidade de complementar a poupança interna via absorção de poupança externa, garantindo o investimento no setor;
5. Melhoria da qualidade do serviço prestado por instituições financeiras, uma vez estabelecido um novo ambiente concorrencial, com novas técnicas de gestão e maior inovação tecnológica;
6. Complementação do processo de integração do país à economia mundial, reduzindo o risco país, o que garantiria o maior desenvolvimento do setor financeiro.

A entrada de instituições estrangeiras se deu, em sua maioria, mediante a autorização para transferência de controle de instituições financeiras nacionais. Essas empresas passaram a ser definidas como Instituições Financeiras Privadas Nacionais com controle estrangeiro, conforme Carta Circular n. 2345, datada de 25 de janeiro de 1993. Freitas (2011) mostra que, entre 1994 e 2001, foram concedidas 17 autorizações desse tipo, sendo que, no ano de 2001, foi verificado o auge da participação estrangeira, com um total de 72 instituições estrangeiras no sistema bancário brasileiro. A partir de então, essa quantidade passou a cair sucessivamente, resultado de novas incorporações, com destaque para as vendas das operações no Brasil do banco HSBC para o banco Bradesco em 2015 e do Citibank para o banco Itaú em 2016. Trata-se, assim, de um indicativo robusto de que a liberalização do setor bancário brasileiro tenha atuado no sentido contrário ao esperado por seus defensores, aumentando o grau de concentração do setor, influenciando, conseqüentemente, positivamente no *spread* bancário.

Contudo, o processo de abertura teve um indiscutível impacto na definição das estratégias adotadas pelas instituições que operavam no país, além do referido processo de aquisições. Observou-se inicialmente a expansão da rede de agência dos bancos estrangeiros e um forte processo de privatização ou liquidação de quase todos os bancos estaduais, muitos dos quais se encontravam fortemente endividados, consequência direta da perda de receitas inflacionárias. Salviano Júnior (2003) mostra que as receitas inflacionárias representavam cerca de um terço da receita do setor bancário, valor que já se tornara insignificante em meados de 1995. O autor mostra ainda que a atmosfera de maior estabilidade macroeconômica levou à elevação dos depósitos, gerando, por consequência, um aumento da oferta de crédito. Nesse ambiente,

o Banco Central do Brasil (BCB), por temer seus impactos inflacionários, manteve altos os juros, além de aumentar os compulsórios. Ainda assim, afirma que os créditos concedidos aumentaram cerca de 60% no primeiro ano do Plano Real (SALVIANO JÚNIOR, 2003, p. 69):

Esse crescimento dos empréstimos, conjugado a altas taxas de juros, expôs o sistema a um maior risco de inadimplência, que logo se concretizou. Após a etapa inicial de crescimento da demanda agregada como consequência do plano de estabilização bem-sucedido, a crise mexicana de 1994 produziu o famoso “efeito tequila”, reduzindo o crescimento e provocando uma onda de inadimplências e falências.

O aumento da inadimplência, associado à queda brutal das receitas, deflagrou a situação de fragilidade das instituições de pequeno porte e do próprio sistema financeiro brasileiro. A conjuntura negativa levou o Governo Federal a criar, por meio da medida provisória (MP) 1.179/1995, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), pelo qual buscava incentivar as aquisições de empresas do setor financeiro consideradas insolventes. A MP 1.182/95, publicada logo após a criação do Proer, por sua vez, deu ao BCB o respaldo legal para garantir que apenas instituições financeiras com saúde, liquidez e solidez permanecessem operantes. Destaca-se a obrigatoriedade de adesão aos Acordos de Basileia² como indicativo de solidez. A intenção era fazer com que o BCB diminuísse a probabilidade de alastramento da crise bancária, gerando o efeito dominó, em razão de uma possível quebra generalizada dos bancos em virtude de uma possível crise de desconfiança. Por outro lado, é importante destacar que tais medidas foram responsáveis por favorecer o processo de concentração do setor após sua liberalização.

A criação do Proer e o suporte legal concedido ao BCB para regular o setor tiveram efeito imediato na quantidade de bancos aptos a operar no Brasil. Observou-se uma significativa redução, tanto em razão das incorporações, quanto das liquidações. Ao que tudo indica, portanto, a forma abrupta de abertura econômica realizada pelo país, em conjunto com a também rápida liberalização do setor bancário, não permitiu

2. Para melhor entendimento dos Acordos de Basileia I, II e III, acessar: <https://www.bis.org/bcbshistory.htm?m=3%7C14%7C573%7C76>.

que as firmas se adaptassem ao novo cenário macroeconômico de maior estabilidade, porém, em um ambiente concorrencial. A consequência visível foi exatamente a oposta da esperada, verificou-se uma maior concentração de mercado no setor, ao contrário do almejado, ou seja, o desenvolvimento de um ambiente mais concorrencial. Nas palavras de Farias Junior e De Paula (2009, p. 2):

Este ajuste provocou uma onda de fusões e aquisições bancárias (F&As), além da entrada de novas instituições estrangeiras no mercado varejista brasileiro que resultou em um importante movimento de consolidação bancária no Brasil, resultado da significativa redução do número de bancos e da maior concentração do setor bancário.

A Tabela 1 mostra um resumo das principais incorporações do setor bancário a partir do Proer. De acordo com Salviano Júnior (2003), em 1993 o mercado bancário brasileiro contava com 241 bancos, esse valor caiu para 201 já em 1998, confirmando que as medidas adotadas levaram à maior concentração do setor bancário.

Tabela 1 | F&A após o Proer, bancos privados (F&A selecionadas)

Banco Comprador	Banco Vendido	Ano	Banco Comprador	Banco Vendido	Ano
Banco Excel	Banco Econômico	1995	Bradesco	Banco das Nações	2000
Unibanco	Banco Nacional	1995	Unibanco	Banco Bandeirantes	2002
HSBC Brasil	Bamerindus	1997	Sudameris	Banco América do Sul	2002
Banco Bilbao Vizcaya	Banco Excel	1998	Bradesco	Banco Mercantil de SP	2004
Bradesco	Banco de Crédito Nacional	1998	ANB Real	Sudameris	2006
Banco Bradesco	BCN	1998	Banco Itaú	Bank Boston	2007
Banco Itaú	Banco Francês Brasileiro	1998	Santander	ANB Real	2007
Unibanco	Digibens	1998	Banco Itaú	Unibanco	2008
ABN AMRO	Banco Real	1999	Bradesco	HSBC Brasil	2016
Santander	Banco Noroeste	1999	Banco Itaú	Citibank Brasil	2017

Fontes: Banco Central do Brasil; Franco, Camargos (2011); elaboração própria.

Em complemento ao Proer, o governo lançou em 1996 o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (Proes), por meio da MP 1.514. O programa consistia em incentivar a privatização das instituições financeiras estaduais, sendo que a adesão era facultada aos governos estaduais. A proposta concedida pelo governo federal abrangia o financiamento de 100% dos custos transacionais, na situação de privatização ou liquidação dos bancos estaduais. Caso fosse realizado o saneamento das instituições financeiras, permanecendo essas sob o controle estadual, a União financiaria com 50% do custo de ajuste.

Portanto, o objetivo do programa consistia preferencialmente em incentivar a privatização ou a extinção dos bancos estaduais. O saneamento financeiro também era incentivado, não sendo, porém, o foco principal. As seguintes alternativas, dentro deste contexto, eram apresentadas pelo governo federal para participação do programa: 1) extinção; 2) privatização; 3) transformação em agência de fomento; 4) aquisição por parte da União para posterior privatização ou extinção; ou 5) saneamento, sendo que a última opção contaria apenas com 50% de financiamento do governo federal. A Tabela 2 contém a lista dos 33 bancos estaduais existentes até a publicação da MP.

Tabela 2 | Bancos Estaduais em 1996

Sigla	Banco	UF	Sigla	Banco	UF
Banacre	Banco do Estado do Acre S.A.	AC	Banpará	Banco do Estado do Pará S.A.	PA
Produban	Banco do Estado de Alagoas S.A.	AL	Paraiban	Banco do Estado do Paraíba S.A.	PB
BEA	Banco do Estado do Amazonas S.A.	AM	Bandepe	Banco do Estado de Pernambuco S.A.	PE
Banap	Banco do Estado do Amapá S.A.	AP	BEP	Banco do Estado do Piauí S.A.	PI
Baneb	Banco do Estado da Bahia S.A.	BA	Banestado	Banco do Paraná S.A.	PR
Desembanco	Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia	BA	Banerj	Banco Banerj S.A.	RJ
BEC	Banco do Estado do Ceará S.A.	CE	Beron	Banco do Estado de Rondônia S.A.	RO
BRB	Banco de Brasília S.A.	DF	Rondonpoup	Rondônia Crédito Imobiliário S.A.	RO
Banestes	Banco Banestes S.A.	ES	Banroraima	Banco do Estado de Roraima S.A.	RR

Bandes	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A.	ES	Banrisul	Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A.	RS
BEG	Banco do Estado de Goiás S.A.	GO	CEE	Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul	RS
BDGoiás	Banco de Desenvolvimento de Goiás S.A.	GO	Besc	Banco do Estado de Santa Catarina S.A.	SC
BEM	Banco do Estado do Maranhão S.A.	MA	Badesc	Banco de Des. do Estado de Santa Catarina S.A.	SC
Bemat	Banco do Estado do Mato Grosso S.A.	MT	Banese	Banco do Estado de Sergipe S.A.	SE
Bemge	Banco do Estado de Minas Gerais S.A.	MG	Banespa	Banco do Estado de São Paulo S.A.	SP
Credireal	Banco de Crédito Real de Minas Gerais S.A.	MG	Nossa Caixa	Nossa Caixa Nosso Banco S.A.	SP
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A.	MG	-		

Fontes: BCB; Salviano Júnior (2003); elaboração própria.

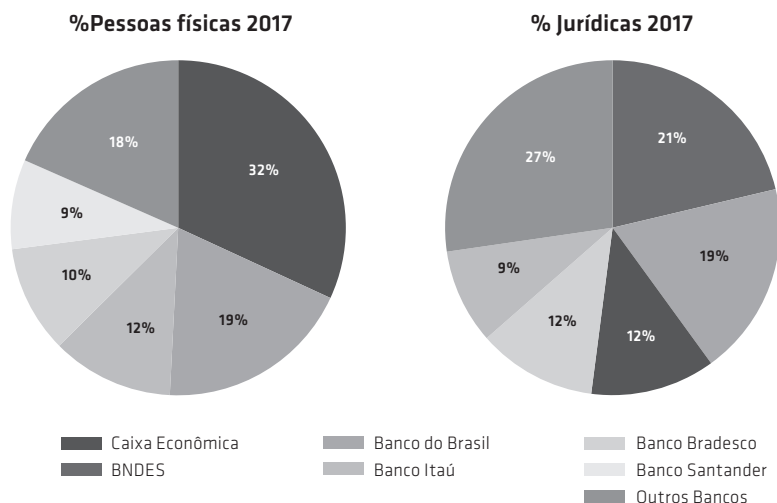
Além dos bancos listados, existiam instituições financeiras ligadas a muitos deles, entre elas, instituições de crédito imobiliário, de *leasing*, agências mercantis, dentre outras, totalizando 31 instituições coligadas, que, somadas aos bancos chegavam à totalidade de 64 instituições financeiras estaduais. O prazo para adesão ao programa era 30/06/2000 e, segundo Salviano Júnior (2003, p. 125) “Das 64 instituições financeiras estaduais existentes em agosto de 1996, foram extintas, privatizadas ou transformadas em agência de fomento 41”.

Na conjuntura do programa, destacam-se as privatizações do Banerj, Bemge, Banestado e BEG, para o banco Itaú; Banespa para o Santander; Banco de Crédito Real e Baneb para o Bradesco. Evidencia-se novamente a característica centralizadora da reforma liberalizante do sistema bancário brasileiro, pela qual boa parte dos bancos foi extinta e bancos com expressivo valor de patrimônio líquido e ativos foram adquiridos por apenas três bancos privados, dois de capital nacional e um de capital externo.

Em seu relatório de economia bancária, publicado em 2017, o Banco Central do Brasil (2017) divulgou um estudo no qual o Brasil aparece entre os países com maior concentração do setor bancário. Os dados relativos ao ano de 2016 mostram que 82% dos ativos totais para o setor estavam nas mãos dos cinco maiores bancos. Considerando a participação no mercado de pessoas físicas, em 2017, os cinco maiores bancos concentraram uma fatia de mercado de 81,6%. Ao levar em consideração a concentra-

ção do mercado de pessoas jurídicas, a concentração é menor, porém, permanece em um elevado patamar, com uma participação de 72,71% entre os cinco principais bancos. Os valores estão abertos por banco no Gráfico 1.

Gráfico 1 | Participação no mercado brasileiro em 2017, 5 maiores bancos



Fontes: BCB; Salviano Júnior (2003); elaboração própria.

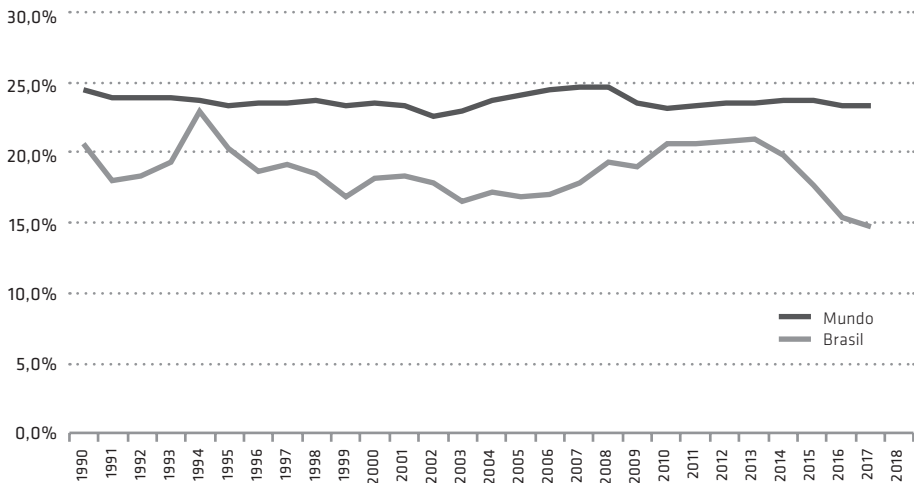
À luz do que foi exposto na presente seção, somado aos processos de fusões e aquisições ocorridos a partir da crise que teve início em 2008,³ pode-se considerar que a liberalização do setor bancário teve um forte viés centralizador, afastando o mercado de um cenário concorrencial. Tal característica tem um impacto relevante no *spread* bancário. De acordo com o Banco Mundial, considerando os 151 países com observações para 2016, o Brasil ocupou a segunda posição em termos de *spread* bancário, quer dizer que o diferencial de juros com que os bancos emprestam e captam recursos no país foi o segundo mais elevado.

O resultado negativo do crédito com alto custo afeta o investimento privado tanto pelo lado da oferta, uma vez que os empréstimos se tornam mais custosos, quanto pe-

3. Neste contexto estão as operações no Brasil dos bancos HSBC e Citibank, vendidas, respectivamente, para os bancos Bradesco e Itaú.

lo lado da demanda, consequência de uma baixa expectativa de demanda por parte dos empresários, dado o elevado grau de endividamento da população. O Gráfico 2 demonstra a evolução percentual da formação bruta de capital fixo do Brasil e do mundo em relação aos respectivos PIBs desde o início das reformas liberalizantes. Chama a atenção o fato de o país ter apresentado resultados inferiores aos resultados mundiais durante toda a série histórica.

Gráfico 2 | Formação bruta de capital fixo, % PIB – Brasil x Mundo



Fonte: Banco Mundial; elaboração própria.

Liberalização do sistema bancário indiano

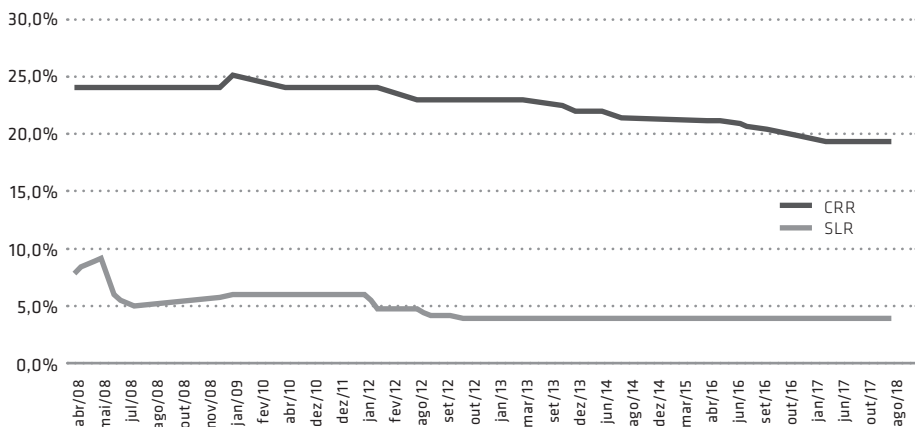
As reformas do setor bancário indiano a partir de 1991 estão divididas em três grandes etapas.⁴ A primeira tinha como objetivo liberalizar o setor bancário, desmantelando os controles sobre os juros e reduzindo a exigência relacionada à quantidade de títulos públicos que os bancos eram obrigados a deter. A segunda etapa tinha o obje-

4. Para maiores detalhes, ver Roland (2008, p. 23) e Ahluwalia (2002, p. 81).

tivo de aumentar a concorrência interbancária, garantindo novas licenças para novos bancos e reduzindo as restrições para a entrada de bancos estrangeiros. Por fim, a terceira etapa tinha como intuito aumentar a solidez dos bancos que operavam na Índia, tornando mais rígida a supervisão bancária e introduzindo elementos de administração do capital.

Uma das primeiras medidas adotadas durante a reforma foi a redução do *Cash Reserve Ratio* (CRR), trata-se de um depósito compulsório feito pelos bancos comerciais junto ao banco central indiano. O depósito é feito em espécie, e o valor percentual é definido pelo banco central e refere-se a uma porcentagem dos depósitos à vista. Nas palavras de Roland (2008, p. 24): “*The high CRR was identified as one of the main causes of low profitability and high interest spreads in the bank system; accordingly, it was gradually reduced*”. Seu valor chegou a 15% dos depósitos à vista em 1991, e com as reduções graduais atingiu 4,5% em junho de 2003, contudo, como consequência de um aumento inflacionário, subiu para 5% em 2004, sem, todavia, alterar a tendência de queda no longo prazo, estabilizando no patamar de 4% desde março de 2013, patamar em que permanece até então.

A redução da *Statutory Liquidity Ratio* (SLR) também foi adotada como medida de reforma por parte do governo indiano. Trata-se da proporção entre as contas de liquidez imediata por parte dos bancos, que necessariamente devem ser mantidas em espécie ou títulos públicos, e as contas sem liquidez imediata. Uma queda desse percentual representa um maior grau de alavancagem dos bancos e redução da base monetária restrita. Em fevereiro de 1992, a SLR atingiu seu valor mais alto, 38,5%, com redução gradual de seu valor, ela chegou ao patamar de 25% em outubro de 1997, quando as reduções passaram a ser mais pontuais. Em outubro de 2017, alcançou o patamar de 19,5%, após pequenos cortes ao longo de uma década, e esse valor permanece até então. Por meio do Gráfico 3 é possível verificar as sucessivas reduções da CRR e da SLR. A redução de ambas as taxas deu aos bancos maior autonomia nas tomadas de decisões relativas ao volume de empréstimos a serem realizados

Gráfico 3 | CRR e CLR (2008-2018)

Fonte: Banco Central da Índia; elaboração própria.

O Banco Central da Índia regula desde 1969 os setores considerados essenciais e prioritários para a realização de empréstimos bancários. Trata-se de uma normativa que obriga os bancos a alocar uma proporção do crédito aos *priority sectors* (Roland, 2008). A normativa tem como intenção favorecer áreas que sofrem historicamente com a escassez de crédito. O autor argumenta, todavia, que tal obrigação por parte dos bancos leva ao aumento dos riscos de empréstimos e a um aumento dos custos de manutenção, uma vez que os bancos são obrigados a financiar indivíduos de alto risco a juros baixos. Segundo Roland (2008: 26), “In the fiscal year 1989-1990 more than 50 credit categories were in place. Naturally, this increased the complexity – and cost – of doing business for banks and borrowers alike.”

Em 1991, o *Narasimham Committee I*⁵ recomendou a redução da proporção de 40% para 10% dos créditos destinados aos setores prioritários. A recomendação, todavia, não foi realizada pelo governo indiano, que manteve a normativa em 40% para bancos domésticos e 32%⁶ para bancos estrangeiros, voltando ao patamar de 40% para os bancos estrangeiros em 2018. Contudo, de acordo com Roland (2008), o ônus do crédito

5. Comitê organizado em agosto de 1991 pelo ex-presidente do banco central da Índia, Mavidolu Narasimham, cujo objetivo era fornecer recomendações de reforma do setor financeiro. A redução de CRR e SLR partiu do referido comitê.

6. De acordo com normativa datada de 28 de dezembro de 2018, os bancos estrangeiros também devem destinar 40% dos empréstimos aos setores prioritários até 2020, há, contudo, discricionariedade na alocação dos recursos entre as áreas prioritárias.

direcionado foi reduzido, uma vez que empresas de tecnologia, consideradas saudáveis, foram incluídas nas áreas prioritárias e as taxas de créditos foram liberadas quando houvesse financiamento em excesso. Tais medidas foram consideradas importantes para aumentar a rentabilidade dos empréstimos concedidos. A Tabela 3 mostra os setores que permanecem como prioritários, de acordo com o Banco Central indiano.

Tabela 3 | Setores Prioritários, agosto de 2018

Agosto de 2018	Bancos		Categorias de acordo com o RBI	
	Domésticos	Estrangeiros	Áreas elegíveis	
Setor / mínima %				
Agricultura	18,0%	-	Pequenos agricultores e artesãos	Beneficiários do PMJDY***
Áreas elegíveis	10,0%	-	Programas de alívio à pobreza*	Cooperativas
Microempresas	7,5%	-	Minorias étnicas e tribos	Agricultores e indivíduos endividados
Discrecionário entre setores	4,5%	-	Beneficiários do DRI**	Mulheres do IGWPS****
Total	40,0%	40,0%	Deficientes	Comunidades minoritárias

* NRLM - Programa Nacional de Subsistência Rural / NULM - Programa Nacional de Subsistência Urbana / SRMS - Auxílio a Autônomos

** DRI - Programa de juros diferenciados

*** PMJDY - Programa de auxílio aos chefes de família de baixa renda

**** IGWPS - Programa de pensão para viúvas de baixa renda

Fonte: Banco Central da Índia; elaboração própria.

Os juros eram subsidiados em diversos setores da economia antes das reformas, as taxas de empréstimos e de depósito também eram fixadas pelo Banco Central indiano. Dessa forma, de acordo com a visão ortodoxa, a estrutura em questão dificultava a formação de poupança, sendo um gargalo para o investimento. Assim, a desregulamentação das taxas de juros era vista como fundamental para a retomada do crescimento econômico. Em outubro de 1994, o governo indiano aboliu a regulamentação da taxa de empréstimo fixada pelo Banco Central para todos os empréstimos acima de 200.000 rúpias, o que, convertido em dólar, considerando o câmbio médio do ano de 1994⁷, daria 6.373 dólares; tais empréstimos correspondiam a mais de 90%

7. Taxa de câmbio retirada do Banco Central da Índia, 1993/1994 = 31,3655 Rs/USD, 1994/1995 = 33,3986 Rs/USD, média dos dois anos fiscais = 31,38205.

do total para o ano. Os empréstimos abaixo de 200.000 rúpias tiveram suas taxas desregulamentadas em abril de 1998, além das taxas de juros dos setores prioritários que, gradualmente, foram flexibilizadas.

Considerando os juros dos depósitos a prazo, a liberalização passou a ocorrer a partir de 1992, quando estes representavam cerca de 70% do total dos depósitos. Uma taxa máxima para todos os depósitos a prazo foi fixada, sendo que, em 1995, as taxas de juros para depósitos com prazos maiores que dois anos foram liberalizadas, sem a existência de um teto. O prazo relativo aos depósitos sujeitos ao limite máximo de juros foi caindo sucessivamente (ROLAND, 2008: 27): *“This threshold was reduced to one year in 1996, while the minimum maturity was lowered from 46 days to 30 days, which was further reduced to 15 days in 1998 and 7 days in 2004. Term deposit rates were fully liberalized in 1997”*. A partir de 2005, a taxa de juros passou a ser regulamentada apenas para não residentes.

No que diz respeito às barreiras à entrada no setor privado, o Banco Central indiano lançou em 1993 as diretrizes para formação de um novo setor bancário privado, e seis requisitos foram desenvolvidos para estabelecimento de um novo banco:

1. Possuir um capital social de pelo menos 1 bilhão de rúpias, o que equivalia a 32.250 milhões de dólares, considerando a média cambial de 1993;
2. Ter participações na bolsa de valores;
3. Cumprir as condições relacionadas do crédito dos setores prioritários;
4. Possuir um teto de 1% para um único acionista estrangeiro com direito a voto;
5. Não criar filiais ou fundos mutuários pelo prazo de pelo menos três anos;
6. Fornecer estrutura física moderna, com intuito de oferecer serviço de qualidade aos clientes.

Em relação aos bancos estrangeiros, a regulamentação previa três formas diferentes de operar na Índia, a primeira seria via subsidiárias integrais; a segunda, via agências, ou a terceira, por meio de subsidiárias com investimento estrangeiro abaixo de 74% de um banco privado indiano. O resultado das reduções de barreiras à entrada foi: *“Seven new banks entered the market between 1994 and 2000. In addition, over 20 foreign banks started operations in India since 1994. By March 2004, the new private sector banks and foreign banks had a combined of almost 20% of total assets”* (ROLAND, 2012, p. 5).

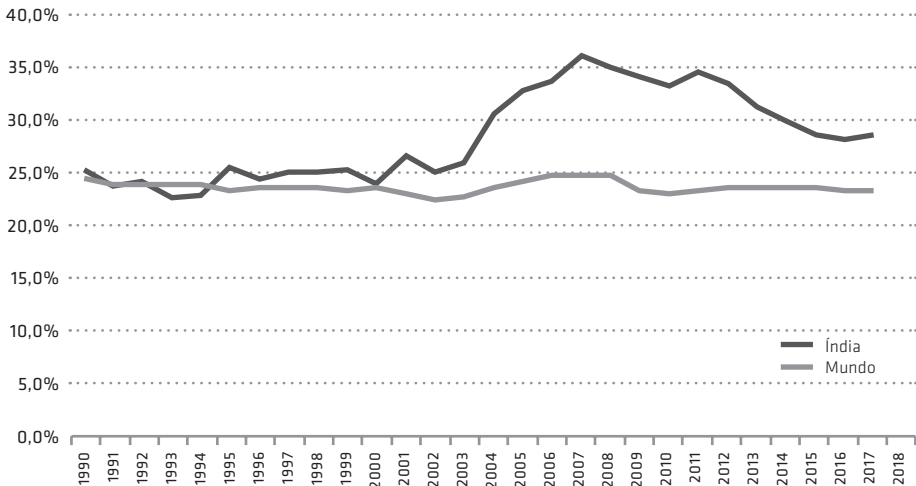
Privatizações parciais dos bancos públicos comerciais foram outras medidas adotadas pela reforma bancária a partir de 1991. A convivência com uma alta quantidade de *no-performing assets* (NPA), em razão dos empréstimos direcionados, somada à administração precária dos riscos de empréstimos motivou esse movimento (ROLAND, 2012). Nesse contexto, o Banco Estatal da Índia (State Bank of India – SBI) se tornou, em 1993, a primeira empresa pública do setor bancário indiano a lançar ações na bolsa de valores, promovendo uma privatização parcial, entretanto, permanecendo sob o controle do governo. Em 1994, por meio da Lei de Regulamentação Bancária (*Banking Regulation Act*), as empresas bancárias públicas foram liberadas a ofertar um limite de 49% das suas ações ao público. Em razão da nova lei, 11 bancos públicos menores foram parcialmente privatizados, sendo que o governo indiano manteve um forte controle administrativo, com o intuito de garantir o caráter estatal das instituições.

Em conjunto com as medidas liberalizantes do setor bancário, uma estrutura macroprudencial foi desenvolvida para diminuir a vulnerabilidade dos bancos às crises sistêmicas do sistema financeiro, garantindo, assim, maior estabilidade das instituições. A criação de um esquema de seguro de depósitos e um emprestador de *last resort* foram medidas adotadas para garantir a liquidez da economia durante períodos de crise. Em conjunto com tais medidas, uma série de mudanças contábeis foi introduzida com o objetivo de garantir um balanço contábil fidedigno à realidade financeira da instituição. Como exemplo, estão os NPAs que não podiam ser mais tratados como renda, além da necessidade de reconciliação dos empréstimos inadimplentes, muitos dos quais passaram a ser reconhecidos como perda. Por fim, vale destacar a adesão da Índia ao acordo de Basileia em abril de 1992.

A forma como a liberalização do setor bancário foi realizada na Índia, com relaxamento parcial das obrigações regulamentadas para o setor, bem como a abertura parcial e gradual para o capital externo, permitiu o fortalecimento dos bancos locais de menor porte. Tal característica não levou ao temor de quebra generalizada das instituições bancárias, permitindo que a entrada dos novos *players* não culminasse com a concentração de mercado do segmento analisado. Como resultado, observa-se um baixo *spread* bancário, tal característica leva a incentivos para o investimento, uma vez que o custo de empréstimo é baixo e verifica-se uma projeção de demanda futura, fruto do baixo endividamento dos indivíduos. O Gráfico 4 contém a formação bruta

de capital fixo da Índia e do mundo em relação aos respectivos PIBs desde que as primeiras medidas liberalizantes da economia indiana foram tomadas. Observa-se que o país asiático apresentou taxas superiores às taxas mundiais.

Gráfico 4 | Formação bruta de capital fixo, % PIB – Índia x Mundo



Fonte: Banco Mundial; elaboração própria.

Conclusão

O presente artigo buscou entender como se deram os processos de liberalização dos setores bancários brasileiro e indiano. Com esse intuito realizou-se a análise histórica das principais medidas adotadas por ambos os países no que diz respeito às suas respectivas aberturas. Destaca-se o fato de que os processos liberalizantes tiveram início em um mesmo contexto histórico, porém, com ritmos diferenciados; enquanto no Brasil a abertura bancária foi realizada de forma imediata, a Índia optou por um modelo mais gradual (NASSIF; FEIJÓ; ARAÚJO, 2016), o que, ao que tudo indica, traduziu-se em um sistema bancário menos concentrado quando comparado ao brasileiro.

Os resultados observados divergem da recomendação presente na literatura econômica hegemônica, de que a liberalização é colocada como uma condição para se

verificar o aumento da concorrência intrassetorial. A liberalização bancária no Brasil resultou em uma concentração expressiva do setor, programas como o Proer e Proes incentivaram a aquisição de bancos privados menores e dos bancos dos estados por bancos maiores, ao invés de permitir o fortalecimento desses. Como resultado, verificou-se o fortalecimento de dois bancos privados (Itaú e Bradesco) e de dois bancos públicos (Banco do Brasil e Caixa Econômica), que se tornaram megabancos, com enorme poder de mercado em território nacional. Bancos estrangeiros, que no início haviam entrado no país, não conseguiram concorrer com esses bancos, vendendo para eles suas operações, o que concentrou ainda mais o setor.

Em contrapartida, a forma como a Índia vem realizando a liberalização do seu setor bancário, com abertura cautelosa, via desregulamentação gradual, permitiu que os bancos locais de menor porte se fortalecessem, sem a necessidade de programas de incentivo às aquisições como instrumento para garantir uma imagem de solidez do segmento junto aos agentes. Verificou-se, assim, o desenvolvimento do setor bancário indiano privado e descentralizado, mesmo considerando que a Índia partiu de uma situação inicial de maior presença estatal e concentração de mercado no período imediatamente anterior ao início das reformas liberalizantes.

O fato de o mercado bancário brasileiro ter se tornado muito concentrado permitiu a manutenção de um alto *spread* bancário, um dos maiores do mundo, o que se reflete negativamente quase que de forma imediata na taxa de investimento da economia brasileira, sempre abaixo da taxa mundial. Considerando o país asiático, o resultado observado foi o oposto, a existência de setor bancário com ambiente concorrencial, garantido pelas políticas de proteção dos bancos locais de menor porte, garantiu a possibilidade de uma oferta de crédito barato, o que se configurou em taxas de investimento acima da taxa mundial desde o início das reformas liberalizantes.

Conclui-se, a partir do exposto, que os modelos de liberalização da conta capital e financeira, com inspiração nas formulações de McKinnon (1973) e Shaw (1973), devem ser seguidos de forma cautelosa e nunca de maneira completa. Particularidades típicas de economias em desenvolvimento podem levar a resultados divergentes e até opostos dos esperados,⁸ por tal razão se faz necessária a garantia das condições mínimas de adaptação dos agentes econômicos à nova realidade concorrencial.

8. Maiores discussões a respeito do tema são encontradas em Marinho (2019).

Referências

- AHLUWALIA, M. S. Economic Reforms in India since 1991: Has Gradualism Worked?. *Journal of Economic Perspectives*, n. 16, 2002.
- CARVALHO, C. E.; VIDOTTO, C. A. Abertura do setor bancário ao capital estrangeiro nos anos 1990: os objetivos e o discurso do governo e dos banqueiros. *Nova Economia*, Face/UFMG, vol. 17, n. 3, 2007.
- FARIA JÚNIOR, J. A.; DE PAULA, L.F. *Fusões e aquisições bancárias e a evolução da eficiência técnica dos maiores bancos privados no Brasil*. Encontro Nacional da Anpec, 2009.
- FRANCO, P. M.; CAMARGOS M. A. *Fusões e aquisições no setor bancário brasileiro: criação de valor, rentabilidade, sinergias operacionais e grau e concentração*. Rio de Janeiro: Encontro Anpad, 2011.
- FREITAS, M. C. P. A internacionalização do sistema bancário brasileiro. *Textos para Discussão*, Ipea, n. 1.566, 2011.
- MARINHO, S. E. B. P. Dois caminhos para a abertura econômica e financeira: os casos de Índia e Brasil. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.
- MCKINNON, R. *Money and Capital in economic development*. Washington: The Brookings Institution, 1973.
- NASSIF, A.; FEIJÓ, C.; ARAÚJO, E. The BRIC's Economic Growth Performance before and after the International Financial Crises. *International Journal of Political Economy*, vol. 45. n. 4, p. 294-314, 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Economia Bancária*. 2017, publicação anual do Banco Central do Brasil, disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/REB_2017.pdf. Acesso em: 23 Jul. 2019.
- ROLAND, C. *Banking Sector Liberalization in India*. Heidelberg: Physica-Verlag, 2008.
- _____. *Banking Sector Liberalization in India*. Paper preparado para a Ninth Capital Markets Conference at the Indian Institute of Capital Market. European Business School, Oestrich-Winkel, Germany, 2012.
- SALVIANO JÚNIOR, C. *Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao Proes*. Brasília: Banco Central do Brasil. 2003. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/htms/public/BancosEstaduais/livro_bancos_estaduais.pdf. Acesso em: 23 Jul. 2019.
- SHAW, E. *Financial Deepening in Economic Development*. New York: Oxford University Press, 1973.
- Dados e resoluções (Acesso em Julho, 2019)
- CRR e CLR: https://www.rbi.org.in/Scripts/BS_ViewMasCirculardetails.aspx?id=9905
- CONCENTRAÇÃO BANCÁRIA DO BRASIL: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/REB_2017.pdf
- FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.FTOT.ZS?locations=BR-IN-1W>
- SETORES PRIORITÁRIOS DA ÍNDIA: <https://m.rbi.org.in/Scripts/FAQView.aspx?Id=87>
- SPREAD BANCÁRIO: <https://data.worldbank.org/indicator/FR.INR.LNDP?view=chart>
- PROER: https://www.bcb.gov.br/conteudo/cmn/AtasCmn/Ata_0607_CMN.pdf
- PROES: https://www.bcb.gov.br/conteudo/cmn/AtasCmn/Ata_0605_CMN.pdf

Política de inovação da década de 2000: produtividade e inovação

RESUMO

O objetivo deste trabalho é comparar a performance das capacitações tecnológicas e da produtividade das firmas que receberam benefícios da política de inovação com as que não receberam esse encorajamento durante a década de 2000. Para tanto, procedeu-se à construção e aferição de diversos indicadores representativos das capacitações tecnológicas, bem como calculou-se a produtividade do trabalho, por meio da técnica *Shift-Share*, para dois grupos de empresas: um usuário da política de inovação e outro não usuário de tal incentivo público. Sendo que as fontes de dados foram tabulações especiais da Pesquisa de Inovação Tecnológica e da Pesquisa Industrial Anual, ambas do IBGE. Concluiu-se que as empresas usuárias da política de inovação melhoraram suas capacitações tecnológicas e tiveram uma produtividade do trabalho comparativamente maior.

Palavras-chave

Política de Inovação; Produtividade; Atividade de Inovação.

ABSTRACT

This article seeks to compare the performance, in terms of technological capacity and productivity gains, of companies that received different benefits from innovation policies adopted in Brazil, with that of companies that did not receive such benefits during the first decade of this century. To this end, a collection and assessment of different indicators representing technological progress was made, and labour productivity was calculated using the Shift-Share technique in the case of two groups of companies: one that took advantage of the available incentives of public innovation policies, and the other that didn't. The source of data came from the IBGE, in the form of its Survey of Technological Innovation and Annual Industrial Research tables. The conclusion was that the companies making use of the innovation policy incentives did indeed improve their technological capacities and saw their labour productivity rise more when compared to those that didn't.

Key-words

Innovation Policies; Productivity; Innovation Activity.

JEL Classification

O25. O38. O47.

1. Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2003), mestrado (2011) e doutorado (2015) em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Realizou doutorado sanduíche na Scuola Superiore Sant'Ana, em Pisa, Itália. Professor da Faculdade de Tecnologia do Cooperativismo e da Universidade de Caxias do Sul.

1. Introdução

O conjunto de países da América Latina tem como característica comum, segundo Cimoli, Ferraz e Primi (2005), a falta de difusão de conhecimento e de ativos intangíveis com predominância de indústrias de baixa tecnologia. Ainda segundo esses autores, neste continente as capacitações tecnológicas são limitadas e com pouca demanda por conhecimento. Dado este diagnóstico, a política industrial – com foco na dinamização tecnológica – colocava-se como solução para superação dos referidos problemas no início da década de 2000 no Brasil.²

O lançamento da Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) em 2003 visava incentivar a fabricação de produtos com alto valor agregado voltados para exportação. Ao mesmo tempo, isso só seria atingido se as empresas melhorassem substancialmente sua capacidade de inovar e de realizar Pesquisa e Desenvolvimento – P&D (BRASIL, Governo Federal, 2003). Nesse sentido, os pilares fundamentais da Pitce eram a inovação e o desenvolvimento tecnológico, inserção externa, modernização industrial, capacidade e escala produtiva e opções estratégicas. Posteriormente, a Pitce foi substituída pela Política de Desenvolvimento Produtiva (PDP-2008) e, esta, pelo Plano Brasil Maior (2011).

Nesse cenário, o incentivo fiscal à inovação foi reformulado, através da Lei 11.196/2005, conhecida como Lei do Bem. Além disso, foi criada a Lei 10.973/2004, chamada de Lei da Inovação, alterada pela Lei 13.243/2016. Assim, a década de 2000 foi marcada por mudanças institucionais que muniram o país de um arsenal de instrumentos e ferramentas úteis para encorajar a inovação das empresas.

Este artigo verifica a dinâmica das estruturas de capacitações tecnológicas das firmas incentivadas pela política de inovação da década de 2000. De forma que seu objetivo é comparar a performance das capacitações tecnológicas e da produtividade das firmas que receberam benefícios, na década de 2000, da política de inovação com a das que não receberam. Assim, foi investigado como os ambientes de inovação das firmas comportaram-se ao serem estimulados por políticas. Em outras palavras, as firmas apoiadas pelos encorajamentos públicos tiveram um desempenho inovativo e produtivo melhor do que as demais?

2. Sicsú e Reis (2010) registram os intelectuais que contribuíram para a reconstrução da política industrial no Brasil, entre eles está Fábio Eber, ex-diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Este artigo contém, além desta introdução, a seção 2, com o referencial teórico acerca do tema capacitações tecnológicas e política de inovação. Já a seção 3 apresenta resumidamente a política industrial da economia brasileira na década de 2000. Enquanto a seção 4 apresenta a metodologia do trabalho. Prosseguindo, na seção 5, os dados são apreciados para a extração de conclusões, conduzidas na seção 6.

2. Capacitações tecnológicas e política de inovação

Tecnologia é um conceito relacionado tanto ao conjunto dos dispositivos físicos necessários para transformar insumos em produtos finais, quanto ao conhecimento e habilidade necessários para a operacionalização da produção nas firmas (KIM, 2005). Sendo assim, Dosi (2006) a define como parcelas de conhecimento prontas para aplicações práticas e que estão alojadas em *know how*, métodos, procedimentos, experiências de sucesso e insucesso e nos dispositivos físicos. Assim, ela diz respeito à aptidão tácita, à criatividade, às intuições, às capacitações e aos recursos – físicos, humanos, tangíveis e intangíveis – que viabilizam as atividades econômicas (KIM, 2005).

Já a aptidão tecnológica “refere-se à capacidade de fazer uso efetivo do conhecimento tecnológico nas tentativas de assimilar, utilizar, adaptar e mudar tecnologias vigentes” (KIM, 2005, p. 16). Enquanto recursos são todos os ativos, capacitações, processos organizacionais, atributos, informações e conhecimentos controlados pelas firmas que as permitem idealizar e implementar estratégias que melhoram sua eficácia e eficiência (BARNEY, 1991). Nesse sentido, absorção é a “capacidade de assimilar o conhecimento existente e, a partir dele, gerar um novo conhecimento” (KIM, 2005, p. 16).

Teece (2005) relata uma pesquisa aplicada em fábricas de ar-condicionado residencial que revelou que o desempenho de qualidade estava ligado às rotinas organizacionais e não aos investimentos de capital ou qualquer outro dispositivo físico. Por isso, a política de inovação atinge seu objetivo quando auxilia a firma a melhorar suas rotinas ou mesmo a mudá-las, quando elas resistem em desenvolver novas aptidões tecnológicas.

Para Bell e Figueiredo (2012), recursos humanos e bases de conhecimentos são centrais para o florescimento das capacitações que tornam as atividades inovati-

vas eficazes. Nesse sentido, o aprendizado é inerente para garantir o sucesso do desempenho das organizações. Ele “é um processo pelo qual a repetição e a experimentação permitem que as tarefas sejam mais bem e mais rapidamente desempenhadas e que novas oportunidades de produção sejam identificadas” (TEECE, 2005, p. 154).

Quanto mais uma organização é hábil em aprender, maior é o conhecimento organizacional, elemento fundamental para a realização de inovação (CORREIA; MENDES; MARQUES, 2018). Nesse sentido, o conhecimento é ampliado nas organizações por meio da partilha dele entre os colaboradores, bem como do estímulo à criatividade, o que leva ao sucesso da inovação na empresa (CORREIA; MENDES; MARQUES, 2018).

Além disso, a ampliação das capacitações tecnológicas das firmas melhora a eficiência produtiva da manufatura, fazendo com que o custo unitário dos bens produzidos tenda a cair e, com dispêndios reduzidos, a competitividade amplia-se. Além disso, melhores rotinas e capacitações ampliam a produtividade do trabalho e, assim, geram crescimento econômico. Isso é encontrado, por exemplo, no estudo de Tello (2017), o qual identificou que a intensidade do investimento em tecnologia e inovação afetou a produtividade do trabalho da maioria das indústrias no Peru.

Entretanto, o ensinamento principal da abordagem teórica apresentada remete ao trabalho seminal de Lall (1992). Este ressalta a insuficiência da abordagem econômica neoclássica, uma vez que ela fundamenta o desenvolvimento tecnológico nos aspectos tradicionais do livre mercado que conduz ao preço ideal e ao investimento advindo da poupança. Para tal autor, essa abordagem, embora necessária, exclui o papel central que as políticas, as capacitações tecnológicas e as instituições locais desempenham para o processo de desenvolvimento tecnológico das nações em desenvolvimento (LALL, 1992).

No mesmo sentido, Bell e Pavitt (1992) argumentaram que o foco na acumulação física de capital é insuficiente para atingir o avanço tecnológico. Este é um processo vivenciado em desequilíbrio, incertezas, aprendizagem e diferenças entre as firmas e países no que tange às competências e comportamento das firmas. Nesse sentido, as políticas devem ser desenhadas para contemplar as diversidades de cada país, principalmente as que se referem às habilidades, conhecimentos e instituições (BELL; PAVITT, 1992). Por fim, dado o conjunto de conceitos e a abstra-

ção teórica apresentada nesta seção, utiliza-se o termo capacitações tecnológicas para se referir ao processo de aprendizagem que leva ao conhecimento capaz de mudar as tecnologias, facilitando a superação de entraves produtivos e levando a um melhor desempenho das firmas.

2.1 Política de inovação

De acordo com a abordagem evolucionária, a política tecnológica deve ser coordenada integralizando dois eixos. O primeiro é o estímulo à demanda por Ciência e Tecnologia, através do mecanismo de mercado. O segundo é o foco em instituições, centros de pesquisa e departamento de P&D cujo propósito é gerar e difundir conhecimentos (CIMOLI; FERRAZ; PRIMI, 2005).

A abordagem evolucionária é complementada pela da Economia do Conhecimento, para a qual o papel da política de inovação é auxiliar a promover a capacidade de aprendizagem das organizações e das pessoas (LUNDVALL, 2016). Mais ainda, os programas públicos podem tornar os trabalhadores familiarizados com a aprendizagem de conceitos científicos e tecnológicos, tornando-os mais habilidosos na criação de novos conhecimentos e mais receptivos às novas ideias. Pois um trabalhador preparado se relaciona com os colegas para criar projetos interativos e é flexível para se adaptar a novos ensinamentos, conceitos e práticas (SHARP, 2001).

As políticas de inovação devem facilitar a relação entre universidades e as firmas (LUNDVALL, 2001), visto que a pesquisa científica produz ativos e bens úteis para melhorar a produção das firmas (DOSI, 2006). Ao mesmo tempo, os referidos incentivos públicos auxiliam na articulação do Sistema de Inovação Regional ao considerarem as especificidades regionais (TODTLING; TRIPPL, 2005). Assim, seja no nível nacional ou regional, a formulação e implementação de políticas é assertiva ao privilegiarem a comunicação entre todos os *stakeholders*. Nesse sentido, o papel do governo é encorajar e mediar o diálogo que culmina na construção do capital social (TODTLING; TRIPPL, 2005).

No Brasil, políticas específicas à tecnologia e inovação ganharam proporções consideráveis após a década de 1990. Um marco fundamental para o desenvolvimento delas ocorreu em 2003 com o lançamento da Pitce.

3. Política industrial: contexto brasileiro na década de 2000

A Pitce, lançada em 2004, foi o marco da retomada da política industrial no Brasil. Ela foi substituída em 2008 pela Política de Desenvolvimento Produtiva (PDP). Esta, posteriormente, deu lugar ao Plano Brasil Maior, em 2011. Entretanto, as três compartilhavam as mesmas primícias, sendo uma o aperfeiçoamento da outra, e não descontinuidade (CALZOLAIO, 2019). Em linhas gerais, todas essas políticas tinham os mesmos objetivos: promover a competitividade de longo prazo da economia; ampliar a taxa de investimento, impulsionar a inovação; e equilibrar a balança comercial (BRASIL. Governo Federal, 2003). Nessas condições, é cabível destacar os principais pontos das políticas voltadas ao incentivo à inovação na década de 2000.

Na década de 2000 foram criados e reestruturados diversos programas públicos focados no desenvolvimento econômico. E foram executados por meio de diferentes instrumentos, tais como: a subvenção à inovação, apoio ao capital de risco, financiamento dos bancos públicos e redução fiscal a determinadas indústrias. Além disso, os incentivos fiscais à inovação foram modernizados e uma Lei da Inovação foi adotada nos moldes dos países mais desenvolvidos (CALZOLAIO, 2019).

A política industrial da década de 2000 reforçou o incentivo à exportação, seja através de incentivos fiscais, seja através do Programa de Financiamento à Exportação (Proex) – sob a responsabilidade do Banco do Brasil – e do Revitaliza Exportação – operado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – e do Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

Programas setoriais foram criados, a exemplo do ramo da microeletrônica, incluindo a atividade de semicondutores, que foi contemplado pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Indústria de Semicondutores (Padis) e pela continuação dos benefícios fiscais da Lei da Informática. No mesmo sentido, o setor da saúde foi incentivado pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde (BNDES Profarma). A indústria de bens de capital, por sua vez, foi beneficiada pelo Programa Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (Recap).

As *startups* receberam o apoio de um fundo de investimento voltado para o capital de risco. Pois tanto o BNDES quanto a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), agenciadora do Programa Inovar (2014), ofertaram linhas de créditos ao referido tipo de empresas. Além disso, políticas de compras governamentais reservaram mercados

para empresas nacionais a partir de regulamentação da década de 2000, principalmente na indústria da defesa nacional e medicamentos.

Além disso, as áreas de biotecnologia e de nanotecnologia foram amparadas por regulamentações e receberam apoio da Finep. Pois houve a aprovação da Lei da Biossegurança (BRASIL, 2005) e a implementação do Fundo Setorial da Finep voltado à nanotecnologia. Foram igualmente importantes as ações no âmbito da integração regional, visto que as Zonas de Processamento de Exportação (ZPE), como a Zona Franca de Manaus, tiveram seus incentivos revigorados.

Já o desenvolvimento sustentável foi munido de mecanismos que viabilizaram o setor privado nacional a participar de projetos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Isso fez da Bovespa um centro de negociação de Reduções Certificadas de Emissões (RCE - popularmente conhecidas como créditos de carbono) (FRONDIZI, 2009).

O breve resumo de algumas das iniciativas da política industrial implementada a partir da década de 2000 serve como contextualização para o elemento central desse trabalho, a política de inovação. Esta, como um dos pilares da referida política, foi fortalecida com ações específicas relatadas a seguir.

3.1 Política de inovação no Brasil

A Lei da Inovação (BRASIL, 2004) é um marco fundamental da política de inovação brasileira. Ela tem como foco a capacitação e a autonomia tecnológica com vista a ampliar a aptidão tecnológica das empresas e, assim, torná-las aptas a confeccionarem novos produtos e processos competitivos. Portanto, criou incentivo à cooperação entre empresas nacionais, institutos de ciência e tecnologia (ICTs) e organizações voltadas à P&D. Nesse sentido, a Lei da Inovação autorizou a utilização dos espaços e materiais públicos da ICT (laboratório, equipamentos, instrumentos e infraestrutura) por organizações do setor privado. Não somente isso, mas autorizou as ICTs a prestarem serviços às empresas privadas que buscam soluções técnicas para seus projetos de inovação.

Os grupos de pesquisas das ICTs foram autorizados pela Lei da Inovação a comercializarem suas tecnologias e, caso haja ganhos econômicos nessa transação, eles

podem ser compartilhados. O pesquisador inventor da tecnologia pode receber no mínimo 5% (máximo 1/3) da receita auferida em tal negócio. Já o professor da rede pública universitária pode licenciar-se (de forma não remunerada) para trabalhar em uma empresa privada de base tecnológica, sem perder o vínculo de funcionário público. A ele também foi facultado receber uma bolsa de apoio à inovação (BRASIL, 2004). Além disso, a mobilidade de um pesquisador público entre diversas instituições de pesquisa, para contribuir com um projeto de inovação, é legalmente praticável.

As compras públicas foram regulamentadas para privilegiar produtos tecnológicos desenvolvidos no Brasil. Para tanto, a Lei n. 8.666/1993 (BRASIL, 1993) foi moldada para privilegiar a compra de tecnologia produzida no Brasil pela administração pública. Um reflexo disso ocorreu no Ministério da Saúde, que passou a privilegiar mais compras de fármacos cujos laboratórios localizam-se no país.

Como fruto da política de inovação, foi fundada a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial. Ela facilita a transação de tecnologia da universidade para a indústria. Em outras palavras, sua missão é apoiar a execução de projetos de instituições de pesquisa tecnológica que visem a auxiliar a inovação de uma firma da indústria.

A Lei da Inovação de 2004 foi aperfeiçoada pela Lei n. 13.243/2016. Esta aprofundou os mecanismos pelos quais as ICTs licenciam e transferem suas tecnologias (BRASIL, 2016). Inclusive, criou-se a obrigatoriedade das ICTs instituírem um Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT). Trata-se de uma instância gestora da política institucional de inovação cujo um dos objetivos é promover ações de transferência tecnológica – inclusive prospectando mercado tecnológico via inteligência competitiva – além de acompanhar o relacionamento entre os pesquisadores e as empresas (BRASIL, 2016).

3.2 Incentivo fiscal à inovação

O modelo brasileiro de incentivo fiscal à inovação é regulamentado através da Lei 11.196 (BRASIL, 2005). Ele pode ser utilizado por empresas que realizem gastos

com P&D,³ contratação de pesquisadores e registro de patentes ou cultivares. Todavia, tais dispêndios precisam ser feitos dentro da própria empresa. Também são admitidos os gastos realizados junto às universidades cujo foco seja um projeto de inovação. Da mesma forma, os gastos aludidos à contratação de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte e consultores independentes também são passíveis de serem beneficiados pelo incentivo fiscal à inovação. Dessa forma, os dispêndios com pesquisa e inovação podem ser deduzidos da base tributária do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) (BRASIL, 2011).

Outros valores gastos também são passíveis de serem beneficiados, eles tratam de: a) realização de exames laboratoriais e testes; b) pagamento de salários, encargos sociais/trabalhistas e capacitação técnica do pessoal envolvido exclusivamente ou parcialmente em projeto de P&D; c) registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares, ainda que pagos no exterior; d) contratação de assistência técnica e científica; e) pagamento de *royalties* devido ao uso de patentes industriais cuja propriedade seja pessoa física ou jurídica residente no exterior.

A pessoa jurídica poderá usufruir de depreciação acelerada integral das máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos adquiridos para serem utilizados nas atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica. Isso diminui o lucro líquido no ano da compra desses bens tangíveis, impactando na diminuição do IRPJ e da CSLL. Da mesma forma, essa aceleração pode ser aplicada aos dispêndios relativos à aquisição de bens intangíveis.

Os atos de registro e de manutenção de marcas, patentes e cultivares, realizados no exterior, e que são viabilizados com recursos financeiros enviados do Brasil, são isentos de tributação de IRPJ. Além disso, é possível obter 50% de redução do Imposto sobre Produto Industrializado de bens adquiridos para a realização de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica.

Diante da estruturação de um ambiente propício à inovação, cabe investigar a evolução das capacitações tecnológicas da indústria brasileira. Nesse sentido, é pertinente verificar se houve dinamização das estruturas inovativas das firmas incenti-

3. Esses gastos são voltados para a realização de diversas atividades de P&D, como: pesquisa básica dirigida, pesquisa aplicada, desenvolvimento experimental, pesquisa de tecnologia industrial básica e serviços de apoio técnico. Para explorar o conceito de cada uma dessas atividades, ver a Instrução Normativa IN 1.187/2011 (BRASIL, 2011).

vadas pela política de inovação da década de 2000. Isso foi feito para contribuir com a área do conhecimento que avalia as políticas públicas através da metodologia apresentada a seguir.

4. Metodologia

A organização da exposição da metodologia está dividida na subseção 4.1, dedicada a explicar a estruturação do método e dos dados. Em seguida, na subseção 4.2, apresenta-se a técnica *Shift-Share*, que foi utilizada para calcular a variação da produtividade. Por fim, a subseção 4.3 detalha como foram construídos os índices de produtividade e os representativos das capacitações tecnológicas.

4.1 Estruturação do método e dos dados

O objetivo do artigo é comparar a performance das capacitações tecnológicas e da produtividade das firmas que receberam benefícios, na década de 2000, da política de inovação com a das que não receberam. Para consubstanciar tal propósito, aplicou-se uma ampla gama de procedimentos estatísticos com utilização de diferentes dados.

O banco de dados utilizado foi a Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec), porque ela fornece os dados necessários para construção de indicadores, além de ser construída por meio de uma metodologia clara, bem definida e realizada por profissionais credenciados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nesse sentido, foi utilizada a Pintec 2005, cujos dados cobrem o período de 2003 a 2005, e a Pintec 2008, com dados de 2006 a 2008. Além disso, foram explorados dados da Pesquisa Industrial Anual (PIA) com a mesma intenção de se construir indicadores cujos detalhes são apresentados nesta seção.

Ao IBGE foram solicitadas tabulações especiais para esta pesquisa. Nesse sentido, acessaram-se dados especiais cuja principal estruturação é a separação em dois grupos do total da população de empresas da Pintec. Em um deles estão as empresas que usaram a política de inovação e, em outro, estão as empresas que não usaram a polí-

tica de inovação no período considerado. Desse modo, as tabulações especiais contêm os dados separados para esses dois grupos de empresas, as que acessaram e as que não acessaram a política.⁴ Assim, comparou-se a performance inovativa das firmas enquadradas nesses dois grupos.

Após os técnicos do IBGE terem segregado as empresas nos dois grupos referenciados, foram acessados os dados delas contidos na Pesquisa Industrial Anual (PIA). Dessa pesquisa foi extraído o Valor da Transformação Industrial e do Pessoal Ocupado também para os dois grupos.

Em que pese que o período de referência da Pintec seja trienal, seus dados de valores monetários referem-se apenas ao último ano da pesquisa. Isso permitiu mesclar dados de valores monetários da PIA com os da Pintec para construção do índice de Intensidade em Atividades de Inovação.

Foi oportuno utilizar o teste estatístico t de Student para averiguar se havia diferença nas médias de gastos com P&D dos dois grupos de empresas, um referente às usuárias e o outro a não usuárias de política de inovação. Nesse caso, utilizou-se como variável o gasto com P&D da indústria agregada por atividade econômica no nível da Divisão da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (Cnae).⁵ O referido teste foi escolhido por ser compatível com pequenas amostras, visto que o formato da distribuição t muda conforme o tamanho da amostra (CK-12, 2017). Nesse sentido, o *p-value* foi a medida de referência para testar a hipótese de que há diferença no gasto com P&D entre empresas usuárias e não usuárias da política de inovação.⁶

A Cnae organiza de forma coerente todas as atividades econômicas através de quatro níveis de categorias hierárquicas: “Seção”, Divisão, “Grupo”, “Classes”⁷ (IBGE, 2007). A “Seção” C, Indústria de Transformação, contém diversas divisões.⁸ Estas abarcam vários “grupos”, que são subdivididos em várias classes, uma delas a Fabri-

4. Os tipos de apoio público são classificados em financiamentos, incentivos fiscais, subvenções, participação em programas públicos voltados para os desenvolvimentos tecnológico e científico. Entretanto, essa segregação foi impossibilitada devido à política de sigilo do IBGE. Assim, as políticas estão agregadas e a firma classificada neste trabalho como usuária da Polin pode ter usado uma ou mais delas.

5. O teste t de Student não pode ser aplicado a todos os anos cabíveis por falta de dados em algumas das divisões da Cnae.

6. Utilizou-se o aplicativo Excel no cálculo do teste de hipótese.

7. A Cnae 2.0 possui 21 seções, 87 divisões, 285 grupos, 673 classes e 1.301 subclasses.

8. Existem 19 Divisões da Cnae 1.0 e 24 na Cnae 2.0.

cação de destilados. O Quadro 1 detalha a organização da Cnae por meio de um exemplo, o código C1101, referente às bebidas destiladas.

Quadro 1 | Exemplo da estrutura da Cnae aplicada a uma atividade econômica

Cnae – exemplo: C1101		
Seção	C	Indústria de transformação
Divisão	11	Fabricação de bebidas
Grupo	111	Fabricação de bebidas
Classe	1111-9	Fabricação de destilados

Fonte: elaboração própria a partir de IBGE (2007).

A produtividade do trabalho (PT) e diversos índices representativos das capacitações tecnológicas foram calculados para cada Divisão da Cnae, relacionada na Seção C, Indústria de Transformação.⁹ Cada Divisão-Cnae é tratada como uma indústria particular. Após a PT ter sido mensurada individualmente para cada Divisão, ela foi agregada para o conjunto da manufatura¹⁰. O período de referência foi de 2003 a 2011.

A variação inflacionária foi anulada tendo como ano base 2011. O índice utilizado para isso, foi o Índice de Preço ao Produtor Amplo (IPA-DI)¹¹ da Fundação Getúlio Vargas (FGV), ideal por deflacionar mensalmente cada indústria, individualmente. Para a verificação empírica foi utilizada a base de dados da Pintec¹² e da PIA.

9. Este artigo aplica os termos indústria de transformação e manufatura como sinônimos. Eles referem-se à Seção C Cnae.

10. Uma análise de capacitação tecnológica das firmas industriais demanda o uso de microdados em nível de empresa, para análise da heterogeneidade existente dentro do próprio ramo da indústria (por exemplo, entre empresas nacionais e estrangeiras, entre pequenas e grandes empresas etc.).

11. O IPA da FGV é um índice de preço referência tanto para o mercado quanto para os órgãos oficiais. Agradeço a essa graduada instituição pela cedência de tal índice.

12. Na Pintec “[...] inovação de produto e processo é definida pela implementação de produtos (bens ou serviços) ou processos novos ou substancialmente aprimorados. A implementação da inovação ocorre quando o produto é introduzido no mercado ou quando o processo passa a ser operado pela empresa. Produto novo é aquele cujas características fundamentais (especificações técnicas, componentes e materiais, *softwares* incorporados, *user-friendliness*, funções ou usos pretendidos) diferem significativamente de todos os produtos previamente produzidos pela empresa [...]. Inovação de processo refere-se à introdução de novos ou substancialmente aprimorados métodos de produção ou de entrega de produtos. Métodos de produção, na indústria, envolvem mudanças nas técnicas, máquinas, equipamentos ou *softwares* usados no processo de transformação de insumos em produtos; nos serviços, envolvem mudanças nos equipamentos ou *softwares* utilizados, bem como nos procedimentos ou técnicas que são empregados para criação e fornecimento dos serviços” (IBGE, 2005, p. 20,21).

4.2 Técnica *shift-share* e teste estatístico

A técnica *shift-share* segrega o crescimento da produtividade em duas estruturas: o Efeito Interno e o Efeito Mobilidade. O primeiro apreende a alteração da produtividade causada por fatores internos à atividade econômica como, por exemplo, progresso técnico, acumulação de capital ou aumento da planta fabril. O segundo capta a variação de tal indicador dada pela movimentação de trabalhadores entre as indústrias (VRIES *et al.*, 2012).

Ao considerar um conjunto de atividades econômicas, o crescimento do Efeito Interno significa ampliação da participação daquelas atividades com mais alta produtividade em relação às de mais baixa. Ou seja, isso indica uma forte mudança técnica (KALDOR, 1966; KUZNETS, 1973). Já o Efeito Mobilidade mensura o impacto do deslocamento dos trabalhadores entre as indústrias sobre a variação da produtividade agregada. Com isso, uma movimentação da massa de mão de obra de atividades econômicas com baixa produtividade para outras de alta produtividade sinaliza evolução das indústrias avançadas em tecnologia. Todavia, uma mobilidade no sentido contrário indicia um aumento da participação da parte tradicional da manufatura frente à moderna (FAGERBERG, 2000).

As equações a seguir decompõem a produtividade entre o Efeito Interno e o Efeito Mobilidade. Nelas, P é a produtividade do trabalho; Y é o valor adicionado; L é o pessoal ocupado; S é a participação do pessoal ocupado sobre o emprego total. Para simplificação, consideram-se apenas duas atividades econômicas: a 1 e a 2. Por fim, o tempo inicial é representado por (0), e o final por (t). A mudança total da produtividade (ΔP) é igual à soma das duas estruturas do lado direito da equação, que representa o Efeito Interno, (a) e que representa o Efeito Mobilidade, (b).

A produtividade do trabalho agregada (P) no tempo (t) pode ser:

$$(1) P_t = \frac{Y_t}{L_t} = \frac{Y_{t1} + Y_{t2}}{L_t} = \frac{Y_{t1}}{L_{t1}} \frac{L_{t1}}{L_t} + \frac{Y_{t2}}{L_{t2}} \frac{L_{t2}}{L_t} = P_{t1}S_{t1} + P_{t2}S_{t2}$$

A diferença no nível da produtividade do trabalho agregada do tempo (0) para o (t) é dado por:

$$(2) P_t - P_0 = (P_{t2} - P_{02})S_{02} + (P_t - P_{01})S_{01} + (S_{t2} - S_{02})P_{02} + (S_{t1} - S_{01})P_{01}$$

A variação da produtividade do tempo (0) para (t) com múltiplas indústrias, considerando (i) a *i*-ésima indústria é calculada com a expressão:

$$(3) \Delta P = \sum_{i=1}^n (P_{ti} - P_{0i})S_{0i} + (S_{ti} - S_{0i})P_{0i}$$

(a) (b)

O resultado da aplicação das técnicas *shift-share* pode divergir de acordo com as variáveis de *inputs* e *outputs* utilizadas, a origem dos dados, o ano base utilizado para retirar o efeito da inflação e a unidade de medida utilizada (se nível ou percentual, por exemplo). Além disso, Timmer e Vries (2008) alertam para a desconsideração, no método *shift-share* tradicional, de uma possível relação entre o crescimento da produtividade interna de cada setor e a mobilidade de trabalhadores entre as atividades econômicas (da estrutura a e b na equação 3). Ademais, em geral, o setor informal é excluído no cálculo da produtividade.

Em todo o caso, a técnica *shift-share* é pertinente principalmente quando aplicada apenas no âmbito da indústria de transformação. Pois isso conduz a uma maior homogeneidade das variáveis de *input* e *output*, considerando a similaridade das atividades produtivas dentro de cada Divisão-Cnae. Conforme indica a OECD (2001), a agregação no nível da indústria torna a análise da produtividade eficaz, devido à menor diferença das características da mão de obra, capital e tecnologia.

4.3 Índices: produtividade e capacitações tecnológicas

Produtividade é a proporção entre uma variável *proxy* que representa um *output* por outra que representa um *input*. Esse indicador é utilizado para verificar a competitividade a longo prazo (SINGAPORE GOVERNMENT, 2011). Além disso, assimila o avanço tecnológico, visto que quanto maior seu nível, mais intensa é a mudança técnica (OECD, 2001). Até por isso, é um parâmetro para corrigir o aumento salarial. Outrossim, auxilia a projeção do produto potencial da economia e o monitoramento da inflação (OECD, 2001).

A produtividade pode ser medida através de duas combinações de *input*. Na primeira, tem-se um único *input*, como o trabalho. Na segunda, consideram-se

múltiplos fatores, como capital, trabalho, energia e materiais de insumo. Cada uma dessas formas representa duas visões distintas acerca do significado deste indicador. No primeiro caso, calcula-se a produtividade do trabalho (PT), um índice utilizado para mensurar o desenvolvimento da aptidão tecnológica e do aprendizado do trabalhador (OECD, 2001). Na segunda, calcula-se a produtividade total dos fatores (PTF), medida que tradicionalmente desconsidera a influência da aptidão tecnológica.

A abordagem evolucionária pressupõe um crescimento da taxa da produtividade ao longo do tempo (DOSI, 2006; WINTER, 1984; NELSON, 2006). Isso porque o aprimoramento das capacitações tecnológicas e do processo de aprendizagem do trabalhador amplia a eficiência produtiva. Por isso, a PT amplia-se diretamente com o aprimoramento das capacidades tecnológicas. Assim, ela foi o índice utilizado para medir a produtividade, visto que contempla o objetivo deste trabalho.

A produtividade total dos fatores (PTF) foi preterida porque ela tipicamente assimila somente o efeito da mudança dos ativos tangíveis sobre a quantidade produzida de bens (OECD, 2001). Em geral, o índice de PTF se adequa ao pressuposto de elasticidade Hicksiana, onde a soma dos pesos de cada fator de produção é igual a 1 e, por isso, a função de produção teria retorno constante de escala. Nesse caso, mesmo com a introdução de um novo capital, a produtividade marginal continuaria sendo, necessariamente, a mesma (KOHLLI, 2010). Todavia, ao considerar o papel das capacitações tecnológicas, é possível que o produto marginal de cada trabalhador seja maior do que o médio, devido ao ganho que a aprendizagem traz ao potencial das pessoas, para que produzam mais.

Dado que a PT não pressupõe retornos constantes de escala, sua utilização acomoda a hipótese de ganhos crescentes de escala devido ao avanço do conhecimento tecnológico em suas diversas formas (habilidades, aptidões, capacitações e aprendizagem). Assim, como a PT não se restringe ao pressuposto de retorno constante de escala, aceita que o fator trabalho possua retornos crescentes de escala, que podem ser frutos da capacitação tecnológica, advinda da aprendizagem do trabalhador. Dito isso, o presente estudo aplica a PT.

Com relação às medidas de capacitações tecnológicas, tem-se que a patente foi uma das variáveis escolhidas para a construção dos índices sobre a potencialidade inovativa. Isso porque a patente é reconhecida como uma fonte de referência de conheci-

mento, dado que as organizações citam o conhecimento gerado por patentes anteriores a sua e que são a base para uma nova proposta tecnológica (TRAJTENBERG, 1990). Além disso, até mesmo na atividade de ensino formal a patente tem sido uma fonte de conteúdo relevante. Nesse sentido, as patentes são elos que ligam, ainda que imperfeitamente, conhecimentos tecnológicos ao desenvolvimento de novos saberes técnicos. Ademais, existe uma relação entre o número de patentes e o investimento em capacitações tecnológicas, medido em termos de P&D (GRILICHES, 1990).

Outro dado que compõe os índices construídos refere-se às capacitações tecnológicas, por exemplo, a inovação de produto e em processo. Nesse aspecto, é importante esclarecer que a Pintec usa como referência conceitual o Manual de Oslo. Neste, o enfoque da inovação está relacionado ao esforço próprio da firma para aperfeiçoar o produto em busca de um melhor desempenho. Além disso, o referido Manual desconsidera os produtos que a firma comercializa, mas que foram desenvolvidos e produzidos integralmente por outra organização. Ou seja, é preciso que a firma se dedique a desenvolver suas habilidades e capacitações tecnológicas para incorrer em alguma inovação. Assim, os construtos dos indicadores propostos têm em sua essência o esforço da firma para desenvolver inovação e superar embaraços técnicos relacionados à produção em um processo de aprendizagem. Isso tem como consequência a absorção de novos conhecimentos e, assim, o aperfeiçoamento das capacitações tecnológicas.

As variáveis que embasaram a construção dos índices utilizados para medirem as capacitações tecnológicas das firmas foram definidas como se segue:

- total de empresas (TE) – população de empresas presentes na Pintec;
- empresas inovadoras em produtos e/ou processos (Eipp) – parcela das empresas, do total populacional, que implementaram inovação de produto e/ou processo;
- empresas com atividade de proteção intelectual (Eapi) – número de empresas que implementaram inovação e que fizeram solicitação de depósito de patente e/ou utilizaram outros métodos de proteção intelectual;
- empresas que depositaram patentes¹³ (EDP) – número de empresas que implementaram inovação e que fizeram solicitação de depósito de patente.

13. Apesar de o IBGE publicar regularmente o número de proteções intelectuais agregando todos os tipos de proteção intelectual formal, foi solicitado especialmente para este trabalho o número de patentes de forma separada.

A partir desses dados numéricos elaboraram-se alguns indicadores. O primeiro foi denominado de Densidade de Inovação (DI) e mensurado pela razão entre o conjunto de empresas inovadoras em produto e/ou processo (Eipp) e o total de empresas (TE), ou seja:

$$DI = Eipp/TE \quad (1)$$

O segundo foi denominado de Densidade de Proteção Intelectual (DPI) e calculado como a razão entre o conjunto de Empresas com Atividade de Proteção Intelectual (Eapi) e o grupo de Empresas Inovadoras em Produto e/ou Processo (Eipp), ou seja:

$$DPI = Eapi/Eipp \quad (2)$$

O terceiro foi denominado Densidade de Patenteamento (DP) e medido pela razão entre o grupo de Empresas que Depositaram Patentes (EDP) e o grupo de Empresas Inovadoras em Produto e/ou Processo (Eipp), ou seja:

$$DP = EDP/Eipp \quad (3)$$

Por fim, para reforçar as medidas que refletem capacitações tecnológicas, foi construído mais um índice chamado de Intensidade em Atividades de Inovação (IAI). Este foi calculado pela razão entre os gastos com P&D (G_P&D) e o Valor da Transformação Industrial (VTI), ou seja:

$$IAI = G_P\&D/VTI \quad (4)$$

Tal índice foi calculado no nível de agregação Divisão da Cnae, depois foi agregado através da média ponderada pela participação de cada indústria no VTI total da Indústria de Transformação.

5. Análise dos dados

A Tabela 1 expõe o resultado dos indicadores que foram construídos para representar as capacidades tecnológicas das firmas. Tais indicadores foram calculados para três grupos de firmas. O primeiro inclui o total de firmas da Pintec e refere-se à manufatura geral (coluna 3). O segundo refere-se às empresas manufatureiras não usuárias da política de inovação (coluna 4). O terceiro alude às empresas manufatureiras usuárias da política de inovação (coluna 5).

Tabela 1 | Empresas que inovaram e patentearam a manufatura geral e classificadas em usuária e não usuária da política de inovação, 2005/2008

Variável/Indicador	Ano	População Pintec	Usuárias da Polin	Não usuárias da Polin*
TE	2008	89.205	83.109	6.096
	2005	100.612	91.477	9.135
EIPP	2008	29.951	24.222	5.729
	2005	38.362	29.738	8.624
EAPI	2008	2.026	1.393	633
	2005	3.616	2.412	1.204
EDP	2008	-	366	138
	2005	-	707	419
DI	2008	34%	29%	94%
	2005	38%	33%	94%
DPI	2008	7%	6%	11%
	2005	9%	8%	14%
DP	2005	-	2%	2%
	2008	-	2%	5%

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2003, 2005, 2008).

Nota: Polin = Política de Inovação.

2005 refere-se à Pintec 2005, que cobre o triênio 2003 a 2005; 2008 refere-se à Pintec 2008, que cobre outros três anos, 2006 a 2008. Dados de tabulações especiais encomendadas junto ao IBGE.

Pela Tabela 1, verifica-se que as empresas usuárias da política de inovação são as que possuem a maior densidade de inovação (DI) cujo valor é de 94% para ambos os anos, 2005 e 2008. Enquanto este índice é de 34% e 38%, respectivamente, segundo a Pintec 2005 e 2008 para a manufatura geral. Adicionalmente, a mesma medida é de

29% e 33% (conforme a Pintec 2005 e 2008), para a parcela não usuária de política de inovação. Ou seja, empresas beneficiadas pelo incentivo público à inovação lançaram novos produtos e processos em maior intensidade do que as demais.

Com relação à prática de proteção intelectual, observa-se que as empresas usuárias da política de inovação são as que possuem a maior Densidade de Proteção Intelectual (DPI) 11% e 14%, de acordo com o ano 2005 e 2008. Enquanto este índice é de 7% e 9% (respectivamente, Pintec 2005 e 2008) e de 6% e 8% (também referente à Pintec 2005 e 2008), seguindo a ordem, manufatura geral e a parcela não usuária de política de inovação.

Observa-se que a Densidade de Patenteamento (DP) das empresas usuárias da política de inovação foi igual às das não usuárias no ano de 2005, que registrou 2% para esse índice. Entretanto, as usuárias superaram as não usuárias em 2008, o referido índice foi, respectivo aos dois grupos de empresas, de 5% e 2%. Nesse caso, a DP do grupo usuário da política de inovação foi 3% pontos percentuais maior do que o do não usuário de política (Pintec 2008).

Segundo os indicadores apresentados acima, o grupo de empresas usuárias da política de inovação tiveram mais envolvimento em atividades que representam as capacitações tecnológicas do que o grupo não usuário. Isso sinaliza que a política pública está sendo usufruída pelas empresas que mais desenvolvem tecnologias, as quais, supostamente, possuíam melhores capacitações e habilidades tecnológicas.

Na sequência, a Tabela 2 traz o resultado para o índice Intensidade em Atividades de Inovação (IAI).

Tabela 2 | Intensidade em atividade de inovação (1) - taxa de variação e de crescimento médio anual da manufatura classificada em geral e em usuária e não usuária da política de inovação - 2005 a 2011 (%)

Manufatura classificada em	Variação 2005/2011	Taxa de crescimento média anual 2005-2011
Geral	35	4
Não usuária da Polin(1)	16	2
Usuária da Polin(1)	40	5

Fonte: Elaboração própria a partir de Pintec (2003, 2005, 2008).

Nota: Em valores constantes de 2012, corrigido com o IPA-DI (FGV) através de índice específico para cada atividade da indústria de transformação.

(1) Índice de gasto com inovação equivale aos dispêndios com P&D de cada indústria divididos pelo VTI.

Dados de tabulações especiais encomendadas junto ao IBGE.

De acordo com a Tabela 2, a manufatura como um todo ampliou a IAI em 35%, de 2005 para 2011. Especificamente, a parcela da indústria de transformação que deixou de usar a política de inovação cresceu 16% em 2011 em relação a 2005. Porém, a parte beneficiada pela política de inovação ampliou a intensidade com atividades de inovação em 40%, comparando os períodos referidos. Assim, a taxa de crescimento médio anual do dito índice, seguindo igualmente a ordem dos três grupos em questão, foi de 4%, 2% e 5% (de 2005 para 2011). Ou seja, as empresas usuárias da política de inovação possuem uma dinâmica de P&D cuja veemência é mais do que duas vezes a das empresas não usuárias. Uma vez que o gasto médio em P&D do grupo de empresas usuárias da política de inovação foi de R\$ 183 milhões (em 2011), enquanto o do não usuário foi de R\$ 80 milhões (em 2011), foi efetuado um teste estatístico para verificar se tal diferença é estatisticamente significativa. O teste T de *Student* foi aplicado nos dois referidos grupos, organizados em vinte atividades econômicas, no nível Divisões, da Cnae. As hipóteses testadas foram, H_0 : o gasto em P&D das empresas incentivadas pela política de inovação é igual ao das não incentivadas; H_1 : o gasto em P&D das empresas incentivadas pela política de inovação difere daquelas não incentivadas.

Tabela 3 | Teste T – gasto com P&D das firmas apoiadas e não apoiadas pela Polin

	Não usuárias da Polin	Usuárias da Polin
Média	137406,3386	585608,2953
Variância	58425211511	7,14726E+11
Observações	20	20
Variância agrupada	3,86576E+11	
Hipótese da diferença de média	0	
Gl	38	
Stat t	-2,279588707	
P(T<=t) uni-caudal	0,014166979	
t crítico uni-caudal	1,68595446	
P(T<=t) bi-caudal	0,028333957	
t crítico bi-caudal	2,024394164	

Fonte: Elaboração própria a partir de Pintec 2011.

Nota: (1) Polin – política de inovação

Dados de tabulações especiais encomendadas junto ao IBGE.

Considerando uma distribuição bicaudal, existe apenas 0,028 de probabilidade de que o valor t de qualquer outra amostra de empresas seja menor do que $t = -2,27$ ou maior do que $t = 2,27$. Assim, rejeita-se a H_0 , aceitando-se H_1 , concluindo que o gasto em P&D das empresas incentivadas pela Polin difere daquelas não incentivadas.

O próximo exercício compara a produtividade das usuárias da política de inovação com relação às não usuárias. Uma vez que os resultados anteriores suportam a evidência de que as empresas beneficiadas pela política de inovação possuíam mais capacitações tecnológicas do que as firmas que não a utilizaram, então, esperar-se-ia que a produtividade daquelas fosse superior à destas. Assim, a Tabela 4 verifica a PT através da técnica *shift-share*.

Tabela 4 | Taxa de variação da produtividade do trabalho e de seus fatores Interno e Mobilidade segundo os grupos usuário e não usuário da Polin, 2011/2003 (%)

Manufatura em relação à Polin:	Variação	Variação dos fatores	
	Total	Efeito Interno	Efeito Mobilidade
Não usuária	-9,9%	-9,9%	-0,1%
Usuária	-0,1%	0,3%	-0,4%

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (1996-2012).

Nota: Dados de tabulações especiais encomendadas junto ao IBGE.

Em valores constantes de 2012, corrigido com o IPA-DI (FGV) conforme índice específico para cada atividade da indústria de transformação.

As diferenças entre soma de parcelas e respectivos totais são provenientes do critério de arredondamento.

O fato de a PT da indústria de transformação ser negativa durante a década de 2000, como observado na Tabela 4, já foi constatado anteriormente pela literatura especializada (SQUEFF; DE NEGRI, 2014; BONELLI; FONTES, 2013). Inclusive, a oscilação de -9,9% da PT é tecnicamente igual à encontrada por Squeff (2012), de 10,4%, (que comparou 2009 a 2003) para a indústria de transformação.

Os dados deste artigo corroboram o que a literatura já havia descoberto acerca do desempenho da PT da indústria de transformação. Entretanto, acrescenta uma descoberta relevante, há uma discrepância da variação da PT entre o grupo usuário e o não usuário da política de inovação. O primeiro grupo livrou-se da queda da PT ao apresentar uma variação tecnicamente nula (-0,1). Isso, por si só, já é uma relevante evidência de que as empresas usuárias da política de inovação mantiveram uma produtividade superior em relação às demais, as que deixaram de usufruir desse encorajamento público.

Ainda, na Tabela 4 verifica-se que a queda de 9,9% na PT do trabalho das empresas não usuárias da política de inovação foi causada eminentemente por fatores ligados ao Efeito Interno. Ou seja, pesou para tal oscilação negativa, entre outros, elementos como limitações no progresso técnico, nas habilidades, nas aptidões e nas rotinas internas às firmas em questão. Este desempenho da produtividade conduz à ponderação de que, possivelmente, indústrias particulares com mais alta produtividade tiveram um peso menor do que aquelas com produtividade mais baixa.

Já a parte da manufatura usuária da política de inovação, apesar de não apresentar crescimento em 2011 com relação a 2003, ao menos se manteve no mesmo patamar de produtividade ao invés de regredir, como o fez parte da manufatura não usuária da política de inovação. Assim, mesmo que o aumento do Fator Interno tenha sido pequeno demais (0,3% em 2011 em relação a 2003), ao menos ele apresentou uma tendência positiva no sentido da melhora do progresso tecnológico.

Conquanto que no período de 2011 comparado a 2003 nenhuma majoração da produtividade foi encontrada para as firmas usuárias da política de inovação, o resultado é significativamente melhor em relação ao grupo não usuário. Nesse sentido, o conjunto usuário da política de inovação contribuiu para que a queda da produtividade da indústria brasileira não tivesse sido ainda mais desastrosa.

A Tabela 5 confirma que a PT da parte da indústria de transformação usuária da política de inovação foi melhor do que a do grupo não usuário.

Tabela 5 | Taxa de crescimento médio anual ponderada da PT – manufatura usuária e não usuária da política de inovação, períodos 2003-2006; 2007-2011, (%)

Manufatura em relação à Polin	Produtividade do trabalho	
	2003-2006	2007-2011
Não usuária	-3,7	-2,3
Usuária	-1,4	1,1

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (1996-2012a); tabulação especial encomendada junto ao IBGE.

Nota: Variáveis em valores constantes de 2011, corrigido com o IPA-DI (FGV) conforme índice específico para cada atividade da indústria de transformação.

Dados de tabulações especiais encomendadas ao IBGE.

A Tabela 5 divide o período em dois momentos. O primeiro, de 2003 a 2006, reflete os anos iniciais após a introdução de diversos programas de apoio à inovação. O segundo, de 2007 a 2011, capta um período em que os instrumentos de apoio à indús-

tria já estavam regularmente estabelecidos e em operação. Tal divisão temporal é pertinente porque é preciso a passagem de um período para que a política surta seu efeito e possa ser avaliada de forma coerente. Assim, entre os anos de 2007 a 2011 as políticas já estavam funcionando de maneira mais fluida do que entre 2003 e 2006, quando o Estado estava apenas recuperando sua capacidade de promover encorajamentos públicos ao sistema produtivo.

Verifica-se que a PT da parte das empresas usuárias da política de inovação oscilou negativamente em 1,4% anual durante os anos imediatamente posteriores à introdução da política para a indústria, de 2003 a 2006. Enquanto as empresas não usuárias dessa política tiveram um desempenho duas vezes pior, ou seja, sua queda da PT foi de 3,4% a.a no primeiro período. Já na segunda janela de tempo (de 2007 a 2011), a variação da PT passou a ser anualmente positiva, em 1,1%, para as empresas usuárias da política de inovação, mas continuou sendo fortemente negativa para as empresas não usuárias de tal política. Portanto, o grupo usuário da política livrou-se da queda da PT, mas o não usuário continuou na tendência de queda desse indicador.

6. Conclusão

Para verificar a dinâmica das estruturas de capacitações tecnológicas das firmas incentivadas pela política de inovação da década de 2000, foi comparada a performance dessas organizações com as que não receberam tal encorajamento público. Com isso, concluiu-se que as firmas incentivadas tiveram um melhor desempenho inovativo e produtivo do que as demais.

A comparação do desempenho das firmas usuárias da política de inovação com o das não usuárias de tal incentivo público foi feita com índices construídos a partir de variáveis que representam o empenho tecnológico. Com isso, contribui-se com o debate acerca da avaliação da política de ciência tecnológica e de inovação.

Os resultados encontrados apontam que as capacitações tecnológicas das firmas beneficiadas pela política de inovação são melhores do que as das não usuárias. Essa conclusão embasa-se no desempenho superior daquelas firmas em relação a estas, dos indicadores de Densidade de Inovação, Densidade de Proteção Intelectual, Densidade

de Patenteamento e Intensidade em Atividades de Inovação. Outrossim, houve melhora no desempenho da produtividade do grupo de empresas usuárias da política comparado ao não usuário.

As firmas usuárias da política de inovação seguiram um padrão diferente do resto da manufatura em termos de PT. Enquanto a indústria de transformação em seu conjunto sofreu de uma queda da PT na década de 2000, sua parte usuária dos incentivos públicos aumentou sua taxa anual de PT entre os anos de 2007 a 2011. Isso contrabalançou o péssimo resultado da PT no conjunto da manufatura, evitando um cenário ainda pior.

A evidência de que a parte da indústria usuária da política de inovação teve avanço em suas capacitações tecnológicas e em sua capacidade produtiva é relevante inclusive como uma informação de alento mediante a crise econômica. Pois isso pode representar que parte da indústria brasileira está com uma estrutura inovativa capaz de produzir de forma competitiva e trazer bons resultados em um cenário econômico com maior crescimento. Isso porque os frutos dos avanços técnicos podem auxiliar na conquista de mercados e, assim, contribuir para a superação da crise.

Este trabalho limitou-se em verificar as capacitações tecnológicas das firmas agregadas em seu conjunto. Entretanto, sabe-se que cada atividade econômica possui um padrão setorial de inovação diverso. Ademais, embora as firmas usuárias da política apresentassem um desempenho melhor do que as não usuárias, é preciso outra investigação para estabelecer uma relação de causa e efeito entre esse desempenho e a política. Entretanto, é evidente a necessidade de continuação das discussões sobre a política de inovação, pois ela pode ter sido importante para o desempenho da indústria brasileira na década de 2000.

Referências

- BARNEY, J. B. Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, vol. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.
- BELL, M.; PAVITT, K. Technological accumulation and industrial growth: contrasts between developed and developing countries. *Industrial and Corporate Change*, vol. 2, n. 1, p. 157-210, jan. 1993.
- _____; FIGUEIREDO, P. N. Building innovative capabilities in latecomer emerging market firms: some key issues. In: AMANN, E.; CANTWELL, J. (Orgs.) *Innovative firms in emerging market countries*. London: Oxford Scholarship Online, 2012.
- BONELLI, R.; FONTES, J. *Desafios brasileiros no longo prazo*. Rio de Janeiro: FGV-IBRE, mai. 2013. (Texto para discussão, n. 39). Disponível em: http://ggnnoticias.com.br/sites/default/files/documentos/desafios_brasileiros_no_longo_prazo_-_28_05_2013_0.pdf. Acesso em: 15 mai. 2015.
- BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 8269, 22 jun. 1993.
- _____. Lei n. 10.973/2004, de 2 dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 2, 3 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm>. Acesso em: 19 mai. 2015.
- _____. Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui [...] o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 22 nov. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm>. Acesso em: 19 mai. 2015.
- _____. *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*. Brasília, 2003.
- _____. Instrução Normativa 1.187, de 29 de agosto de 2011. Disciplina os incentivos fiscais às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 19, 30 out. 2011.
- _____. Lei n. 13.243/2016, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 12 jan. 2016.
- CALZOLAIO, A. E. Política industrial e desempenho da indústria brasileira na década de 2000. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, vol. 40, n. 136, p. 47-63, 2019.
- CIMOLI, M.; FERRAZ, J. C.; PRIMI, A. *Science and technology policies in open economies: the case of Latin America and Caribbean*. Santiago de Chile: Cepal, 2005 (Serie desarrollo productivo, n. 165). Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/4560>. Acesso em: 17 ago. 2017.
- CK-12. *Foundation*. 2017. Disponível em: <https://pt.khanacademy.org/>. Acesso em: 22 ago. 2017.

- CORREIA, P. M. A. B.; MENDES, I. O.; MARQUES, N. S. L. Gestão do conhecimento e da inovação determinantes da competitividade organizacional – um estudo de caso de uma empresa de consultoria tecnológica. *Estudo & Debate*, vol. 25, n. 1, 2018.
- DOSI, G. *Mudança técnica e transformação industrial: a teoria e uma aplicação à indústria dos semicondutores*. Campinas: Unicamp, 2006. (Clássicos da Inovação).
- FAGERBERG, J. Technological progress, structural change and productivity growth: a comparative study. *Structural Change and Economic Dynamics*, Amsterdam, vol. 11, n. 4, p. 393-411, 2000.
- FRONDIZI, I. M. R. L. *O mecanismo de desenvolvimento limpo: guia de orientação 2009*. [S.I.]: Biblioteca Florestal Virtual, 2009. Disponível em: <<http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/handle/123456789/10776>>. Acesso em: 16 mai. 2015.
- GRILICHES, Z. Patent Statistics as Economic Indicators: A Survey. *Journal of Economic Literature*, vol. 28, p. 1661-1707, 1990.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Classificação nacional de atividades econômicas*. Rio de Janeiro, 2007.
- _____. *Pesquisa de inovação tecnológica*. Rio de Janeiro, 2003, 2005, 2008.
- _____. *Pesquisa industrial*. Rio de Janeiro, 1996 – 2012a.
- KALDOR, N. *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom*. London: Cambridge University Press, 1966.
- KIM, L. *Da imitação à inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia*. Campinas: Unicamp, 2005. cap. 1. (Clássicos da Inovação).
- KOHLI, U. Labor productivity: average vs. marginal. In: DIEWERT, *et al. Price and productivity measurement: index number theory*. [S.L.]: Trafford Press, 2010. vol. 6. Disponível em: <<http://www.index-measures.com/>>. Acesso em: 16 mai. 2015.
- KUZNETS, S. *Verso uma teoria dello sviluppo economico: riflessioni sullo sviluppo econômico delle nazioni moderne*. Tradução: Sandra Caliccia. Milano: Isedi, 1973.
- LALL, S. Technological capabilities and industrialization. *World Development*, vol. 20, n. 2, p. 165-186, fev. 1992.
- LUNDEVALL, B. A. Innovation Policy in the Globalizing Learning Economy. In: ARCHIBUGI, D.; LUNDEVALL, B. A. *Globalizing Learning Economy*. New York, Oxford, 2001. p. 273-291.
- _____. “The New new Deal” as a response to the Euro-Crisis. In: *The learning economy and the economics of hope*. London: Anthem Press, 2016.
- NELSON, R. R. *As fontes do crescimento econômico*. Tradução. Campinas: Unicamp, 2006. cap. 1. (Clássicos da Inovação).
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Measuring productivity: measurement of aggregate and industry-level productivity growth*. [S.L.], 2001. p. 156. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/EconStatKB/Attachment291.aspx>. Acesso: em 17 mai. 2015.

- SHARP, M. The need for new perspectives in European Commission Innovation Policy. In: ARCHIBUGI, D.; LUNDVALL, B. A. *The Globalizing Learning Economy*. New York: Oxford, 2001. p. 239-252.
- SICSÚ, J.; REIS, L.C.D. (Org.). *Planejamento e desenvolvimento*. Brasília: ABDE, Ipea, 2010.
- SINGAPORE GOVERNMENT. *A guide to productivity measurement*. Solaris: Spring Singapore Solaris, p. 32, 2011.
- SQUEFF, G. C. *Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro*. Brasília: Ipea, jun. 2012. (Texto para Discussão, n. 1747). Disponível em: <http://www.econstor.eu/handle/10419/91345>. Acesso em: 16 mai. 2015.
- _____.; DE NEGRI, F. Produtividade do trabalho e mudança estrutural no Brasil nos anos 2000. In: DE NEGRI, F. CAVALCANTE, R. L. (Org.). *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes*. Brasília: ABDI, Ipea, 2014.
- TEECE, D. J. As aptidões das empresas e o desenvolvimento econômico: implicações para as economias de industrialização recente. In: NELSON, R. R.; KIM, L (Org.). *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente*. Campinas: Unicamp, 2005. (Clássicos da Inovação).
- TELLO, M. D. Innovation and productivity in services and manufacturing firms: the case of Peru. *Revista da Cepal*, Santiago de Chile, n. 121, p. 73-92, 2017.
- TIMMER, M. P.; VRIES, G. J. Structural change and growth accelerations in Asia and Latin America: a new sectoral data set. *Cliometrica*, [S.L.], vol. 3, n. 2, p. 165-190, 2008. Disponível em: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11698-008-0029-5>. Acesso em: 16 mai. 2015.
- TODTLING, F.; TRIPPL, M. One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach. *Research Policy*, n. 34, p. 1203-1219, 2005.
- TRAJTENBERG, M. A Penny for Your Quotes: Patent Citations and the Value of Innovations. *Rand Journal of Economics*, vol. 21, n. 1, p. 172-187, 1990.
- VRIES, G. J. et al. Deconstructing the BRICs: structural transformation and aggregate productivity growth. *Journal of Comparative Economics*, San Diego, vol. 40, n. 2, p. 211-227, 2012.
- WINTER, S. Schumpeterian competition in alternative technological regimes. *Journal of Economic Behaviour and Organisation*, [S.I.], vol. 5, n. 3-4, p. 287-320, 1984.

Igor de Menezes Larruscaim¹
Andrey Luis dos Santos Robinson²
Adriano José Pereira³

A economia institucional e o desenvolvimento: comparações entre as perspectivas de Douglass North e Ha-Joon Chang

RESUMO

A preocupação com a análise das instituições como fator fundamental nos processos econômicos recai principalmente sobre a influência que estas exercem no desenvolvimento. Esse estudo busca analisar a contribuição teórica acerca da relação entre instituições e desenvolvimento econômico a partir da visão de dois autores de grande relevância atualmente, Douglass North e Ha-Joon Chang. Os dois autores vinculam-se ao pensamento institucionalista, mas através de perspectivas diferentes. O estudo constatou diversos conceitos que são semelhantes nas obras produzidas por esses autores, assim como divergências relevantes, demonstrando que a economia institucional é um campo de estudo que não apresenta uniformidade acerca da função das instituições no desempenho das economias.

Palavras-chave

Economia Institucional; Desenvolvimento; Estado.

ABSTRACT

Concern over the analysis of institutions as an important factor within economic processes primarily focuses on the influence these have on development. This article analyses the theoretical contributions on the relationship between institutions and economic development of two leading authors of our time, Douglass North and Ha-Joon Chang. These two authors favour institutionalist thinking but see it from different perspectives. This study noted a variety of concepts that were similar in the works of these two authors, but also noted a number of divergencies, showing clearly that the institutional economy represents a field of study that is far from uniform in terms of the role of institutions in the performance of economies.

Key-words

Institutional Economics; Development; State.

1. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).
2. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).
3. Professor associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

1. Introdução

O campo de estudo da ciência econômica, que insere a análise das instituições como fator fundamental nos processos econômicos, principalmente no que tange ao fenômeno do desenvolvimento econômico, vem ganhando destaque tanto dentro da academia como no debate econômico presente no cenário político. No entanto, esta não é uma preocupação recente entre os economistas. O tratamento dessas questões pode ser datado do final do século XIX, com a denominada Velha Economia Institucional ou Institucionalismo Original, identificado, sobretudo, com o evolucionismo presente na obra de Thorstein Veblen. O tratamento teórico das questões concernentes às instituições faz com que o tema seja inserido em outros campos de pesquisa dentro da análise econômica e surjam outras vertentes voltadas a essa discussão, como a Nova Economia Institucional (NEI), que possui uma perspectiva analítica distinta da abordagem original.

A preocupação central dos economistas inseridos nesse campo de pesquisa, em suas principais vertentes, passa pela definição do que são instituições, em que os conceitos fundamentais podem divergir, dependendo da perspectiva de análise. Nesse sentido, definir instituições envolve tentar entender a sua função e implicações no funcionamento da economia, portanto, avaliar como influem na configuração do sistema econômico e criam estímulos ou restrições ao desenvolvimento das atividades produtivas que geram o crescimento econômico. As instituições ganham relevância dentro da análise econômica justamente pela sua capacidade de influir sobre as diversas trajetórias que podem levar ao desenvolvimento econômico, seja no espectro macro ou microeconômico. Desse modo, determinar o que são instituições se torna uma tarefa complexa, que, como já mencionado, acaba gerando definições distintas dependendo do enfoque (FIANI, 2011; CONCEIÇÃO, 2002).

Basicamente, na Economia Institucional Original, ou “velho institucionalismo”, as instituições são entendidas como hábitos mentais e esses, por sua vez, seriam formas habituais de pensamento engendradas nos aspectos culturais de uma sociedade como normas de conduta e de predominante aceitação. Segundo Hodgson (2006), o tratamento axiomático implicado pela utilização do individualismo metodológico no *mainstream* da economia resulta em um reducionismo demasiado no tratamento dessas estruturas, sendo que se pretende explicar os fenômenos econômicos apenas em termos dos agentes e seus bens. Resgatando a tradição da Economia Institucional Ori-

ginal de Veblen, Hodgson (2007) argumenta que as decisões e crenças individuais em relação às estruturas sociais constituem um processo complexo, e, através dos hábitos, tanto as crenças como as estruturas podem ser modificadas.

No que se refere à NEI, os principais autores referenciados são Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North. Nessa vertente, principalmente para este último autor, como veremos adiante, as instituições são entendidas como “regras do jogo” do ambiente econômico. Elementos como instituições, estruturas, organizações e convenções são parte essencial dessa forma de análise e, ainda que sejam tratados em maior ou menor grau em North (1990, 2006), são caracterizados como forma de diferenciação entre a Economia Institucional Original e a Nova Economia Institucional (COASE, 1981, 1995; CONCEIÇÃO, 2002; CAVALCANTE, 2014; COMMONS, 2017; HODGSON, 2007; DEQUECH, 2002).

Cabe ressaltar que para este estudo foram destacadas as principais obras de dois autores; Ha-Joon Chang, cujas interpretações acerca do papel das instituições no desenvolvimento têm uma influência do institucionalismo com viés evolucionário, portanto, associado ao institucionalismo original, e Douglass North, autor identificado, na maior parte da sua obra, com a abordagem micro-organizacional e contratual da Nova Economia Institucional. Nesse sentido, esses autores representam duas perspectivas distintas, ainda que, em alguma medida, complementares, acerca do papel das instituições no desenvolvimento econômico. Em suma, os dois autores vinculam-se ao pensamento institucionalista, mas através de perspectivas diferentes. A obra de North está enquadrada dentro da perspectiva da Nova Economia Institucional, enquanto Chang resgata a tradição da Economia Institucional original, destacando aspectos desenvolvimentistas. Ambos os autores inserem o papel das instituições como elemento central do funcionamento do sistema econômico, principalmente quanto ao processo de desenvolvimento econômico, além da consideração da importância da história na definição das estruturas econômicas atuais das sociedades. No entanto, existem divergências consideráveis em suas abordagens, seja acerca do conceito de instituições, ou sobre o papel do mercado e do Estado no desenvolvimento, sendo essas as principais questões a serem tratadas no presente estudo.

Além desta seção introdutória, o artigo está estruturado da seguinte forma: na seção 2 constam as perspectivas de North e de Chang acerca do papel das instituições no desenvolvimento econômico; por sua vez, a seção 3 faz uma síntese como contraponto entre as abordagens dos autores; e a última seção apresenta as considerações finais.

2. A Economia Institucional e o desenvolvimento em Chang e North

Nesta seção são apresentadas as principais ideias dos economistas Douglass North e Ha-Joon Chang, visando comparar as questões relacionadas às instituições e sua relação com os fenômenos econômicos e sociais, como o papel do mercado e do Estado no desenvolvimento econômico, identificando como cada autor se insere dentro do escopo de pesquisa da Economia Institucional.

2.1. Instituições e desenvolvimento em Douglass North

Douglass North possui uma extensa obra, sendo o seu trabalho um dos mais importantes para a denominada Nova Economia Institucional. Uma das preocupações fundamentais de North é a investigação e explicação das diferenças entre o desempenho econômico entre países no tempo, por meio da inserção da história econômica. Mais precisamente, as instituições e a mudança institucional estão no cerne do processo de desenvolvimento (TOYOSHIMA, 1999; FIANI, 2002).

As instituições para North (2010, p. 15-16) “formam a estrutura de incentivos de uma sociedade, e as instituições políticas e econômicas, em consequência, são os determinantes subjacentes do desempenho econômico”. Elas funcionam como as “regras do jogo” de uma sociedade e podem ser conceitualmente entendidas como:

As restrições humanamente concebidas que estruturam a interação humana. Elas são feitas de restrições formais (regras, leis, constituições), de restrições informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta autoimpostos) e de suas respectivas características impositivas (NORTH, 2010, p. 16).

Os conjuntos de regras formais e informais condicionam a estrutura de incentivos e restrições de uma economia. Juntamente com a tecnologia empregada, as instituições determinam os custos de transformação e de transação. Os custos de transação definem o caminho até os mercados eficientes, ou seja, o resultado neoclássico de uma situação de maximização do rendimento só ocorre quando não existirem custos de transação, nesta condição os mercados serão eficientes, independentemente do arran-

jo institucional. Como esses casos se constatarem excepcionalmente na realidade, as instituições não são necessariamente desenvolvidas para serem eficientes e/ou reduzir os custos de transação (NORTH, 2010).

Nesse sentido, o surgimento e permanência de instituições que são desfavoráveis ao desenvolvimento econômico se tornam questão central no trabalho de North. Em relação a isso, o tratamento da questão dos direitos de propriedade tem um papel relevante em sua análise, seja quanto a sua garantia, como também quanto a sua definição. Como o interesse de North é explicar como as instituições são determinantes do desenvolvimento das sociedades, os direitos de propriedade funcionam como incentivo aos agentes a assumirem determinadas atividades. Para que exista esse estímulo, essas atividades devem apresentar um retorno econômico igual ao seu retorno social. Quando há uma disparidade entre o benefício privado e o retorno social, os lucros obtidos são insuficientes para garantir o montante de investimento necessário para obter o benefício social desejado. Quais seriam então os fatores que causariam essa divergência? Essa é uma das questões fundamentais da formulação teórica de Douglass North e é abordada desde o livro *The rise of the western world: A new economic history* (1973). Essa disparidade seria ocasionada por externalidades, e essas, por sua vez, são provenientes da definição inadequada dos direitos de propriedade. Isso é o que corresponderia ao chamado “Teorema de Coase” aplicado à análise do desenvolvimento econômico. Se os direitos estiverem bem definidos e garantidos, não haverá externalidades que impeçam o desenvolvimento econômico (FIANI, 2002, 2011; COASE, 1981, 1995).

A definição dos direitos de propriedade remete à importância do papel do Estado no desempenho econômico de uma sociedade. E a questão que surge seria determinar por quais motivos o Estado deixaria de definir os direitos de propriedade se eles afetam diretamente o desempenho econômico. E a resposta dada por North é a busca por receitas exercidas pelo Estado.⁴ O aporte teórico desenvolvido por North para tratar dessa questão é denominado “Teoria Neoclássica do Estado”. O que essa conceituação

4. Utilizando como exemplo o caso estudado em North e Thomas (1973), a análise da França e Espanha em contraponto com a Inglaterra e Países Baixos. A disparidade existente entre o crescimento desses países passou pelas estruturas de governança. No caso dos primeiros países, a Coroa possuía plena capacidade sobre a tributação e acabou gerando monopólios naturais e o controle do mercado, o que garantia uma grande quantia de receitas. Contrariamente, na Inglaterra, reduzindo o sistema burocrático a realeza não detinha a capacidade de estabelecer direitos que visassem o estabelecimento de monopólios para geração de renda para si. No caso dos Países Baixos, a opção pelas políticas voltadas ao mercado garantia os direitos de propriedade dos comerciantes e extinguiu o poder do monopólio feudal (FIANI, 2011).

busca demonstrar é que a evolução do grau de complexidade das sociedades, baseadas nas trocas interpessoais, torna necessária a presença de uma terceira parte, que é o Estado, que, por sua vez, tem a função de definir e garantir os direitos de propriedade e solucionar possíveis conflitos que venham a acontecer (FIANI, 2011).

Na obra *Violence and social orders*, North, Wallis e Weingast (2009) avançam na discussão sobre as formas como o Estado se organiza ao longo da história e sua participação no sistema econômico e político. Utilizando as tipologias de Estado Natural e Ordem de acesso aberto, os autores discutem a evolução da organização do Estado desde as formas mais primitivas até o Estado democrático moderno. Os autores argumentam que o Estado surge, historicamente, como uma forma de controlar os conflitos e a violência que emergem com o aumento das populações. O Estado natural consiste em uma forma *primitiva* de organização da sociedade e controle da violência. Ele consiste em uma coalizão de uma elite, que restringe o acesso a recursos e as atividades econômicas aos demais grupos. Essa forma de organização é denominada *natural* por ser uma das poucas formas de controle da violência em grandes populações, por milhares de anos antes do Estado democrático moderno. O Estado Natural compreende diversas formas de sociedades e economias ao longo da história, o que o caracteriza é o fato de as elites criarem uma rede de privilégios, através da estrutura política, constituindo uma *ordem de acesso limitado*.

Por outro lado, nas sociedades de *ordem de acesso aberto* o governo possui o monopólio do uso da violência de forma legítima em normas formais, e existem organizações que realizam o controle do exercício desse monopólio pelos agentes do Estado. O arranjo político dessas sociedades limita o uso da violência, e o acesso ao sistema político é amplo, dessa forma, o que ocorre é um processo de reforço mútuo dessas duas instituições. Nessas sociedades, uma característica importante é a existência de competição e uma “aparente independência do sistema político e econômico”. Os direitos políticos e de propriedade dos indivíduos são garantidos e independem da existência de elites. As características de equidade política e econômica são o que determinam a ordem de acesso aberto, e elas estão mais próximas dos Estados democráticos modernos, mas nem sempre este último pode ser considerado como uma sociedade de acesso aberto, de modo geral. Então, a limitação e controle do uso da violência e equidade de direitos designam esse tipo de ordem em diferentes formas de organização social ao longo da história (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 111).

Essa questão retorna ao cerne da discussão levantada anteriormente, dados os exemplos de sucesso de determinadas sociedades, qual é o motivo de os direitos de propriedades ineficientes persistirem e, conseqüentemente, consolidarem instituições também ineficientes. North (1990) destaca que, durante a história, governantes criaram direitos de propriedade em benefício próprio e, conseqüentemente, esses tornaram-se tipicamente ineficientes e geraram elevados custos de transação. A questão é por que essas instituições ineficientes não são eliminadas pelas pressões competitivas? Como poderia ser explicada a não adesão das instituições eficientes por determinadas economias e o que explicaria essa disparidade no desempenho econômico dessas sociedades? A resposta, segundo o autor, está na diferença entre instituições e organizações e como ocorre a interação entre elas (NORTH, 1990).

Tal interação molda o sentido da mudança institucional, as instituições, como já destacado, definem as oportunidades e restrições de uma sociedade, e as organizações seriam os grupos de indivíduos unidos em torno de objetivos comuns, à medida que evoluem, estas mudariam as instituições. As organizações podem ser organismos políticos, econômicos, sociais e de ensino (por exemplo, partidos políticos, empresas, igrejas, universidades etc.). Surgem em uma sociedade como um reflexo das oportunidades que a matriz institucional proporciona como também de outras restrições como tecnologia, preferências e renda. O surgimento dessas entidades visa maximizar essas oportunidades percebidas por seus criadores. Mais uma vez o sucesso na obtenção desses objetivos não é garantido, assim como também não é garantido que serão direcionados às atividades produtivas. A matriz institucional molda a forma como as organizações se estruturam em prol de seus objetivos, e suas ações, conseqüentemente, repercutem sobre as instituições existentes. A forma com que os conhecimentos e habilidades que as organizações adquirem durante o processo de busca dos seus objetivos podem representar as diferenças no desempenho entre diferentes organizações dentro de uma mesma estrutura institucional (NORTH, 1990, 2010).

E as diferenças entre os tipos de conhecimento envolvem os tipos de conhecimento comunicáveis e tácitos e pelos efeitos do *learning by doing*. O conhecimento comunicável é o tipo de “conhecimento que pode ser transmitido de uma pessoa para outra”. O conhecimento tácito “é adquirido em parte pela prática e pode ser comunicado apenas parcialmente”. Indivíduos possuem diferentes formas de adquirir conhecimento tácito, mesmo com a prática e a repetição existem diferenças na forma

como os indivíduos exploram esse conhecimento. E os efeitos do *learning by doing* quanto às organizações implicam nas “habilidades de coordenação adquiridas e rotinas desenvolvidas que funcionam como consequência da interação repetida”. Esse conjunto de conhecimento, habilidades e aprendizados adquiridos pelas organizações é uma função dos incentivos presentes nas instituições vigentes. E isso tem implicações sobre a mudança institucional, a demanda por conhecimento se modifica dependendo do lugar e do tempo, procura que depende da percepção atual dos *pay offs* em adquirir diferentes tipos de conhecimento. Essa demanda é diferente atualmente, por exemplo, nos Estados Unidos em relação ao Irã, ou em outros períodos da história, como na Idade Média (NORTH, 1990, p. 74-75).

O investimento e o aumento da demanda por habilidades e conhecimento afetam diretamente a relação de interação entre as organizações e as instituições e, conseqüentemente, no desempenho das economias no tempo. Um processo de investimento sistemático nesses conhecimentos e habilidades representa uma mudança na dinâmica da economia e dos aspectos de sua matriz institucional. Essa mudança na dinâmica econômica envolve mudanças na eficiência alocativa, que é dada em termos de eficiência de Pareto, e as mudanças institucionais por sua vez implicam na eficiência adaptativa. Esta envolve as regras que moldam as mudanças ocorridas em uma economia ao longo do tempo. Elas seriam as “habilidades de algumas sociedades em se ajustar flexivelmente a choques e de desenvolver instituições que efetivamente lidem com a realidade alterada” (NORTH, 1999, p.17, tradução nossa).

E essa capacidade de adaptação às novas realidades que surgem representa uma estrutura institucional em que principalmente as instituições informais presentes nas normas de comportamento a talharam no âmbito político desta sociedade. Algumas sociedades passaram por séculos de processo evolutivo de suas instituições formais e informais para atingir uma estrutura com características de eficiência adaptativa. Essa capacidade pode definir os incentivos das sociedades e organizações em adquirir conhecimento e induzir inovações como soluções de problemas enfrentados. As relações que se desenvolvem a partir da relação entre as organizações e a matriz institucional geram a mudança institucional. “Desta maneira, a mudança econômica é um processo ubíquo, incremental e contínuo que é resultado das escolhas que os atores individuais e os empresários das organizações fazem todo dia” (NORTH, 2010, p. 19).

O fato de a mudança econômica gerada a partir da interação entre as instituições e as organizações ser considerada um processo incremental é bastante relevante para a proposta teórica de North e remete a outro conceito fundamental em sua teoria, que é o *path dependence*. O conceito foi definido por Brian Arthur em seu trabalho sobre escolha de um padrão tecnológico e se relaciona também com a noção de *lock-in*. A constatação de Arthur foi de que na existência de tecnologias competidoras e de ambas gerarem retornos crescentes, não necessariamente a mais eficiente prevalecerá. À medida que um padrão tecnológico é adotado e se generaliza, ele sofre um processo de autorreforço, e será muito difícil modificá-lo ficando em uma situação de *lock-in*, que indica uma situação de difícil reversibilidade. A partir daí, as possibilidades de escolha sobre a tecnologia são condicionadas pela escolha de um padrão feita no passado, gerando uma situação de *path dependence*. O autorreforço que essa escolha sofre confere um caráter incremental à mudança, de modo que o processo não consegue se livrar dos efeitos gerados pelas decisões iniciais, pelo contrário, e os resultados presentes carregam esses efeitos. Para North (1990), a mudança institucional também apresenta as mesmas características (BERNARDI, 2012; TOYOSHIMA, 1999; NORTH, 1990).

As instituições se modificam ao longo do tempo, se consolidam e permanecem indeterminadamente em uma sociedade, mas isso não significa que elas gerarão os retornos necessários ao crescimento econômico. O que ocorre é que mesmo instituições que sejam ineficientes podem gerar retornos institucionais crescentes e, assim, se consolidarem no ambiente socioeconômico. Os mecanismos de autorreforço levam o arranjo institucional a se manter na condição de *lock-in* e se caracterizam como uma situação de *path dependence*. Por esse motivo, a inércia também é resultado da influência institucional no desempenho econômico. Mesmo que suscite atividades improdutivas, o arranjo institucional se estabelece através dos processos autorreforçantes e mantém a economia em *locked-in*. Dessa maneira, as decisões tomadas no passado, diante das oportunidades econômicas, dificultam o engajamento em atividades produtivas de maneira eficiente no presente, o que implica que a história importa, e a situação de *path dependence* demonstra isso sobre o desempenho apresentado pelas economias (NORTH, 2010; TOYOSHIMA, 1999).

De acordo com North (2010, p. 23) “a cultura é a chave para o *path dependence*”. A inserção da análise histórica e do fator tempo na abordagem de North se relaciona diretamente ao tratamento dado pelo autor à aprendizagem. As experiências do pre-

sente e a aprendizagem acumulada coletivamente em uma sociedade através do tempo se materializam na cultura. “O aprendizado atual de qualquer geração ocorre dentro do contexto das percepções derivadas da aprendizagem coletiva. Portanto, aprendizagem é um processo incremental filtrado pela cultura de uma sociedade que determina a percepção dos *pay-offs*”. E, como já destacado, isso não é uma garantia de que as instituições decorrentes desse processo serão eficientes na resolução dos problemas econômicos.

Na verdade, a maioria das sociedades ao longo da história ficou presa a uma matriz institucional que não evoluiu para a troca impessoal, que é essencial para capturar os ganhos de produtividade provenientes da especialização e da divisão do trabalho que tem produzido a riqueza das nações. [...] Sociedades que ficam “presas” incorporam sistemas de crenças e instituições que não conseguem enfrentar e resolver os novos problemas da complexidade social. [...] Como quer que definamos o desempenho econômico, o registro histórico é claro, os incentivos que formam parte do sistema de crenças, expressos nas instituições, determinam o desempenho econômico através do tempo (NORTH, 2010, p.16).

É possível perceber que as inserções das instituições como elemento central das estruturas econômicas das sociedades e como fator determinante do seu desempenho exigem uma análise detalhada de como ocorre a mudança institucional. Esse é um dos fatores que diferenciam a abordagem de North da visão neoclássica tradicional, a mudança implica considerar a passagem do tempo que não é considerada nas análises estáticas. O fato de as economias se manterem presas a atividades econômicas pouco produtivas evidencia o fato de o autor adotar o conceito de racionalidade limitada e a presença de incerteza no ambiente econômico. Apesar destas distinções, a abordagem institucional de North não representa um rompimento total com o pensamento neoclássico, mas uma complementação deste. Nesse sentido, Douglass North, como um dos principais expoentes da NEI, está alinhado com o programa de pesquisa institucional representante do *mainstream economics*. O autor que analisaremos a seguir possui uma visão bem mais crítica quanto aos pressupostos neoclássicos e a alguns conceitos utilizados por North. Por isso a análise da abordagem institucional de Ha-Joon Chang é relevante para realizar um contraponto acerca do entendimento das relações entre instituições e desenvolvimento econômico.

2.2. Instituições e desenvolvimento econômico na perspectiva de Ha-Joon Chang

Ha-Joon Chang utiliza exemplos históricos para contestar o pensamento típico liberal. As análises em perspectiva histórica evidenciam a ação do Estado no desenvolvimento econômico, refutando com fatos empíricos a hipótese dos mercados eficientes e autorregulados como promotores do desenvolvimento. Países como a Inglaterra e os Estados Unidos da América (EUA), supostamente liberais, adotaram políticas estatais na promoção do desenvolvimento; a Inglaterra, porém, teve um breve período de “liberalismo econômico” entre 1860 e 1930, nos EUA isso nunca foi observado. Com exemplos históricos, Chang (2004) enriquece o debate sobre desenvolvimento, em um contexto de elevado fluxo de informações.

De acordo com Cavalcante (2007), ao desenvolver a ideia de política econômica institucional, Chang questiona a definição de Douglass North, de que instituições seriam regras do jogo que restringem o comportamento humano. Se assim o fosse, as instituições teriam um papel demasiado restrito na sociedade, sendo que, instituições como o Estado, mercado e as firmas, além de restringir, também constroem e possibilitam a ação dos indivíduos. “Fica evidente que Chang considera que uma instituição pode ser tanto a regra que restringe, constitui e possibilita as ações dos indivíduos, quanto um conjunto de regras componente de uma organização – firmas, Estado e mercado” (CAVALCANTE, 2014, p. 384).

Na abordagem da NEI, as relações entre indivíduos e instituições ocorrem de baixo para cima, ou seja, se assume que os indivíduos possam, de acordo com o autointeresse, construir ou descartar as instituições que melhor lhes convêm. Chang contraria esse ponto e postula a existência de uma relação recíproca entre as instituições sociais e a ação individual.

A principal reação de Chang aos novos institucionalistas remete à colocação de instituições e indivíduos em campos opostos e impermeáveis, afirmando ainda que o sistema capitalista não deveria ser visto como um mero agrupamento de instituições que os indivíduos podem construir e descartar de acordo com seus objetivos de maximização. Contra essa visão Chang afirma que uma instituição é um complexo de regras formais e informais, mantidas e/ou transformadas por agentes intencionais, em que firmas, Estado e mercado se inter-relacionam, moldando o sistema capitalista (CAVALCANTE, 2014, p. 385).

A contribuição de Chang reside no fato de que as instituições influem na mesma medida em que são moldadas pela ação humana. Assim, as instituições e os indivíduos estão interligados, ou seja, um não existe sem o outro. Essa relação funcional das instituições com a ação humana tem origem no pensamento weberiano, onde as instituições têm a capacidade de moldar a forma como os indivíduos interpretam a realidade e, por meio do hábito, admitir padrões de comportamento consolidando-os em instituições, com isso, é possível estabelecer a relação funcional “de cima para baixo entre instituições e ação individual” (CAVALCANTE, 2014, p. 382).

Sendo assim, a partir da crítica à teoria econômica ortodoxa, Chang, junto com outros autores, propõe a economia política institucionalista, cujo objetivo é aperfeiçoar o debate acerca do papel das instituições no desenvolvimento econômico, propondo uma reflexão mais profunda, em que o desenvolvimento econômico é visto como processo de mudança estrutural na qual o Estado, desenvolvimentista, é considerado ator estratégico privilegiado por possuir papel fundamental como planejador e coordenador do desenvolvimento (COUTINHO, 2017).

Desenvolvimento é um termo genérico e uma das principais questões é saber quais funções as instituições desempenham ou devem desempenhar no desenvolvimento econômico, considerando a existência de instituições que desempenham melhores algumas funções do que outras. O problema fundamental originado dessa discussão é que não há uma “receita de bolo”, ou seja, a complexidade em torno do tema não possibilita alcançar um consenso geral sobre quais são as funções que uma instituição deve desempenhar para promover o desenvolvimento econômico. Existe, portanto, um problema conceitual por conta de uma variedade de maneiras diferentes de enxergar tanto o desenvolvimento quanto as instituições, e ainda que seja possível elaborar uma lista com metas e funções essenciais para atingir o desenvolvimento econômico, não significa que haja concordância quanto ao formato institucional necessário para seguir tal lista e atingir eventuais metas. Parte desse problema está no fato de as instituições serem orgânicas, ou seja, por de trás de um tipo de instituição existe toda uma carga histórica que envolve processos variados de tomada de decisão e aprendizagem por tentativa e erro. Em uma determinada sociedade, a instituição pode ser encarregada de uma função, em outras, pode existir uma relação institucional mútua, com funções diversas nas quais podem surgir relações de suporte, estímulo

ou conflito, por conta disso, é difícil relativizar e generalizar qualquer pressuposição sobre o tema (CHANG, 2008).

Por exemplo, o bem-estar social foi tipicamente produzido pelo Estado do bem-estar social na maioria dos países europeus. No leste asiático, o bem-estar social foi obtido com a combinação de um Estado do bem-estar social (mais fraco que o europeu), políticas corporativas de bem-estar, provisão familiar e outros instrumentos. Se olhássemos apenas para as políticas governamentais de bem-estar social, deixaríamos de compreender o real nível de provisão do bem-estar no leste asiático. Em outro exemplo, nas economias anglo-americanas a disciplina de administrações corporativas ineficientes é feita pelo mercado de ações, enquanto na Alemanha e no Japão tal disciplina é realizada pelos grandes bancos universais geradores de empréstimos (CHANG, 2008, p. 16).

De maneira geral, a literatura ortodoxa tem fixação exagerada por alguns tipos particulares de instituições com “padrão global”, que, por vezes, defendem o livre comércio. O ponto fundamental da crítica é que não há maneira de padronizar as políticas econômicas ou instituições de uma sociedade, tendo em vista as características e processos históricos inerentes a cada sociedade, e, ainda, a recomendação por “boas políticas” vinda dos países altamente desenvolvidos sugere que eles estariam “chutando a escada” por onde alcançaram o desenvolvimento econômico.

Segundo Chang (2004), quando se olha em perspectiva histórica, o desenvolvimento econômico da maior parte dos países altamente desenvolvidos ocorreu às custas de políticas comerciais e medidas protecionistas à indústria, ou seja, políticas atualmente consideradas ruins por grande parte desses mesmos países. O autor vai mais longe, argumentando que as instituições boas ou ortodoxas, recomendadas pelos países altamente desenvolvidos, não estavam presentes na sociedade antes de eles se tornarem desenvolvidos. Entre as instituições boas estão: a democracia, o sistema judiciário independente, setor público reduzido e transparente em prol do mercado, proteção aos direitos de propriedade intelectual e privada, instituições financeiras adequadas como um banco central independente, entre outros.

Na literatura sobre instituições e desenvolvimento, o direito de propriedade é tido como a instituição mais importante. Argumenta-se que porque muitas das economias em desen-

volvimento e transição carecem de um bem definido e seguro sistema de direito de propriedade, muitas das “boas” políticas baseadas em teorias “corretas” recomendadas pelos ortodoxos fracassaram. Isto porque, segundo esta visão, na ausência de garantias apropriadas para os frutos de seus sacrifícios, indivíduos não realizaram investimento, independentemente das políticas direcionadas para estabilidade macroeconômica, comércio e regulação do mercado (CHANG, 2008, p.19).

Para Chang (2008), intrínseco ao direito de propriedade está um complexo conjunto de instituições como leis de falência, propriedade intelectual, leis de contratos etc., tal diversidade garante um caráter multifacetário do direito de propriedade que, no entanto, não é reconhecido em sua totalidade pelo discurso ortodoxo, onde são reconhecidos apenas o livre acesso, propriedade privada pura e propriedade estatal. Nesse sentido, a teoria ortodoxa é simples e tendenciosa, porque presume que os incentivos eficazes são aqueles que possibilitam o progresso econômico a partir da propriedade privada. Essas suposições são falhas tanto teoricamente quanto empiricamente. Teoricamente porque as motivações humanas são heterogêneas, existe uma infinidade de comportamentos e motivações não egoístas. Empiricamente porque existe uma relação recíproca entre propriedades privada, pública e híbrida, sendo a China um exemplo nesse sentido, e a França pós-guerra outro exemplo, onde o desempenho das empresas estatais foi fundamental para o desenvolvimento econômico do país. Além disso, não existe métrica que corrobore um nível ótimo para o direito de propriedade. De maneira geral, o direito de propriedade pode ser bom ou ruim. Quando perpetuados, os direitos de propriedade ruins podem provocar a estagnação de uma sociedade no tempo, limitando uma trajetória tecnológica, por exemplo. No lado oposto, a criação ou a transgressão dos direitos de propriedade, em determinado contexto, poderia proporcionar maturidade institucional e desenvolvimento econômico no longo prazo, por isso, a simples manutenção de um direito de propriedade não garante o desenvolvimento. “O que é importante para o desenvolvimento econômico não é a proteção dos direitos de propriedade existentes, mas a habilidade de decidir que direitos de propriedades devem ser protegidos e sob que condições” (CHANG, 2008, p. 23).

Já quando aborda a questão da produção, Chang (2014) é enfático, a ciência econômica trata a produção como uma caixa preta, certa quantidade de trabalho é rela-

cionada com certa quantidade de capital e disso resulta certa quantidade de bens e serviços. Para o autor, a produção de fato vai muito além da simples combinação de quantidades abstratas de dois fatores de produção, “a produção é a base essencial de qualquer economia. Com efeito, as mudanças na esfera da produção geralmente têm sido as causas mais poderosas de mudança social”⁵ (CHANG, 2014, p. 38). O mundo em que vivemos foi construído por inúmeras inovações tecnológicas e mudanças institucionais, por exemplo, a gênese do trabalho assalariado e as inovações ocorridas entre 1860 e 1910 resultariam naquilo que é conhecido como indústria química e indústria pesada, tecnologias como o motor de combustão, máquinas elétricas, fertilizantes etc., foram desenvolvidas como consequência do desenvolvimento e aplicação dos conhecimentos sobre engenharia e ciência. Com tal sistematização, uma invenção poderia ser replicada e aperfeiçoada.

Porém, como observado em outras passagens do texto, a imitação de uma instituição ou de uma tecnologia raramente é suficiente. Tanto tecnologia quanto as instituições precisam ser adaptadas para as diferentes condicionantes sociais. “Assim como existem elementos tácitos em tecnologias, há elementos tácitos em instituições” (CHANG, 2008, p. 28). A simples importação de instituições formais não basta, é necessária a adaptação, o desenvolvimento do hábito, isto é, as instituições informais são uma parte considerável da condicionante social, intrínseca a cada sociedade, é nesse sentido que pode ser impossível replicar um modo de produção como o *Just-In-Time*, onde não há uma cultura industrial (CHANG, 2008).

De maneira geral, “todas as economias em *catching-up* usam políticas industrial, comercial e tecnológica (ICT) ativistas (...) para promover o desenvolvimento econômico” (CHANG, 2004, p. 208). Tal padrão se repete ao longo da história com países com alto nível de desenvolvimento buscando alcançar a fronteira tecnológica, apesar do fato de utilizar políticas ativas de ICT não significar êxito em termos econômicos, o autor sugere a ação política, em que cada país deve fazer suas próprias escolhas, conforme suas necessidades e prioridades, buscando também aprimorar suas instituições, e apesar da burocracia e corrupção, políticas de ICT ativistas devem ser usadas (CHANG, 2004).

5. Nesse ponto, cabe resgatar Veblen (1965, p. 182), quando afirma que as instituições econômicas “[...] são métodos habituais de dar continuidade ao modo de vida da comunidade em contato com o ambiente material no qual ela vive”.

3. Divergências entre a abordagem institucional de North e Chang: o papel das instituições no desenvolvimento

A NEI expande o horizonte de análise da teoria neoclássica ao incorporar elementos teóricos como ideologia, Estado e instituições. Para tal, foi preciso efetuar algumas modificações na agenda de pesquisa neoclássica, por exemplo, North trabalha com o conceito de racionalidade limitada de Simon, enquanto na economia neoclássica a racionalidade era vista como instrumental ou substantiva, em que indivíduos procuram sempre maximizar a utilidade, buscando sempre a melhor escolha. No entanto, mesmo com a adoção conceitual da racionalidade limitada, o foco da teoria continua sendo o indivíduo, o que não rompe com o pensamento neoclássico, apenas o modifica. E esse é um dos pontos de divergência entre economistas. Chang, por exemplo, propõe uma ruptura, o autor nega que o somatório dos comportamentos de indivíduos autointeressados forme estruturas sociais, porque as instituições normalmente estão dispostas antes dos indivíduos. Ou seja, é proposta uma maneira alternativa de estudar economia. Em oposição ao individualismo metodológico, a prioridade seriam as instituições, nesse sentido, Chang é influenciado pela velha economia institucional, em que Veblen foi um dos pioneiros (SIMON, 1979; CAVALCANTE, 2007).

A perspectiva de instituições adotada por North (1990, 2006), onde elas são as “regras do jogo” e funcionam como restrições ao comportamento humano, é criticada por Chang (2006, 2008) que entende as instituições e a mudança institucional como um processo evolutivo, sendo tanto restrições como possibilidades à ação do indivíduo. Esse fator dinâmico não representaria um caráter de imutabilidade das instituições no caso de serem consideradas apenas como restrições.

Para Chang (2008), no longo prazo as instituições não são imutáveis, tal como a cultura, as instituições mudam, e muitas vezes essa mudança pode ocorrer de forma dramática. Esse processo de mudança envolve complexas cadeias de causalidade, as instituições influenciam a economia, mas a economia também é influenciada pelas instituições, o comportamento dos indivíduos sob esse prisma é análogo, pois são os seres humanos quem formam as instituições, e o comportamento destes é influenciado por elas, isso implica dizer que as escolhas das pessoas não necessariamente são determinadas pelos seus próprios interesses; as instituições nas quais as pessoas participam, influenciam na maneira como as pessoas tendem a perceber o seu próprio

interesse. Esses elementos são completamente negligenciados pelas teorias ortodoxas porque se admite que as preferências dos indivíduos sejam predeterminadas.

Nesse sentido, a noção de instituições em North destaca o papel das instituições sobre as decisões dos agentes, mas também destaca como o comportamento humano pode modificar as instituições. A evolução institucional é moldada pela interação entre as instituições e as organizações, e essas, por sua vez, são grupos de indivíduos. As escolhas que os agentes individuais e empresários realizam acarretam mudança econômica. A mudança ocorre quando os indivíduos percebem que poderiam obter ganhos maiores alterando suas trocas, sejam econômicas ou políticas. O estímulo à mudança pode ser exógeno, como a mudança de preço ou qualidade de um produto, mas, em longo prazo, elas ocorrem através do aprendizado dos agentes. A partir das experiências e do aprendizado, os indivíduos formam modelos mentais que são formas de interpretar o mundo. Os modelos mentais vão sendo redefinidos a partir de novas experiências. O compartilhamento de modelos mentais por meio da herança cultural acaba transformando uma estrutura de crenças em instituições, tanto informais quanto, posteriormente, formais. A necessidade de mudanças em relações de “contrato” a partir de uma nova percepção sobre as trocas a serem realizadas causa a mudança institucional. Assim, os modelos mentais e as instituições guardam uma relação íntima (NORTH, 2006, 2010).

Outro ponto pertinente refere-se ao papel do Estado. Para Douglass North, o Estado é um agente fundamental tanto para a organização quanto para o desenvolvimento econômico. Sob uma perspectiva histórica, o autor busca relacionar os direitos de propriedade com o desempenho econômico, e o argumento central é tal que, se houver ineficiência no âmbito dos direitos de propriedade, eles reduzirão a capacidade do sistema econômico se desenvolver, o crescimento acontecerá somente se houver uma organização eficiente do sistema econômico. Nessa concepção, o Estado teria como função essencial a garantia e consequente eficiência dos direitos de propriedade, assim, os indivíduos poderiam se sentir estimulados e o desenvolvimento econômico viria naturalmente via mercado. Assim, o crescimento ocorre via mercado, e o Estado possui um papel reduzido, em particular, o de promover a estabilização do sistema econômico. No entanto, o Estado realiza essa garantia de direitos em troca da arrecadação de impostos, por isso é considerado um agente dotado de interesses (FIANI, 2011).

Chang questiona as pressuposições neoclássicas de que o Estado menos ativo promoveria o desenvolvimento econômico. Muito pelo contrário, o Estado é um ator de grande importância atuando diretamente na promoção de políticas econômicas e na intervenção dos mercados, fazendo uso, por exemplo, de proteção tarifária, subsídios, sanções etc. O Estado, para Chang, além de administrar os conflitos inerentes ao sistema econômico – como o desemprego, por exemplo – é um Estado empreendedor. A elevada interdependência do sistema econômico faz com que as relações mais amplas escapem do entendimento dos agentes, nesse sentido, o Estado pode agir como coordenador ou promovedor do desenvolvimento econômico, e não apenas como uma instituição estabilizadora que pode restringir relações (FIANI, 2011). Além disso, do ponto de vista político, o Estado não é uma instituição neutra. O Estado é uma instituição imersa em relações políticas, dele fazem parte agentes que possuem visões de mundos diferentes e têm interesses diversos. Esse tipo de comportamento influencia a ação humana, e, por conta disso, considerar um indivíduo autocentrado maximizador, como faz a teoria neoclássica, seria inadequado (CAVALCANTE, 2014).

É possível romper com o determinismo cultural/institucional que domina o pensamento ortodoxo apenas se entendermos a complexidade de culturas e instituições por um lado, e se aceitarmos a importância da agência humana para mudanças institucionais. Apenas se aceitarmos a natureza multifacetada de culturas/instituições e a existência de tradições culturais/institucionais alternativas em uma sociedade, poderemos compreender que as coisas em que as pessoas acreditam e o que elas fazem é realmente relevante (CHANG, 2008, p. 26).

Para Chang (2004), as boas instituições dos países desenvolvidos são consequência do seu processo de desenvolvimento, que culminou em um processo de maturidade institucional, dessa forma, as instituições não são fato gerador do desenvolvimento econômico, como preza a literatura ortodoxa em instituições. Se as instituições abrem um leque de possibilidades acerca da ação humana, “então a mudança institucional passa antes pela formação dos sujeitos, de suas motivações, da visão de mundo, que são produto de seu meio, nesse sentido, resultado do nível de desenvolvimento econômico de uma sociedade” (CAVALCANTE, 2017, p. 67). Esse é um ponto de clara divergência entre os autores, visto que, para North, a constitui-

ção da matriz institucional e sua mudança no tempo vão constituir as estruturas que definirão o desenvolvimento econômico das sociedades. As instituições são um resultado de decisões passadas que influem sobre o presente, assim como as decisões presentes moldam resultados futuros, como se pode ver através da noção de *path dependence*. O engajamento em atividades que geram ganhos sociais decorre dessas instituições, o que diverge da proposta de Chang, que entende que a maturidade institucional é decorrente do desenvolvimento, por isso as instituições não deveriam ser “transplantadas”.

O Quadro 1 sintetiza algumas das principais características das ideias de Douglass North e Ha-Joon Chang, discutidas no texto.

Quadro 1 | Comparação entre conceitos gerais de North e Chang

North	Chang
<ul style="list-style-type: none"> ■ Expande o horizonte de análise da teoria neoclássica ao incorporar elementos teóricos como ideologia, Estado e instituições. ■ Racionalidade limitada. ■ Instituições como “regras do jogo”. ■ O aprendizado é influenciado pelas instituições que geram modelos mentais e modificam as instituições. ■ O Estado tem a função de garantir os direitos de propriedade. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Propõe uma ruptura com a economia neoclássica e o individualismo metodológico. ■ Instituições são tanto restrições como possibilidades de ação individual. ■ Os seres humanos formam as instituições, e o comportamento destes é influenciado por elas. ■ Preferências individuais não são predeterminadas. ■ Estado é um ator de grande importância na promoção de políticas econômicas.

Fonte: elaborado pelos autores.

É possível destacar a partir do contraste de algumas das principais elaborações teóricas do trabalho desses autores que, de fato, mesmo considerando o papel crucial das instituições, suas visões guardam semelhanças em aspectos, como a consideração da importância da análise histórica para as ciências econômicas, mas também divergências consideráveis, como o entendimento sobre a função do Estado e como se dá sua relação com o mercado e as políticas econômicas. Como já descrito, as vertentes nas quais os autores se inserem possuem propostas teóricas que dificultam a determinação de um campo de estudo definido como Economia Institucional. A Nova Economia Institucional, com a qual Douglass North está associado, mantém alguns pres-

supostos da teoria neoclássica da economia e busca complementá-la, enquanto Chang busca resgatar a perspectiva evolucionária característica da abordagem da Economia Institucional original.

4. Considerações finais

Ainda que Douglass North e Ha-Joon Chang tenham preocupações semelhantes sobre a necessidade de estabelecer relações entre instituições e desenvolvimento, o tratamento dado pelos autores a essa questão mostra claras divergências entre as suas abordagens. O escopo teórico de North, que se desenvolve em torno da análise das instituições, insere diversos elementos, como a consideração da racionalidade limitada, a incerteza, a importância da história e o fator tempo, que vão além da análise estática da teoria neoclássica. No entanto, o autor não busca romper a ligação com a teoria neoclássica, mas complementá-la, mantendo o pressuposto da concorrência como caminho para a busca da eficiência, a partir de um conjunto de regras preestabelecidas (as “regras do jogo”). Contrariamente, Ha-Joon Chang busca resgatar as contribuições da Velha Economia Institucional e busca romper de fato com a análise econômica baseada nos pressupostos neoclássicos, baseado na dinâmica institucional e no papel do Estado como ator fundamental para o desenvolvimento econômico.

O tratamento dado pelos autores às instituições possui algumas semelhanças. Os dois autores consideram toda a carga histórica presente nas instituições e como isto se configura em um fator que pode influir sobre o crescimento econômico. No entanto, Chang entende que a definição de instituições como “regras do jogo” é equivocada, pois funcionaria apenas como um fator de restrição ao comportamento dos indivíduos. Por isso adota uma visão mais próxima da abordagem evolucionária característica de Veblen, levando em conta os hábitos e padrões de comportamento predominantes na sociedade. O pensamento de North parece caminhar para um entendimento mais próximo desse quando inclui a importância do aprendizado e formação dos modelos mentais e sua relação com as instituições, mas, como demonstrado, o seu conceito de instituições ainda é concebido como uma “construção humanamente concebida”.

Outro ponto de bastante divergência é a função do Estado no desenvolvimento econômico. North destaca como função essencial do Estado a definição e garantia dos direitos de propriedade, caso isso ocorra, às instituições decorrentes serão favoráveis às atividades produtivas que levam ao crescimento econômico através dos mecanismos de mercado. Para Chang, a mera definição dos direitos de propriedades não é relevante em si, mas sim a capacidade de definir quais direitos de propriedade são favoráveis ao desenvolvimento das atividades produtivas. E, nesse sentido, Chang considera a participação atuante do Estado na economia, destacando que as economias desenvolvidas, hoje tidas como liberais, se utilizaram de políticas protecionistas para alcançar o desenvolvimento.

Referências

- BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (*path dependence*): definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 41, p. 137-167, 2012.
- CAVALCANTE, C. M. *Análise metodológica da economia institucional*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.
- _____. A economia institucional e as três dimensões das instituições. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 3, p. 373-392, 2014.
- CHANG, H-J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004.
- _____. *Economia: modo de usar*. Um guia básico dos principais conceitos econômicos. Tradução Isa Mara Lando e Rogério Galindo. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- _____. Um estudo sobre a relação entre instituições e desenvolvimento econômico: algumas questões teóricas fundamentais. *OIKOS*, Rio de Janeiro, vol. 7, n. 2, 2008.
- COASE, R. H. The Coase theorem and the empty core: a comment. *The Journal of Law and Economics*, Chicago, vol. 24, n. 1, p. 183-187, 1981.
- _____. The nature of the firm. In: ESTRIN, S.; MARIN, A. (eds) *Essential readings in economics*. London: Palgrave, 1995. p. 37-54.
- COMMONS J, R. Economia institucional. In: SALLES, A, O, T; PESSALI, H. F.; FERNÁNDEZ, R. G. *Economia institucional: fundamentos teóricos e históricos*. São Paulo: Editora Unesp, 2017.
- COUTINHO, D. R. Direito e institucionalismo econômico: apontamentos sobre uma fértil agenda de pesquisa. *Brazilian Journal of Political Economy/Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 37, n. 3, 2017.

- CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 2, p. 119-146, jul./dez. 2002.
- DEQUECH, D. The demarcation between the “old” and the “new” institutional economics: recent complications. *Journal of Economic Issues*, vol. 36, n. 2, p. 565-72, 2002.
- FIANI, R. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 11, n. 1, p. 45-62, 2002.
- _____. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- HODGSON, G. M. What are institutions. *Journal of Economic*, vol. 40, n. 1, p. 1-25, 2006.
- _____. Institutions and individuals: interaction and evolution. *Organization Studies*, vol. 28, n. 1, p. 95-116, 2007.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- _____. *Understanding the process of economic change*. London: Institute of Economic Affairs, 1999.
- _____. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2006.
- _____. Desempenho econômico através do tempo. *Revista de Direito Administrativo – RDA*. Rio de Janeiro, vol. 255, p. 13-30, set./dez., 2010.
- _____; WALLIS, J. J; WEINGAST, B. R. *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- TOYOSHIMA, S. Instituições e desenvolvimento econômico: uma análise crítica das ideias de Douglass North. *IPE-USP – Estudos Econômicos*, São Paulo, vol. 29, n. 1, 1999.
- SIMON, H. From substantive to procedural rationality. In: HAHN, F.; HOLLIS, M. (Eds.). *Philosophy and economic theory*. Oxford: Oxford University Press, 1979. p. 65-68.
- VEBLEN, T. B. *A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1965.

A contribuição de Celso Furtado para a transição civilizacional e o movimento progressista: lições de *Criatividade e dependência na civilização industrial*²

RESUMO

Há quarenta anos, Celso Furtado publicou *Criatividade e dependência na civilização industrial*, questionando os desdobramentos da globalização. Pretendemos recuperar o trabalho de Furtado e refletir sobre ele à luz do que acontece em (i) matéria de movimentos progressistas e reacionários na política econômica nacional e internacional e (ii) estudos para a transição. O artigo aporta três contribuições: a perspectiva de longo prazo requerida para transformações de fôlego na ordem social; a importância da *práxis* na conformação de novos sistemas culturais que permitem novos arranjos de reprodução material da existência humana; e o pioneirismo de Furtado no que viria a se tornar um campo de estudos sobre transições sociais. Assim, a onda reacionária na política e economia internacional é colocada em perspectiva e exalta-se a importância da experimentação de novos arranjos de governança socioeconômicos.

Palavras-chave

Celso Furtado; Transição; Globalização.

ABSTRACT

Forty years ago, Celso Furtado published his “Creativity and dependence in the industrial civilization”, in which he questioned the ramifications of globalisation. This article means to revive Furtado’s work and reflect on it considering what is occurring in (i) the case of progressive and reactionary movements in both national and international economic policy and (ii) transition studies. This article offers three contributions: the long-term perspective required for transformations of impetus in the social order; the importance of the praxis in the conformation of new cultural systems that allow for new arrangements regarding the material reproduction of human existence; and the pioneering spirit of Furtado in what would become a field of study looking at social transitions. Thus, the reactionary wave being seen in international politics and economics is placed in perspective and we extol the importance of experimenting with new arrangements and structures of socioeconomic governance.

Key-words

Celso Furtado; Transition; Globalisation.

1. Departamento de Política Científica e Tecnológica, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
2. O autor agradece à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo suporte financeiro na tese desenvolvida no PPG-PCT, do Departamento de Política Científica e Tecnológica da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Agradeço a leitura e os comentários feitos por Luiz Otávio Lucas e Maria Beatriz Bonacelli em esboços anteriores do artigo. Eventuais imprecisões e lacunas do artigo são de única e exclusiva responsabilidade deste autor.

“Nossa luta não é só por democracia, mas por outra civilização”

PEPE MUJICA

1. Introdução

Em 1978, Celso Furtado escreveu *Criatividade e dependência na civilização industrial*. No livro, o autor aborda temas amplos e diversos tais como globalização, transnacionais, a cultura da civilização industrial epitomizada pela racionalidade instrumental e longas narrativas históricas sobre como se estabeleceu o sistema capitalista. Sawaya (2008, p. 328) entende essa obra como a tentativa de Celso Furtado de explicar a manutenção da relação de dependência entre centro e periferia mesmo após a onda industrializante dos anos 1960. O aparente caleidoscópio de ideias e temas foi classificado por Oliveira (2003) como um trabalho pertencente à fase “filosófica” de Furtado. Qualificando com mais precisão a “fase” de Furtado ao analisar sua produção acadêmica nos anos 1970, Cunha e Britto (2011, p. 7) atestam que o autor estava “em busca de uma teoria social global”. A realidade é que Furtado chegou cedo demais no debate da transição civilizacional, hoje um tema em franco crescimento na academia. Em sua formulação original, para tanto, o autor cunhou o conceito de *criatividade*, capaz de mediar a passagem entre diferentes estruturas socioeconômicas em um cenário histórico dinâmico (BOIANOVSKY, 2015, p. 425-426).

O crescimento da área de pesquisa em transição para a sustentabilidade está em Markard, Raven e Truffer (2012). Os autores definem quatro grandes áreas (ou abordagens) dentro dos estudos de transição para a sustentabilidade: gestão da transição, gestão de nichos estratégicos, perspectiva multinível e sistemas tecnológicos de inovação. Loorbach, Frantzeskaki e Avelino (2017) oferecem um ótimo guia sobre o transbordamento dos estudos de transição para outros temas (novos sistemas políticos, sociais e ecológicos). De acordo com os autores, os estudos de transição tomaram corpo a partir da década de 1990, com a convergência de estudos de inovação e de sustentabilidade e, têm sido bem-sucedidos em transbordar do âmbito acadêmico para a esfera das políticas públicas. Os autores também oferecem uma definição do que se entende por transição:

Transitions in their literal sense refer to the process of change from one state to another. In transitions research, the term refers to the process of change from one system state to another via a period of nonlinear disruptive change. Such systemic change, by definition, is the result of an interplay of a variety of changes at different levels and in different domains that somehow interact and reinforce each other to produce a fundamental qualitative change in a societal system (LOORBACH; FRANTZESKAKI; AVELINO, 2017, p. 605).

Como veremos, esta intenção de compreender a passagem de uma *estrutura* socioeconômica para outra era também a motivação de Celso Furtado nos anos 1970 (CUNHA; BRITTO, 2011; BOIANOVSKY, 2015). Furtado (1978) é entendido como o livro que sintetiza essa ousada e pioneira tentativa do autor de compreender a mudança estrutural em dois planos: sem alterar os parâmetros sociais (isto é, a *cultura*, como veremos), ou alterando esses parâmetros culturais, dando origem a uma nova forma civilizacional. Williams (1985) define o termo civilização como “*an achieved state or condition of organized social life*”³ (WILLIAMS, 1985, p. 57). Em Furtado, o termo civilização pode ser entendido como forma de organização da vida social que implica alguma forma de dominação social. Essa forma de dominação depende, concretamente, de uma cultura, um sistema de valores e crenças, que estruturaria (no sentido de limitar as possibilidades, *constranger*) os possíveis canais de expressão da criatividade humana (CUNHA; BRITTO, 2011, p. 6). A cultura na fase da civilização industrial, portanto, legitima certas expressões da criatividade humana: aquelas que fomentam e desenvolvem os canais de acumulação material. Outras formas de expressão da criatividade são, por oposição, bloqueadas.

Se fossemos resumir o livro em uma frase, poderíamos dizer que Furtado narra o processo histórico secular de duas transições civilizacionais e de suas “culturas” associadas. A primeira transição o autor dá a entender que estaria completa: da civilização pré-moderna, baseada em formas autoritárias de extração do excedente econômico, para a civilização industrial moderna; a segunda transição seria a transição incompleta, porém iniciada, da civilização industrial para uma sucedânea, ainda encoberta pelas indeterminações do futuro, mas necessária para a libertação do poten-

3. Ou ainda “*it has come to be a relatively neutral form for any achieved social order or way of life [...] and the word now regularly attracts some defining adjective: western civilization, modern civilization, industrial civilization, scientific civilization and technological civilization*” (WILLIAMS, 1985, p. 59).

cial criativo humano. Embora esteja encoberta, Furtado enxerga as franjas desta nova cultura se descortinando a partir de alguns movimentos sociais: as artes, o movimento ecologista e o movimento feminista são citados no livro.

Onde a globalização entra na discussão de transições civilizacionais? A globalização é entendida como o processo de aceleração da lógica instrumental e acumuladora característica da civilização industrial. Essa aceleração, dependendo da forma com que fosse conduzida, poderia levar à difusão ainda mais bem-sucedida da civilização industrial e de seus valores (optando pela via das instituições supranacionais que redistribuíssem o excedente gerado pelas transnacionais) ou à sua contestação (caso se optasse pela via de instituições tecnocráticas que não impedissem a formação de monopólios transnacionais, concentrando riqueza e acelerando a financeirização). O sucesso da globalização dependia também do enfrentamento da dependência – esta posição subalterna dos países periféricos com relação aos países do centro⁴ – na determinação do direcionamento de seu excedente econômico e na liberdade de expressão de suas formas de criatividade. A luta contra a dependência configura-se, portanto, como a primeira fase de emancipação do homem da periferia. Sua eventual equalização de condições com os homens do centro os colocariam então juntos na segunda fase da luta: a de superação da civilização industrial. A importância do livro assoma quando se tem em conta que o declínio da globalização é um momento de questionamento dos valores sobre os quais repousa o *status* privilegiado da lógica mercantil e acumuladora. O perigo está na alternativa: valores ainda mais restritivos à liberdade e criatividade do que Furtado observava em 1978, embora ele tenha se perguntado: “Haverá uma nova civilização, ou apenas a prolongação da atual sob formas degradadas?” (FURTADO, 1978, p. 167).

O que pretendemos neste breve artigo é (i) recuperar o trabalho de Furtado (1978) e (ii) refletir sobre ele à luz do que acontece em matéria de movimentos progressistas (especialmente os orientados para a transição civilizacional) e reacionários na política econômica nacional e internacional. Para tanto, depois desta introdução seguem três seções: a segunda e a terceira recuperam o pensamento contido no livro. A quar-

4. “O rápido processo de acumulação e o avanço tecnológico que são inerentes a essa civilização capacitaram alguns povos da Europa para submeter a controle a quase totalidade do planeta. A história moderna e contemporânea é em grande parte um reflexo dessa empresa de dominação planetária e do esforço inverso dos povos dominados para liberar-se” (FURTADO, 1978, p. 41).

ta e última seção, dividida em duas subseções, oferece uma reflexão sobre os temas abordados pelo autor. Pensamos que a contribuição do livro para aqueles que se debruçam hoje sobre as perspectivas políticas e econômicas é fundamental por dois motivos: diretamente, Furtado dá a dimensão de longo prazo requerido pelas mudanças de fôlego da ordem social⁵ (ressaltando avanços e retrocessos); indiretamente, o autor também dá a dimensão da importância da *práxis* social embebida nas crenças e valores que fundamentariam uma nova civilização, baseada em lógicas diferentes da lógica materialista e instrumental da racionalidade burguesa. Este último ponto não foi notado explicitamente pelo autor e é uma lição extraída da reflexão sobre o livro. Concluímos que Celso Furtado debateu a transição civilizacional antes do estabelecimento dos estudos de transição enquanto disciplina acadêmica. Optamos por esboçar a argumentação do autor em duas partes, divisão baseada na heterogeneidade do plano de análise empregado no livro.

O primeiro plano de análise gira em torno do sistema-mundo transformado pela globalização econômica: os países que conformam a parte central e mais dinâmica desse sistema são pautados pela *ideologia do progresso* (FURTADO, 1978, p. 71) e pela centralidade/prestígio da ciência e da tecnologia no avanço econômico; as partes periféricas do sistema são acoissadas pelo centro e aderem à *ideologia do desenvolvimento* (FURTADO, 1978, p. 76) como panaceia para se tornarem, elas mesmas, centrais, à imagem de sua contraparte⁶ onde a civilização industrial germinou. No embate das relações econômicas internacionais importam os “recursos reais de poder” (FURTADO, 1978, p. 115): (i) o controle da tecnologia, (ii) o controle das finanças, (iii) o controle dos mercados, (iv) o controle do acesso aos recursos não-renováveis e (v) o controle do acesso à mão de obra barata. O controle da tecnologia seria a pedra fundamental, afinal, é este o recurso que pode suplantar eventuais deficiências em outros recursos, agindo como o “ingrediente nobre do processo de acumulação” (FURTADO, 1978, p. 116).

5. Não menos importante é a percepção de que a edificação de um novo sistema de valores não necessariamente apaga os traços e as expressões culturais pertencentes ao universo valorativo preexistente (e teoricamente subjugado pelo novo). Formas latentes daquela cultura arraigada permanecem, encistadas, às vezes marginais, esperando um momento para voltar à tona.

6. E aqui ressoa uma forte crítica ao que hoje se convencionou chamar estudos de *catching up*: “Posto que se concebe desenvolvimento como uma performance internacional – ignorando-se o custo da acumulação em termos de valores culturais próprios – a história dos povos passa a ser vista como uma competição para parecer-se com as nações que lideram o processo acumulativo” (FURTADO, 1978, p. 77).

O segundo plano de análise, em estreita relação com o primeiro, se refere ao sistema de valores da civilização nascida da revolução burguesa: de acordo com o autor, cada cultura tem suas formas de expressar a criatividade humana, de conjugar a ampliação de recursos materiais com novas instituições sociais e políticas, de canalizar o excedente de recursos criado (FURTADO, 1978, p. 82). A cultura que produziu a revolução burguesa descende da ascensão de uma nova classe social, a mercantil, responsável por ampliar o excedente material via acumulação (FURTADO, 1978, p. 83); o padrão de vida e os valores da classe mercantil ganham status e proeminência na sociedade, tornando-se o padrão almejado. Ao catapultar a classe mercantil para o centro da vida social, a revolução burguesa torna a *racionalidade instrumental* que guiava sua lide no fundamento primário de toda atividade social, a qual passa, progressivamente, a subjugar todas as outras formas de criatividade humana – artística, tecnológica, científica – ao objetivo da acumulação.

Para cada um desses planos de análise, há uma pergunta oculta. A pergunta oculta na primeira narrativa, na formação do sistema-mundo, na emergência das transnacionais e na articulação global dos fluxos econômicos é: a globalização reforçará os centros hegemônicos de poder ou os desestabilizará? Esta questão é importante por vários motivos. O primeiro deles, mais óbvio, é o potencial de autonomia e desenvolvimento *real* que os subsistemas periféricos podem auferir do processo de globalização. Em outros termos, cabe entender se este enfraquecimento *generalizado* da capacidade do Estado-nação de determinar até mesmo os rumos de sua política econômica irá pender a balança do poder internacional para a periferia ou para o centro. Observaremos um grau maior de criatividade na periferia? Haverá liberdade e arbítrio sobre os recursos excedentes gerados na periferia? Proveniente da periferia do sistema, esta questão era cara ao autor *ab initio*. Mas ela encerra um ponto menos explícito e ainda mais importante. As disputas em torno do sistema-mundo, o crescimento em importância de zonas periféricas (FURTADO, 1978, p. 125) ecoam a pergunta oculta na segunda narrativa, referente aos valores culturais arraigados na civilização industrial: será possível substituir a racionalidade instrumental por um novo conjunto de valores precípuos que balizarão uma nova sociedade, uma nova visão de mundo? E, se isso for possível, de onde virá o desafio aos portões da civilização industrial? Do próprio centro, onde a racionalidade instru-

mental se gestou, ou da periferia, permanentemente presa num jogo cujas regras não foram criadas por ela? Esta seria a *metadisputa*, a disputa que paira sobre outras disputas. Quem teria a capacidade de propor um novo estilo civilizatório condizente com as necessidades humanas de expressão criativa, de sentido social, de pertencimento coletivo?

Esta segunda questão implícita na narrativa do autor revela (i) a necessidade de se suplantar a civilização industrial por uma outra e (ii) a dificuldade de realizar tal tarefa. Para entender estes dois pontos, precisamos primeiro retomar a reconstrução analítica que o autor faz do nascimento e da difusão da civilização industrial e, depois, das dificuldades que se antepõem a tentativas de transformação deste modo de vida. Finalmente, poderemos ligar os dois planos de análise e reivindicar a originalidade e o pioneirismo furtadiano. Para o leitor preocupado com os rumos da civilização no fim da segunda década do século XXI, ofereço uma prévia da conclusão: também a imposição da civilização industrial sofreu avanços e reveses – o que não a impediu de ocupar hoje quase todos os espaços sobre o globo. O mesmo pode se dar com a ainda inexistente civilização pós-industrial: é preciso encarar os reveses com uma visão estratégica de longo prazo.

2. O sistema-mundo e a civilização industrial em perspectiva histórica

Se engana quem imagina que a reconstrução histórica da civilização industrial partiria dos eventos registrados no século XVIII, ponto de partida de muitos historiadores da Revolução Industrial.⁷ Furtado reconhece a influência de F. Braudel em seu pensamento (FURTADO, 1978, p. 34) e procura em alterações sociais muito mais profundas e de longo prazo as origens da civilização industrial. Ele propõe duas formas de captura do excedente,⁸ a autoritária e a mercantil (FURTADO, 1978, p. 130). A revolução burguesa seria a vitória da forma mercantil de apropriação do exceden-

7. Ver, por exemplo, Hobsbawm (2012) e Szmrecsányi (2001).

8. Definição de excedente: “todos os recursos de que dispõem uma sociedade além daqueles de que necessita para reproduzir-se” (FURTADO, 1978, p. 129).

te sobre a forma autoritária (FURTADO, 1978, p. 149). Ela traria formas de dominação social condizentes com essa forma de apropriação do excedente, por meio de um longo processo de derretimento das instituições que organizavam mercados e direitos (evoca uma leitura de Karl Polanyi) de propriedade na Baixa Idade Média. Novas instituições surgiriam no lugar dessas. Em um ciclo de autorreforço, quanto mais a classe mercantil protoburguesa acumulava, mais alcançava posições de poder na Europa do século XII ao XV; quanto mais poder detinha, mais limpava o caminho de formas autoritárias de acumulação, potencializando as fontes das quais seu poder emanava.

Desde o início da primeira fase de expansão de um mercado global, no século XV, já era patente a importância da submissão da técnica aos desígnios da acumulação. A empreitada portuguesa aparece como um verdadeiro plano nacional de longo prazo “*mission-oriented*”: dominar o acesso a mercados de produtos negociáveis no mercado europeu. O século XVII assistiria então à saturação deste modelo de expansão reproduzido por outras nações/empresas concorrentes. Estancada a acumulação, estanca também a destruição das formas aristocráticas e tradicionais de organização da vida social. A civilização industrial precisaria esperar. Finalmente, o século XVIII encontraria a saída desta depressão econômica via “mercantilização dos ingredientes da produção”, no caso, a terra e o trabalho. A revolução burguesa é “a implantação do tipo de dominação social que conduz à [...] estruturação do processo da produção em função de critérios de racionalidade instrumental” (FURTADO, 1978, p. 157). Somos obrigados a ressaltar essa visão peculiar da Revolução Industrial: Furtado a toma como a resolução de um gargalo na acumulação mercantil que já vinha ocorrendo desde o século XIV/XV. A subordinação dos fatores de produção ao mercado, a pá de cal nos títulos nobiliárquicos que garantiam direitos sobre a terra, a formação do proletariado enquanto classe social, a industrialização, por fim, são facetas diversas de um mesmo processo. E no bojo de toda essa verdadeira revolução no modo de ordenamento e dominação social vinha a racionalidade instrumental, não dogmática, pragmática, um rolo compressor de formas de cultura que, por oposição, receberiam o rótulo de pré-modernas.

O hiato entre os dois modelos de acumulação mercantil levaria o autor a formalizar a “expansão horizontal” e a “expansão vertical” do capitalismo burguês. Enquanto a primeira tratava de assegurar o controle/ acesso a rotas comerciais, a segunda im-

primiu alterações nas forças produtivas.⁹ A industrialização, o assalariamento, o advento das fábricas e o conseqüente incremento na produtividade são formas concretas de manifestar-se a busca pela ampliação da acumulação em uma fase em que as formas horizontais, expansivas geograficamente, já não ofereciam mais oportunidades tão lucrativas. Mas ambos os processos são encarados por Furtado como epifenômenos com uma mesma origem: a lógica de tudo mercantilizar, que saía das tradicionais rotas de mercadorias para outras esferas da vida; e quando esta tendência alcançasse a ciência, no século XIX, o motor da acumulação veria suas oportunidades de reprodução crescer exponencialmente.

Onde este processo ocorreu originalmente, *i.e.*, na Europa Ocidental, as instituições políticas avançaram junto. Novas formas políticas precisaram ser criadas para acomodar os novos interesses de classes e as novas formas de representatividade. A democratização emerge, bem como a urbanização, a industrialização e a secularização, compondo o que poderíamos chamar de “pacote racional”. Em maior ou menor grau, estes elementos acompanham a difusão da “expansão vertical” da acumulação – todos pautados pela heurística social imposta pela racionalidade instrumental. Cumpre notar que, dentro deste esquema conceitual formulado por Furtado, não há interpretação econômica da história (IEH). A lógica subjacente a todos os processos é a da forma que a criatividade assume no marco da “cultura burguesa”. Uma cultura materialista, sim, mas o seu sentido de ordenamento social deve ser entendido ao lado e acima de seu sentido de reprodução da vida material.

O esquema interpretativo furtadiano não se esquivava de outras complexidades deste sistema em gestação. Enquanto o “pacote racional” se desenvolve no centro do sistema, na periferia e nos países onde a difusão da civilização industrial se deu tardia-

9. Podemos especular que, para o autor, o capitalismo define-se pela acumulação material derivada da lógica que privilegia os meios aos fins; sendo assim, a expansão horizontal da acumulação já pode ser considerada capitalismo. Este capitalismo comercial distingue-se da visão marxista, que entende a acumulação pré-industrial como acumulação primitiva. O ponto de vista marxista é de que apenas com a formação do proletariado e o antagonismo de classes, ou seja, com a transformação das classes sociais, o capitalismo se instala de fato. Mas a visão de Furtado é mais abrangente e nada deve em termos de mutação social, posto que também ocorreram alterações sociais substanciais, narradas em diversas partes do livro, para permitir e fomentar o capitalismo comercial (na esfera da circulação do capital, diria Marx) típico dos séculos XIV-XVI. A civilização industrial e a acumulação imbricada na produção, para além da circulação, é, em Furtado, uma fase diferente de um mesmo processo, não carregando qualquer sentido teleológico. O que falta na narrativa do autor é questionar: por que a acumulação capitalista ocupa-se primeiro dos espaços horizontais, para, somente quando se saturam, avançar para os espaços verticais (ou seja, na esfera da produção)?

mente coexistem outras culturas (por exemplo, uma colagem de autoritarismo político e liberalismo econômico). Embora providos de suas próprias formas civilizatórias, progressivamente estas culturas aproximam-se da civilização industrial. Ou são culturas predadas pelos países do centro, que nelas buscam extrair o possível para manter o nível de acumulação, ou são culturas que, percebendo seu atraso tecnológico, implementam revoluções sociais de monta em sua sociedade para nela introjetar o DNA da civilização industrial.¹⁰

Dito isto, é fácil compreender por que o autor partiu, em suas discussões, do estado da arte da globalização econômica. Ela reflete a tendência de espraiamento da civilização industrial, seja em função das necessidades de expansão do processo de acumulação mercantil (horizontal ou vertical), seja em função da ambição de outras nações de, elas mesmas, tornarem-se o centro do sistema. O poder de ação do homem sobre o mundo tornou-se grande demais após a submissão da ciência ao processo acumulativo no século XIX para que outras nações ignorassem os resultados materiais da civilização industrial. E, para Furtado, mesmo a revolução comunista soviética não foi senão um atalho para se introjetar a racionalidade instrumental e seus subprodutos, em especial a técnica ocidental, no tecido social.

3. A inescapabilidade da civilização industrial e seus valores fundamentais

A revolução bolchevista pode ter tido diversas intenções. Mas o que ela logrou de fato, de acordo com o autor, foi conectar a tradicional sociedade russa tsarista ao padrão de acumulação baseado na técnica e na ciência que visava o aprimoramento das forças produtivas. Este acesso à civilização industrial não se faz sem desordem, por exemplo, sem revolução das forças políticas e sociais. A identificação de elementos comuns¹¹

10. Por si só, esta visão original deveria colocar Furtado como um dos pioneiros na discussão sistema-mundista, muito embora ele não desenvolva nesta obra uma visão específica com respeito aos padrões de interação dos países no plano internacional (ainda que fique implícita uma *realpolitik* baseada no interesse nacional em termos de poder, alavancada pelo acesso aos "recursos reais de poder").

11. "A população se torna força de trabalho; a urbanização é o processo de enquadramento espacial da força de trabalho, visando a regularidade do processo de acumulação; os aumentos de produtividade são constantes e seu ex-

permite esta equiparação entre Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) ao nível civilizacional. Daí o poder de atração irresistível da civilização industrial.

E a condição dos países na periferia do sistema? Estes, que mantiveram suas forças sociais e políticas, acessam a civilização industrial indiretamente, via comércio internacional. Claramente, sem a modernização das instituições e das relações sociais, não emplaça nesses países o forte ritmo de acumulação e as consequentes melhorias de renda vistas no centro (SAWAYA, 2008, p. 328). As transnacionais lideram o processo transfigurado de industrialização. O próprio “pacote racional” é dilacerado, selecionam-se partes que se encaixam no edifício político e social daquele país e criam-se, assim, falsas democracias¹² e liberalismos deturpados, como bem descreve F. Fernandes (1975). A China se manteria como a única esperança de uma via autônoma. De forma original e baseada em inovações institucionais cíclicas (JABBOUR; PAULA, 2018), ela parece ter seguido o roteiro preconizado pelo autor para os países dependentes: “trata-se de criar vínculos de autêntica interdependência, sem dispor de autonomia tecnológica; de tentar modificar a orientação da tecnologia sem ter o controle desta. Somente de posições mais avançadas e sólidas será possível visar a objetivos mais ambiciosos, como o de instilar uma nova lógica dos fins no processo de acumulação [...]” (FURTADO, 1978, p. 124).

Por que é tão difícil escapar do campo gravitacional da civilização industrial? O motivo imediato é simples: a pleora de tecnologias, inclusive militares, reorganiza a posição de cada país no plano internacional de acordo com seu acesso às mais modernas técnicas. Mas o substrato que torna este avanço tecnológico permanente é a subsunção da ciência ao processo de acumulação mercantil. Muito embora a ciência tenha se imiscuído diretamente na produção apenas no século XIX, Furtado encontra

cedente é reinserido no sistema em busca de mais produtividade e maior taxa de acumulação, ao invés de distribuído para a força de trabalho (seja via concentração de renda num caso, seja via apropriação do excedente pelo partido no outro); a incorporação das mulheres no mercado de trabalho gera tensão no núcleo familiar; a acumulação torna-se o centro das relações sociais; geração de tecnologias militares superiores a de outras formas de organização produtiva” (FURTADO, 1978, p. 51)

12. Isto quando não se compatibilizam mercados com regimes políticos abertamente autoritários: “Quicá o aspecto mais negativo da tutela dos sistemas de produção na periferia, pelas transnacionais, esteja na transformação dos quadros dirigentes em simples correias de transmissão de valores culturais gerados no exterior. O sistema dependente perde a faculdade de conceber os próprios fins. Esta a razão pela qual o autoritarismo político a ele se adapta como uma luva. Dependência econômica, tutela cultural e autoritarismo político se completam e reforçam mutuamente” (FURTADO, 1978, p. 125).

na revolução científica do século XVI as fontes de uma vontade de transformação sobre o mundo semelhantes – talvez cogeradas – às da revolução burguesa.

Como resultado, a criatividade científica torna-se, em boa medida, acorrentada às necessidades da acumulação. Oliveira (2003, p. 33) questiona a visão da ciência enquanto “técnica da razão” combatida por Furtado. Nota o autor que diversos ramos das ciências naturais e da linguística já refletem sobre a qualificação dos contextos, afastando-se apenas da lúgubre quantificação racional. Isto posto, em nada excede a preocupação de Furtado. Afinal, não é apenas com relação às modificações internalistas da ciência que Furtado se apega. O autor se debruça sobre a relação entre ciência, tecnologia e sociedade – e atesta-se em 2019 a crescente clivagem entre dois “grupos de ciência”: ciência, tecnologia, engenharia e matemática receberam até um acrônimo (STEM). Sua importância direta nos processos produtivos e de inovação geram desigualdade de prestígio, remuneração e/ou posição de liderança na comunidade acadêmica entre disciplinas que pertencem ao STEM e outras disciplinas, como as da área de humanidades.

Mas a universalização da racionalidade instrumental que guia a civilização industrial não demanda uma superação somente em função dos grilhões que acorrentam as ciências. Também as artes, a tecnologia e qualquer outra forma de expressão da criatividade inatas ao homem estão constringidas pela ubíqua questão do lucro e da acumulação. Furtado então recorre ao pensamento de Nietzsche: a constatação de que os valores que permitiam o avanço material da civilização também levavam à desumanização; a constatação de que a criatividade estava sendo posta sob uma camisa de força da hiperracionalização, uma vez que a vitória do pensamento científico reforçava uma vez mais a lógica dos meios e erodia outros valores-fins. O autor vê no materialismo um beco sem saída; é preciso aliar a criatividade à liberdade para que haja verdadeira realização do potencial humano. Esta instrumentalização da criatividade em todos os níveis (científico, tecnológico, artístico) leva à desvinculação moral do criador de sua obra. A criatividade enquanto liberdade, desvinculada da necessidade de acumulação, é genuína, é moralmente vinculante; a criatividade instrumentalizada é um pastiche, uma cultura para consumo (FURTADO, 1978, p. 165).

Quarenta anos depois da publicação da obra de Furtado, como progride a globalização enquanto arena de competição entre as nações participantes da civilização industrial? E, indo além, o que poderia nos remeter a uma nova civilização?

4. O declínio da globalização e a bifurcação civilizacional à frente

4.1 Turbulência global e a civilização industrial hoje

A globalização não favoreceu nem o centro nem a periferia *como um todo* (FURTADO *et al.*, 2015, p. 116). A alteração de forças se deu transversalmente, beneficiando uma elite global em detrimento da maioria dos cidadãos que se veem excluídos de um cosmopolitismo às custas dela.¹³ Ainda devemos colocar a China como exceção – dado seu bem-sucedido processo de desenvolvimento e elevação do nível de vida de sua população dentro do quadro de um socialismo de mercado original (JABBOUR; PAULA, 2018). De qualquer forma, a China ainda não reuniu força suficiente para produzir um sistema superior aos implantados nas economias ocidentais do centro. Enquanto isso, no centro, ocorre o questionamento da globalização e do seu sistema de valores (os valores da civilização industrial), mas a alternativa colocada na mesa vem de movimentos reacionários que Furtado não previu na sua obra. Nos últimos anos, observa-se um recrudescimento dos movimentos nacionalistas, tradicionalistas e conservadores (CASTELLS, 2018). A análise das razões por trás deste fenômeno ilumina alguns dos limites da análise conduzida em Furtado (1978). Autores como Levitsky e Ziblatt (2017) interpretam a radicalização e polarização da política norte-americana como reação à tentativa de se estabelecer uma democracia racial/étnica efetiva, vista como ameaçadora pelos grupos da cultura branca que – perdendo progressivamente sua posição de maioria para os diversos grupos minoritários – desfrutaram historicamente de status social e cultural diferenciado. Ou seja, existem outros elementos, interconectados com a esfera material, que influenciam a direção da política e, por tabela, as instituições que conformam as possibilidades de acumulação. A reação virulenta dos grupos conservadores contra o avanço da pauta progressista revela a coexistência da cultura racional e empirista com a cultura tradicional, patriarcal, religiosa e regionalista. Assim, o argumento furtadiano de que o ordenamento social pautou-se pela *hegemonia* da racionalidade instrumental em todos os seus recônditos

13. “O processo de globalização tem, entretanto, diminuído consideravelmente as diferenças sociais internas entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, fazendo com que os primeiros adquiram estruturas sociais crescentemente desigualitárias. Desta forma a problemática do desenvolvimento, que, antes, se restringia apenas aos países subdesenvolvidos, se estende cada vez mais aos países industrializados” (FURTADO *et al.*, 2015, p. 116).

parece incompleto. O avanço da racionalidade instrumental, em vez de extirpar outras formas de ordenamento social baseadas em hierarquias, patriarquias, teogonias etc., parece ter se colocado como camada superior e mais superficial, servindo como quadro dentro do qual as relações conflituosas se dão – ao nível do mercado – enquanto não existam movimentos que ameacem verdadeiramente a existência das camadas basais e adormecidas de patriarcalismo, fundamentalismos e afins.¹⁴ Hoje, é difícil dizer que esta configuração se dê somente na periferia, onde Furtado reconheceu que haveria uma compatibilização entre estas formas aparentemente incongruentes de ordenamento social.

O gatilho que despertou estes movimentos, por outro lado, parece ter sido o aprofundamento da globalização e o descontentamento das classes médias/trabalhadoras nos países do centro com o desemprego, a estagnação da renda do trabalho e a desigualdade explícita (STIGLITZ, 2016). Esta reação interna ao movimento de expansão desenfreado do capital em busca de menores custos não passou despercebida ao autor, que afirmou que a expansão global fortaleceria as transnacionais em seus respectivos contextos nacionais (p. 25-26) e, principalmente, que “se existe algum obstáculo à expansão das transnacionais nessa direção, cabe atribuí-lo aos próprios países centrais; é o caso da pressão causada por sindicatos, particularmente nos Estados Unidos, preocupados com os efeitos diretos e indiretos da ‘exportação’ de emprego” (FURTADO, 1978, p. 122). Furtado havia delineado duas possibilidades de evolução da globalização: no primeiro cenário, as instituições supranacionais exerceriam o papel que os governos keynesianos e social-democratas haviam exercido no âmbito nacional, ou seja, de redistribuição dos lucros das empresas, então transnacionais. No segundo cenário, as instituições supranacionais não passariam por efetiva democratização, perdendo representatividade e atuando em função de objetivos tecnocráticos. Hoje, faz sentido enquadrar as instituições internacionais muito mais no segundo cenário do que no primeiro. Ao estruturar uma ordem internacional que dá

14. O movimento reacionário recente indica que o tratamento que Furtado deu à questão do sistema de valores que conforma uma cultura e suas possibilidades materiais talvez tenha simplificado demais a questão. A racionalidade instrumental não parece realmente ter se tornado hegemônica, mas alcançado status proeminente na definição do que é legítimo e válido enquanto expressão da criatividade humana, ao lado de outros expedientes culturais. Em outras passagens do livro o autor reafirma que pode haver o acoplamento da racionalidade instrumental e da proeminência burguesa a outros valores preexistentes (FURTADO, 1978, p. 75-76). Explorar a fundo a coexistência de um sistema de valores moderno/arcaico (pressuposto no enxerto do modo de acumulação mercantil sobre o modo de acumulação autoritário) é matéria para um estudo filosófico que, embora imperioso, não cabe aqui.

ampla liberdade ao capital e restringe a movimentação de trabalhadores, a não ser dos superqualificados, as instituições internacionais plasmaram o ambiente ideal para a acumulação ampliada das transnacionais.¹⁵ Outro ponto possível de interpretação deste momento de turbulência é a mudança na natureza da globalização – e não seu recuo. Estudos recentes apontam que enquanto o fluxo global de bens diminuiu e o de capital estagnou, o fluxo de dados cresceu 45 vezes (MGI, 2016, p. 3-4). A formação deste mercado global de dados pode indicar que a globalização – e suas fontes de geração e apropriação de valor – passa por um momento de inflexão devido à saturação dos mercados tradicionais e à emergência de mercados de informação e dados (BALDWIN, 2019).

Ainda assim, os ataques contra a globalização ocorrem, em 2019 e nos últimos anos, de posições entricheiradas nos mais diversos tipos de culturas e crenças pré-modernas: de fundamentalistas religiosos a monarquistas. Embora os problemas tenham origem na trajetória escolhida de globalização econômica, as míopes soluções oferecidas passam por nacionalismos militaristas, até regimes totalitaristas xenofóbicos (CASTELLS, 2018). Embora haja problemas econômicos, a resposta foi o estabelecimento de uma onda de “eleitores sedentos por autocratas” (BALDWIN, 2019, p. 76). A destruição do movimento trabalhista (SRNICEK, 2017, p. 17-18) talvez explique em parte porque a sociedade não fornece soluções que ataquem o problema, em vez de soluções que contornem o problema. No entanto, o que o esvaziamento do movimento trabalhista certamente indica é que (i) o esquema equilibrado entre capital e sindicatos se rompeu e (ii) o exercício do contrapoder atualmente pode ter passado para outros movimentos sociais, como os ambientalistas e feministas. Em vistas do protagonismo destes novos vetores de contestação, compreende-se a virulência do movimento reacionário. São precisamente estes movimentos que Furtado (1978) havia enfatizado como vetores da transição civilizacional – capazes de dar outra dinâmica à criatividade.

15. Uma longa passagem de J. Stiglitz atesta como Furtado antevira um dos possíveis resultados da globalização desigual: *“The way in which globalisation has been managed has led to lower wages in part because workers’ bargaining power has been eviscerated. With capital highly mobile—and with tariffs low—firms can simply tell workers that if they don’t accept lower wages and worse working conditions, the company will move elsewhere. To see how asymmetric globalisation can affect bargaining power, imagine, for a moment, what the world would be like if there was free mobility of labour, but no mobility of capital. Countries would compete to attract workers. They would promise good schools and a good environment, as well as low taxes on workers. This could be financed by high taxes on capital. But that’s not the world we live in”* (STIGLITZ, 2016).

4.2 Os vetores da transição civilizacional em *Criatividade e dependência na civilização industrial hoje*

O autor não enxerga na religião ou no reforço do pensamento científico a saída para a crise (FURTADO, 1978, p. 169-170). Em vez disso, ele encontra em três “formas de organização social” (CUNHA; BRITTO, 2011, p. 24) o potencial de geração de massa crítica suficiente para contestar a lógica dos meios (e sua muleta, a lógica do progresso).¹⁶ A primeira forma seriam as artes (FURTADO, 1978, p. 174). Embora elas também sejam cooptadas para o mercado, o autor enxerga em algumas iniciativas um verdadeiro gérmen antissistema, como o desenvolvimento das artes sem a criação de objetos (como a performance), dificultando sua monetização e transação. Quarenta anos depois, as artes ainda são um espaço de resistência, de expressão genuína da criatividade humana. Ao mesmo tempo, o mercado de arte nunca foi tão grande e expressivo. Bolaño (2011, p. 369) enfatiza o grande entendimento entre pequenos e grandes produtores culturais para viabilizar a indústria criativa mediante o *enforcement* de rígidos esquemas de propriedade intelectual. A mercantilização também alcançou o mercado de arte, que se engajou às novas formas de entretenimento (como música, filmes e séries). A imaterialidade da arte já não garante sua cisão com a lógica acumulativa: os maiores sucessos do entretenimento, como *Netflix* e *Spotify*, são plataformas digitais¹⁷ que transacionam o acesso à arte em uma esfera virtualizada. O desenvolvimento deste novo modelo de empresa platformizada – fruto da criatividade “controlada e limitada por modelos de produção bem definidos” (BOLAÑO, 2011, p. 370) – tem sido bem-sucedido em transformar qualquer tipo de produto em serviço acessível via pagamentos por ocasião ou via assinaturas mensais (SRNICEK, 2017). Assim, embo-

16. A interpretação que o autor faz sobre a ideologia do progresso é brilhante: o progresso resume a ideia de um futuro de abundância para toda a sociedade, o elo que liga todas as vontades e fornece coesão social ou “alavanca ideológica para fomentar a consciência de interdependência em grupos e classe com interesses antagônicos” (FURTADO, 1978, p. 76). De acordo com o autor, esta ideologia de progresso-acumulação acabou marcando até mesmo a contraideologia do socialismo científico que tinha por objetivo superar a ordem capitalista; ela serviu como uma superideologia que galvanizava os interesses divergentes da classe trabalhadora e capitalista. Sem esta visão, a racionalidade aplicada à própria situação desigual de classes poderia desestabilizar o sistema.

17. A abertura do espaço digital ou virtual à lógica mercantil passa pela emergência dos dados como matéria bruta de um novo tipo de empreendimentos – as plataformas – e pela instituição de normas e leis que garantam a apropriabilidade privada de dados. Abre-se um novo horizonte de expansão do capitalismo, um espaço virtual que apenas começou a ser ocupado, ainda que as tendências de oligopolização dos empreendimentos nesta nova dimensão já se deixem entrever (SRNICEK, 2017).

ra ainda existam pontos de resistência, não há uma massa crítica capaz de propor uma nova racionalidade, muito menos consenso entre os diversos produtores de arte quanto ao modelo que substituiria a racionalidade instrumental. As artes, tomadas enquanto força/movimento social, figuram mais como movimento de resistência/questionamento do que como movimento de transcendência.

O autor menciona em seguida o movimento ecologista. Aqui é forçoso transcrever um longo trecho do livro:

Que os homens hajam tomado tanto tempo para perceber que a lógica do sistema capitalista – no qual a administração dos recursos não-renováveis está subordinada a interesses privados – leva a um implacável empobrecimento da vida em um de seus aspectos fundamentais, que é o das relações do homem com a natureza, ficará como o maior paradoxo de uma civilização que pretendeu ter na razão seu princípio unificador (FURTADO, 1978, p. 176).

O movimento ecologista aponta para um fim de difícil acomodação nas tendências políticas tradicionais, alerta o autor. A ativação desse movimento recupera formas de associação direta, debeladas pelo individualismo do mercado, formas cooperativas de organização de recursos, por exemplo, e exige uma retomada na definição do que são bens comuns.¹⁸ Aqui o autor critica a forma de atuação política sindical: a consciência do trabalhador é, neste caso, unidimensional, voltada para a batalha perpétua de elevação dos salários reais e de melhorias na condição de trabalho – visão que legitima a disputa restrita ao universo mercantil e negligencia outras disputas que exigem uma visão política global. O movimento ecologista recoloca a multidimensionalidade da política em pauta e o questionamento da gestão privada e mercantil dos recursos e surge como uma importante força de resistência. Quarenta anos depois, o movimento ecologista tornou-se imperativo na academia e nas ciências em função da constatação consensual dos danos causados pelas mudanças climáticas. Não apenas políticas climáticas passaram a fazer parte das políticas públicas (FERREIRA; BARBI; GIESBRECHT, 2016), mas novos campos de pesquisa interdisciplinares, como o das transições para a sustentabilidade (*sustainability transitions*) ganharam proeminên-

18. Sobre este debate, ver Dardot e Laval (2017).

cia.¹⁹ Nas eleições norte-americanas de 2020 o tema do “New Green Deal” – o plano de investimentos e transformação infraestrutural dos EUA para atingir uma sociedade livre de carbono em 2050 – deve ser um dos pontos centrais do debate público.²⁰ Carlota Perez, talvez a maior economista neoschumpeteriana e especialista no estudo de ciclos longos do capitalismo, advoga que o próximo paradigma tecnoeconômico deverá pautar-se em energia renovável e tecnologias limpas (PEREZ, 2016).

Finalmente, o movimento feminista é apontado como a terceira força contestatória antissistema (FURTADO, 1978, p. 179). Furtado levanta dois pontos da agenda, o primeiro, a equalização de salários e posições em empresas e organizações entre homens e mulheres; o segundo, o de valorização do trabalho não remunerado (ou o que ele chama de serviços para a reprodução da espécie). O primeiro ponto ainda não se resolveu, porém, há avanços nesta direção. Em 2019, órgãos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) são presididos por mulheres. Embora longe de uma verdadeira equalização, o potencial de transformação sistêmica deste embate parece ter sido exagerado por Furtado. Um mercado de trabalho realmente justo seria uma forma de *otimização do sistema* (no jargão dos estudiosos das transições), que acaba por prolongar-lhe a vida útil (muito embora não reste dúvidas sobre a necessidade moral imperiosa do movimento). Talvez o grande potencial transformador esteja na valorização da liderança feminina em cargos políticos (KOCH-MEHRIN, 2018), posto que isto pode alavancar o segundo ponto: a valorização do trabalho não remunerado (hoje em dia dito “reprodução social”, “trabalho reprodutivo” ou *care work*) e sua ligação direta com um novo fim, a percepção de que a reprodução da espécie é um trabalho mais valioso do que o trabalho tradicional e, além de mais valioso, mais significativo em termos de sentido e vinculação moral com aquele que o exerce. Embora mais disruptivo, este movimento avançou menos. Existe um amplo debate na academia (HESTER; SRNICEK, 2017), associado às discussões sobre pós-trabalho, pós-gênero e pós-capitalismo, e autoras como Silvia Federici colocam a transformação desta organização do trabalho como o ponto inicial da transformação civilizacional. A autora ressalta *“the limits of a feminist political strategy that does not place the struggle against sexual*

19. Ver a Rede de Pesquisa das Transições para a Sustentabilidade, disponível em: <https://transitionsnetwork.org/>.

20. Ver <https://www.nytimes.com/2019/02/21/climate/green-new-deal-questions-answers.html>

discrimination in an anticapitalist framework” (FEDERICI, 2012, p. 75). O movimento feminista, portanto, tem ganhado tração – e seus detratores cumprem o papel de reconhecer seu protagonismo como um dos vetores centrais da transformação civilizacional.

5. Considerações finais

Após esta breve releitura dos apontamentos de Furtado, com o benefício de escrever quarenta anos depois, podemos esboçar algumas lições. As “rachaduras” no edifício da racionalidade instrumental que Furtado identificou quarenta anos atrás tornaram-se forças globais na luta por um novo ordenamento social. Seu impulso recente pode estar relacionado ao refluxo da globalização. Quando o sistema-mundo em que opera a civilização industrial encontra obstáculos à sua expansão – o desafio chinês e a transformação da natureza dos fluxos globais de bens, capital e serviços – as vozes que clamam pela transição ressoam mais alto. Como, devido à predominância da lógica neoliberal, as alternativas trabalhistas/sindicalistas perderam força, o espaço do contrapoder vem sendo ocupado pelas formas de organização social previstas por Furtado (1978). O enfrentamento social se dá para além da esfera produtiva/distributiva de mercado *stricto sensu* (mas a engloba). Este ponto explicaria o clima de polarização política e de conflito permanente nas sociedades ocidentais. A desintegração do movimento trabalhista redirecionou a luta social para outro terreno. A alteração passa a ser sobre estilos de vida e concepções de família – e não se limita ao clássico conflito distributivo entre lucros e salários. O debate deixa de se dar ao redor de mudanças nas variáveis e concentra-se em torno dos próprios parâmetros do sistema de reprodução da vida material. Neste sentido, experimentamos um momento de aceleração histórica ou de potencial transição entre *estruturas* no sentido furtadiano do termo.

Soluções conciliatórias não apenas podem emergir como já existem. O feminismo liberal e o crescimento verde (*green growth*) são o equivalente neste novo arranjo social parametrizado aos acordos entre capital-trabalho do arranjo precedente. No contexto de crise de acumulação, estagnação global e mercados disfuncionais, é provável que as soluções radicais atraiam mais adeptos – com mobilização igualmente

te radical na outra ponta do espectro político. Nos aproximamos aqui da unificação dos dois planos de análise do livro: o bloqueio na expansão do modelo vigente de civilização industrial abre janelas de oportunidade para movimentos transicionais mais consistentes. Se é provável que este momento de tensão arrefeça graças a ajustes “por dentro” do sistema – via reformulação dos mercados de dados por exemplo (BALDWIN, 2019) – é também provável que a expansão da lógica instrumental (na base da civilização industrial) para ainda uma nova esfera social apenas adiará e tornará mais urgente a conformação de uma nova cultura prene de espaço para o exercício ampliado da criatividade humana.

É neste contexto que os estudos de transição merecem mais atenção. Ao final deste artigo, parece certo que Celso Furtado, nos anos 1970, se esforçou para montar um arcabouço metodológico e epistemológico capaz de lidar com a questão da transição. Por este motivo enfatizamos a importância de retomar seus escritos da década de 1970, em especial o livro abordado aqui. Enfatizamos também que uma futura agenda de pesquisa poderia considerar como seus conceitos podem ser recuperados e, possivelmente, agregados aos novos métodos de estudos de transição. Por fim, ressaltamos a importância da experimentação social (*práxis*) no campo prático e a noção de que estes são movimentos que se desdobram no longo prazo, entre avanços e retrocessos. Lembremos que Furtado narrou, em sua recuperação histórica de longo prazo, como entre a expansão mercantil horizontal do século XV e a expansão mercantil vertical do século XVIII, houve um grande período no qual as forças aristocráticas refratárias à mudança retomaram forças e ganharam espaço (FURTADO, 1978, p. 142-146). A acumulação pela via mercantil é apenas um enxerto no edifício da acumulação pela via autoritária (FURTADO, 1978, p. 149) [baseada em arranjos políticos muito piores do que a imperfeita democracia representativa], nos lembra o autor – e é sempre mais fácil e seguro retomar algo velho, mas já conhecido e experimentado, do que criar algo novo.

Isto porque, como narrado no livro, a ascensão da racionalidade instrumental não se fez mediante a conscientização das classes sociais preexistentes – fez-se a partir do surgimento de uma nova classe social, uma nova força social.²¹ *Não basta, portanto, tentar cobrir os movimentos e forças sociais existentes com uma nova camada de valo-*

21. O movimento na verdade é mais complexo do que isto. Não apenas uma nova classe precisou surgir e ganhar corpo em um período que demorou séculos, mas as classes preexistentes aristocráticas também passaram a se beneficiar e, aos poucos, a aderir à lógica mercantil da nova força social.

res-fim; é necessário experimentar novas formas de sociabilidade na prática. Iniciativas tais como a transformação das habitações humanas em coletivos, ou “ecovilas” (HESTER; SRNICEK, 2017), ou a *experimentação*²² enquanto prática de pesquisa que se desenvolve no seio dos estudos em transições para a sustentabilidade (SENGERS; WIECZOREK; RAVEN, 2016) estão na vanguarda dos estudos de transição e devem ser ampliadas. Em suma, ressaltamos que Furtado (1978):

- elucidou a importância do movimento de longo prazo para a transformação civilizacional, o que nos permite colocar os (des)arranjos da globalização e suas respostas políticas em perspectiva temporal;
- estabeleceu a *práxis* como elemento constitutivo no devir dos ordenamentos sociais futuros;
- introduziu o conceito de criatividade embasado na cultura específica de uma civilização, portanto, foi além de conciliar o estruturalismo latino-americano com a história econômica (BOIANOVSKY, 2015). Conforme exploramos neste artigo, Celso Furtado pode ser considerado um pioneiro, um praticante *avant-garde* dos estudos de transição. Seus conceitos originais – que consideramos subaproveitados pela comunidade de pesquisa – poderiam ser mais amplamente mobilizados para compreender os fenômenos atuais.

Ao fim e ao cabo, o livro que se pretendia antiacadêmico acaba se mostrando supra-acadêmico: indica, há quatro décadas, como a reflexão sobre os grandes temas das ciências sociais devem explorar a interdisciplinaridade de forma engajada com as necessidades históricas contemporâneas. Reflete seu próprio conteúdo, quando afirma que o *conhecimento* instrumental não poderá nos elevar tanto quanto a *sabedoria* para fundar uma nova lógica, pautada pelos fins das atividades nas quais o homem aplica seu potencial criativo. Longe de um mero *tour de force*, *Criatividade e dependência na civilização industrial* antecipa muitos debates atuais e indica um caminho. Caminho que até hoje as ciências, o academicismo e muitos movimentos progressistas relutam em trilhar.

22. SENGERS; WIECZOREK; RAVEN (2016) citam cinco tipos de experimentação na literatura de transições para a sustentabilidade: *niche experiment*, *bounded socio-technical experiment*, *grassroots experiment*, *transition experiment* e *sustainability experiment*.

Referências

- BALDWIN, Richard. *The globalitics upheaval: globalization, robotics and the future of work*. New York: Oxford University Press, 2019.
- BOIANOVSKY, Mauro. Between Lévi-Strauss and Braudel: Furtado and the historical-structural method in Latin American political economy. *Journal of Economic Methodology*, vol. 22, n. 4, p. 413-438, 2015.
- BOLAÑO, César. Indústria e criatividade: uma perspectiva latino-americana. *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 6, n. 9, p. 367-380, 2011.
- CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- CUNHA, A. M.; BRITTO, G. When development meets culture: Furtado in the 1970s. *Working paper 429*, Cedeplar/UFMG, 2011.
- DAROT, Pierre; LAVAL, Christian. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017.
- FEDERICI, Silvia. *Revolution at point zero: housework, reproduction, and feminist struggle*. S.L: PM Press, 2012.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FERREIRA, Leila; BARBI, Fabiana; GIESBRECHT, Marília. Global environmental changes: environmental policies in China and Brazil. *Revista Tempo do Mundo*, vol. 2, n. 1, p. 99-122, 2016.
- FURTADO, Celso. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- FURTADO, André *et al.* A atualidade do pensamento de Celso Furtado. *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 11, p. 112-121, 2015.
- HESTER, Helen; SRNICEK, Nick. The crisis of social reproduction and the end of work. In: *The age of perplexity: rethinking the world we knew*. Barcelona: Fundacion BBVA, 2017, p. 372-389.
- HOBSBAWM, E. J. *A era do capital: 1848-1875*. 2. ed. rev. São Paulo: Paz e Terra, 2012.
- JABBOUR, Elias; PAULA, Luis Fernando. A China e a socialização do investimento: uma abordagem Keynes-Gerschenkron-Rangel-Hirschman. *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 22, n. 1, p. 1-23, 2018.
- KOCH-MEHRIN, Silvana. How do we really feel about woman leaders? *World Economic Forum*, dez. 2018. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2018/12/women-reykjavik-index-leadership/>>. Acesso em: 25 fev. /2019.
- LEVITSKY, Stephen; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LOORBACH, Derk; FRANTZESKAKI, Niki; AVELINO, Flor. Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change. *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 42, p. 599-626, 2017.

- MARKARD, Jochen; RAVEN, Rob; TRUFFER, Bernhard. Sustainability transitions: an emerging field of research and its prospects. *Research Policy*, vol. 41, p. 955-967, 2012.
- MGI. MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. *Digital globalization: the new era of global flows*, 2016.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PEREZ, Carlota. Capitalism, technology and a green global golden age: the role of history in helping to shape the future. In: JACOBS, M.; MAZUCATTO, M. (Eds.). *Rethinking capitalism: economics and policy for sustainable and inclusive growth*. Chichester: Wiley-Blackwell, em associação com *The Political Quarterly*, 2016.
- SAWAYA, Rubens. Celso Furtado: criatividade e dependência na periferia. *Estudos Avançados*, vol. 22, n. 64, p. 327-334, 2008.
- SENGERS, Frans; WIECZOREK, Anna; RAVEN, Rob. Experimenting for sustainability transitions: A systematic literature review. *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 145, n. aug/2019. p. 153-164, 2019
- SRNICEK, Nick. *Platform capitalism*. S.L: Polity Press, 2016.
- STIGLITZ, Joseph. Inequality and economic growth. In: JACOBS, M.; MAZUCATTO, M. (Eds.). *Rethinking capitalism: economics and policy for sustainable and inclusive growth*. Chichester: Wiley-Blackwell, em associação com *The Political Quarterly*, 2016.
- SZMRECSÁNYI, Tamas. Esboços de história econômica da ciência e da tecnologia. In: SOARES, L. C. *Da revolução científica à Big (Business) Science*. Rio de Janeiro: Hucitec, 2001.
- WILLIAMS, Raymond. *Keywords: a vocabulary of culture and society*. New York: Oxford University Press, 1985.

Celso Furtado e a Aliança para o Progresso

Em meados de 1958 o presidente Juscelino Kubitschek (JK) já cumprira mais da metade do mandato, e sobreveio, então, no Nordeste uma seca que deixou meio milhão de flagelados. Empenhado em mostrar que seu governo não se restringia à construção de Brasília, JK convocou o economista Celso Furtado, que acabara de voltar para o Brasil depois de quase dez anos como funcionário da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), em Santiago do Chile. Na primeira conversa que tiveram, em 6 de janeiro de 1959, no Palácio Rio Negro, de Petrópolis, Celso Furtado expôs ao presidente as linhas gerais de um plano de desenvolvimento para a região nordestina. Foi este o ponto de partida da chamada Operação Nordeste, que levou à criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), idealizada e dirigida por Celso até o golpe militar de 1 de abril de 1964.

No momento em que a Sudene está prestes a completar sessenta anos — a lei federal 3.692 que a criou é de 15 de dezembro de 1959 —, gostaria de comentar uma face pouco conhecida dos quase seis anos em que Celso Furtado esteve à sua frente. Faço-o com base em documentos pessoais de seu riquíssimo acervo, com os quais trabalho regularmente desde sua morte, em 2004.¹

Um das vertentes mais instigantes da correspondência de Celso nesse período é a que trata das relações entre ele e os representantes da Aliança para o Progresso (AP), esse vasto programa de cooperação lançado pelo presidente John F. Kennedy (JFK) e voltado para o desenvolvimento da América Latina. Se desde sua criação a Sudene atraiu a atenção de observadores internacionais, em 1961 sua visibilidade se reforçou sobremodo. Em julho desse ano Celso foi aos Estados Unidos em missão oficial. Re-

1. Coleção Arquivos Celso Furtado. Cf. <http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_S=97>.

cebido pelo presidente Kennedy na Casa Branca e pelo secretário de Estado Dean Rusk, a eles expôs as diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste. O resultado mais imediato da visita foi — além da vinda ao Nordeste de várias missões técnicas da Organização das Nações Unidas (ONU) — a aceleração da cooperação da Sudene com a AP. A leitura das cartas permite retrair o itinerário que levou Celso Furtado, em relação à AP, de um otimismo moderado a uma fundada descrença nos ambiciosos propósitos que inicialmente nortearam essa iniciativa de Kennedy.

Nas primeiras semanas de 1961, veio ao Brasil o embaixador Adlai Stevenson, representante dos EUA junto à ONU. O presidente Jânio Quadros estava recém-emposado. Certamente, falaram da possível visita de Celso aos EUA, para tratar do Nordeste. Em carta ao embaixador, Jânio lembra que “o Nordeste brasileiro constitui um dramático bolsão de subdesenvolvimento; não é de solução paliativa que cogitamos nessa área”.² No momento da viagem, escreve também ao “Grande e bom amigo” Kennedy, frisando a “necessidade de um diálogo corajoso e construtivo sobre os problemas continentais entre dois dos maiores países do hemisfério”. Celso leu essa carta diante de JFK, no salão oval da Casa Branca, na manhã de 14 de julho de 1961. Ao final do encontro, que durou 35 minutos, Kennedy qualificou de “realista e bem fundamentado” o Plano Diretor quinquenal. E concluiu: “Os objetivos da Sudene estão em harmonia com os objetivos da Aliança para o Progresso”, como informava o comunicado à imprensa distribuído pela embaixada dos EUA, naquele dia.

Coincidentemente, nessa mesma sexta-feira em que Celso se encontrava com Kennedy, chegava ao Rio, “como simples cidadão”, Lincoln Gordon, o consultor de JFK para a América Latina. Gordon negou terminantemente que seria o novo embaixador dos Estados Unidos, o que terminaria sendo (noticiado no *Jornal do Brasil*, 15 jul. 1961).

Na volta de Washington, Celso preparou um relatório de seis densas páginas sobre a viagem e o encaminhou a Jânio Quadros, em 24 de julho de 1961. Aí se lê: “estamos conscientes de que esse [a pobreza na área nordestina] é um problema nosso, que somente nós, brasileiros, poderemos adequadamente formulá-lo e efetivamente solucioná-lo”; “a ajuda externa é de grande importância para apressar os resultados concretos, mas poderia ser até negativa se nós mesmos não estivéssemos em condições de enfrentar o problema”. Sobre a ajuda financeira, informa que serão mobilizados vários órgãos, nacionais e internacionais, prevendo-se a criação de um consórcio de entida-

2. Carta de Jânio Quadros a Adlai Stevenson, c. 1961. Arquivo pessoal.

des de financiamento. Era essa uma proposta que, no entender de Celso, apresentava duas vantagens práticas: a possibilidade de novas agências ou países se associarem ao consórcio no futuro e a atribuição de sua direção a um organismo internacional, afastando-se assim a predominância de um governo nacional. Ou seja, a AP seria um projeto de cooperação nitidamente multilateral. A opção por um financiamento múltiplo contava com a simpatia dos assessores de JFK, “homens de ideias mais avançadas”, escreveu Celso, mas fora recebida com reticência pelos funcionários do Departamento de Estado, “mais conservadores”. Como se verá, a dicotomia multilateralismo/bilateralismo se repercutirá no destino da AP.

1962 é o ano em que a AP está a pleno vapor. Em fevereiro, chega ao Nordeste a missão chefiada pelo embaixador Merwin Bohan, com uma equipe de técnicos. Fazem um relatório e estipulam as bases da cooperação. Em abril é firmado o acordo entre Brasil e EUA. Prevê-se um programa de longo prazo — cinco anos — com o desembolso de 144 milhões de dólares. Nos dois primeiros anos, os EUA se comprometem a aplicar no Nordeste 131 milhões de dólares, sendo que os programas de curto prazo girarão em torno de 33 milhões de dólares. De Washington, Celso recebe boas notícias: funcionários do Departamento de Estado estão entusiasmados com a AP. Um deles, Bruno Luzzato, lhe escreve em 20 de outubro de 1962 que “o propósito é tornar a Aliança mais significativa *per se* e um instrumento melhor para o desenvolvimento econômico. Alguns de nós pensam no precedente europeu, o Plano Marshall [...], no presente florescente da Europa, e sonham com um sucesso semelhante na América Latina”.

Contudo, aos poucos as diretrizes iniciais da AP vão mudando de cariz. Em seu livro de memórias *A fantasia desfeita* (cf. *Obra autobiográfica*, Companhia das Letras, 2014), Celso se referiu à surpresa de ver que, depois de tantas negociações, idas e vindas, o interesse dos funcionários da AP no Brasil era, diríamos informalmente, “aparecer”, com a instalação de chafarizes em praças públicas, bicas em favelas e mocambos, poços onde não houvesse água encanada, “casas do trabalhador” onde seriam exibidos “filmes educacionais”. Todas essas iniciativas eram anunciadas com tabuletas “Aliança para o Progresso”. Em tempos de Guerra Fria, agravada com a revolução cubana e o fantasma norte-americano de que o Nordeste se tornasse “uma nova Cuba”, a AP se lançava em manobras de autopromoção, e os projetos bilaterais se sobrepuñam ao multilateralismo da Carta de Punta del Este assinada por 18 países.

Em outubro de 1962, Celso chefiou, como ministro extraordinário do Planejamento, a delegação brasileira de uma plenária do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizada no México. Em seu discurso, de 24 de outubro, ponderou sobre os aspectos “positivos e negativos dessa nova experiência de cooperação internacional que os povos latino-americanos conhecem sob o título um tanto impreciso de Aliança para o Progresso”. Prosseguiu lembrando que, “interrogado repetidas vezes sobre a significação real e o alcance preciso da Aliança para o Progresso”, acredita que “essa meia perplexidade deriva de que se vem dando mais ênfase à palavra Aliança do que ao propósito de Progresso. Não teria sentido falar de uma mística da Aliança independentemente da mística de progresso. Não necessitamos de uma promoção publicitária para crer no progresso e por ele lutar na América Latina. Se a ideia da AP foi até o presente de limitada ressonância em nossos povos é que não se integrou com as correntes principais que canalizam os desejos e ansiedades desses povos”.

Dirigia-se Celso, evidentemente, aos chefes da missão da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) no Brasil, mas também, para bom entendedor, às forças mais conservadoras do Nordeste, aos que detinham “parte do poder político e continuam a lutar para conservar uma estrutura de privilégios necessariamente condenada”.

1963 é o ano em que o desvirtuamento da AP, que em meados de 1962 já transparecia, escancara-se. Pelos recortes de imprensa e documentos da época, vê-se que a Aliança vai se tornando uma cunha com que os Estados Unidos abriam fendas ideológicas no programa de ajuda ao Nordeste. Governadores passam a ser discriminados, os funcionários da AP privilegiam os mais genuflexos aos Estados Unidos, como o udenista Aluizio Alves, do Rio Grande do Norte (e, igualmente da União Democrática Nacional [UDN], Carlos Lacerda, no estado da Guanabara).

Uma troca de cartas decisiva — e definitiva? — dá bem ideia da deterioração das relações entre a AP e a Sudene. Em 3 de junho de 1963, John C. Dieffenderfer, diretor da USAID e coordenador da AP para o Nordeste, sediado no Recife, escreve a Celso. Solicita-lhe “o seu apoio, e o apoio da Sudene, no problema de explicar ao público no Nordeste a verdadeira natureza da Aliança para o Progresso, como um programa mútuo, cooperativo, multilateral e hemisférico que pertence a cada República Americana que assinou a Carta de Punta del Este”. Mais adiante, admite que “o público geralmen-

te acredita que a Aliança é um programa dos Estados Unidos em que se canaliza assistência para as nações latino-americanas. Isso, claro, é errado e está em desacordo com a Carta que tanto o Brasil como os Estados Unidos, entre outras 18 nações, assinaram”.

Se nessa carta Dieffenderfer refere-se ao multilateralismo, semanas antes, em entrevista ao *The Washington Daily News* de 17 de abril, ele se mostrava zangado e frustrado com a Sudene porque ela “toma a posição de que a Aliança é uma entidade dos Estados Unidos e de que o que o Brasil faz por si mesmo não é da Aliança”. Concluía que na Sudene havia gente “não particularmente interessada em ver o esforço americano ser bem-sucedido”.

À carta de mister Dieffenderfer, Celso responde, em 17 de junho de 1963, com uma contundência pouco usual em sua correspondência administrativa desses anos. Enumera os cinco parágrafos, curtos, da missiva. Começa lembrando que “a ideia fundamental da Carta de Punta del Este foi em nosso entender que a cooperação dos Estados Unidos deveria evoluir rapidamente no duplo sentido do multilateralismo e da adoção de programas; aqueles países ou regiões que lograssem formular bons programas de desenvolvimento receberiam adequada ajuda que seria concedida principalmente através de mecanismos multilaterais”. Em seguida, observa que a AP “tem sido contrária a essa diretriz”, porque, segundo os parâmetros da USAID, “a cooperação é dada à base de projetos singulares, mediante condições que seguem a prática anteriormente estabelecida pelos órgãos de assistência bilateral”.

Uma evidência de suas ponderações é outro documento que encontrei em seus arquivos. Com o carimbo “Confidencial”, trata-se do resumo de uma reunião havida em seu gabinete em 25 de setembro de 1963. Presentes: Celso, John Dieffenderfer e outro funcionário da USAID. O superintendente indaga por que o projeto para a construção das estradas PE-2, PE-62 e PE-91, de interesse do estado de Pernambuco — governado por Miguel Arraes — “fora excluído dentre os demais projetos aprovados pela USAID, quando se sabe serem aquelas estradas as mais importantes para o desenvolvimento da região”. Dieffenderfer “tentou explicar que, tendo em vista que o projeto do DER/PE englobava recursos bastante elevados (7,2 milhões de dólares) seria conveniente que fosse considerado em separado para, com outros, constituir novo *package* com o conjunto dos projetos já aprovados que totalizavam 11 milhões de dólares”. Celso contra-argumenta que essa atitude pode ser considerada uma discriminação contra estados, e que, do ponto de vista da Sudene, “não havia estados mas toda

uma região com problemas únicos”. Sem dúvida foi um diálogo tenso, em que Celso comunica que só depois da decisão da USAID sobre o projeto de Pernambuco é que aceitará discutir o empréstimo global proposto aos demais estados. Outro caso é discutido na reunião, o do financiamento solicitado pela Sudene à USAID para compra de equipamento rodoviário para vários estados. O relatório indica que a AP só mostrou interesse nos projetos de Bahia, Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Norte —por acaso, estados governados por udenistas da oposição ao governo Goulart. Conclui o documento confidencial: “O superintendente advertiu os representantes da USAID de que, a exemplo do programa de estradas, só aceitaria discutir em termos de programa global para toda a região.”

Não surpreende que Dieffenderfer, em entrevista a jornais norte-americanos, se mostrasse “zangado”.

O último capítulo da tensão que envolveu a cooperação da Sudene com a Aliança para o Progresso parece ter se cristalizado no momento do assassinato de John Kennedy, em novembro de 1963. Celso era uma das poucas personalidades do alto escalão do governo, senão a única, a ter sido recebido, individualmente e não em comitiva, pelo presidente norte-americano na Casa Branca. Era natural que a revista *Time* lhe pedisse para se manifestar sobre a morte de Kennedy. O jornalista também lhe solicitou que falasse sobre a AP e a “psicologia do nordestino em relação ao povo americano”. “De antemão”, agradecia. Celso respondeu por telegrama, em 25 de novembro de 1963. Nestas palavras:

“Opinião prevalecente Nordeste é que Aliprogreso foi criação idealismo presidente Kennedy e fracasso execução devido ação grupos direita dominantes Congresso e infiltrados administração. Desaparecimento Kennedy teve profundo impacto pois sua pessoa simbolizava na imaginação popular imagem construtiva USA perdida desde morte Roosevelt. Pt. Celso Furtado.”

A Aliança para o Progresso nascera com pretensões a ser um programa mais generoso que o Plano Marshall, pois se este, em auxílio à Europa devastada pela guerra, fora orçado em 17 bilhões de dólares, a AP teria 20 bilhões para aplicar nos primeiros dez anos. Nascera bem. Desenvolvera-se mal. Tornou-se seletiva, apelou para métodos típicos de campanha de propaganda e marketing dos EUA, tão caricata que só convencia e impressionava a minoria já conquistada e/ou interessada nas verbas assistenciais.

Seis meses depois do relatório selado como Confidencial, cinco meses depois do telegrama enviado por Celso Furtado à revista *Time*, consumava-se o golpe militar de 1 de abril de 1964. Um interventor ocupou a sede da Sudene no edifício Tereza Cristina, centro do Recife; os chefes da Aliança para o Progresso deram-lhe seu beneplácito; Celso Furtado partiu para o exílio.

Comentários sobre os *Diários intermitentes* de Celso Furtado

Parabenizo a organizadora do livro, Rosa Freire d’Aguiar, pelo belo trabalho. Rosa e Celso Furtado formaram uma parceria de intelectuais muito particular. Rosa tem uma extraordinária capacidade como editora, tem a verve jornalística, de comunicadora, tem erudição, tem precisão, tem concisão. E tudo isso, quando se junta com sua admiração por Furtado, resulta numa singular aptidão para difundir as ideias e a personalidade do mestre. Eu acho o trabalho de Rosa em geral uma beleza, e este livro é uma das melhores provas disso. Inclusive pela seleção do prefaciador, o João Antônio de Paula, que, bem mais do que um bom economista, é intelectual multidisciplinar de mão cheia, além de possuir uma escrita elegante – enfim, uma raridade entre economistas.

Esse tipo de livro é, de certa forma, mais verdadeiro do que livros autobiográficos e de memórias, porque flagra os autores em sua intimidade e em sua espontaneidade, sem as licenças e os atenuantes que a distância no tempo às vezes permite. Furtado não está deixando subentendido aqui algo como “acho que quando era jovem pensava dessa forma”, ou “se bem me lembro, essa foi minha reação a tal episódio na época”. Nos *Diários*, o que vemos todo o tempo é sua reação imediata aos fatos da vida, é o reflexo de seu estado de espírito no dia ou nas proximidades do dia em que os momentos descritos foram vividos.

O livro é saboroso, de leitura fácil. Os *Diários intermitentes* vão trazendo surpresas em cada uma das etapas da vida de Furtado em que o livro é dividido. Começa com reflexões bem íntimas e, pouco a pouco, vai se movendo em direção a relatos sobre fatos e pessoas e muitas impressões sobre contextos e processos históricos, em vários países. Tudo muito interessante, é difícil parar de ler. Além de exibir a aguda capacidade analítica, Furtado vai mostrando suas preferências intelectuais e como ser humano. Retorna, aqui e ali, a ponderações íntimas, como logo depois de ir para o exílio, em 1964, ou quando se cansa do exílio, nos anos 1970. Mas isso só é mais forte entre seus 17 e 25 anos. Revela que

1. Transcrição editada da fala de Ricardo Bielschowsky (IE/UFRJ) por ocasião do lançamento no Rio de Janeiro (Livraria Travessa), em 31/10/2019, do livro *Diários intermitentes*, de Celso Furtado, organizado por Rosa Freire d’Aguiar.

na primeira juventude é uma pessoa solitária, introspectiva, algo angustiada, e que suas reflexões são um tanto precoces para a idade que tinha. Na intimidade de seu diário, exercitava, também, reflexões sobre o que gostaria de vir a ser um dia: um escritor de ficção e também o escritor de um livro sobre a civilização brasileira.

Uma descoberta para mim, no livro, é a qualidade literária, especialmente nas ocasiões em que se revela em sua intimidade. O livro é mais do que uma simples confirmação de sua capacidade de redigir. Eu sempre imaginei que Furtado houvesse pertencido à Academia Brasileira de Letras porque era o economista que melhor tinha escrito sobre a formação histórica do subdesenvolvimento brasileiro, e pelo conjunto da vasta obra, sempre muito bem redigida e clara, didática mesmo – ele sempre foi um professor escrevendo. Mas mostra aqui, com sobras, algo que de alguma maneira já estava presente nos três livros de memórias – *Fantasia organizada*, *Fantasia desfeita* e *Ares do mundo* – ou seja, que merecia ser um membro da Academia Brasileira de Letras também no sentido do refinamento da escrita, independentemente do objeto do texto. Como se verifica no livro, por toda a vida ele acalentou o desejo de fazer uma obra de ficção, e, por alguma razão não esclarecida, terminou por não realizar o sonho. Pena, teria sido uma coletânea com certeza muito apreciada do ponto de vista de imaginação e de qualidade literária.

Os *Diários* contêm também uma ironia fina. Torna-se algo áspera quando está irritado com a postura e a mediocridade de algumas pessoas. Quando veio para o Rio, no início dos anos 1940, para estudar direito, a saída que parece ter encontrado para essa tendência à irritação foi aproximar-se de artistas. Nessa fase, ele escrevia com certa ironia, ainda que bem mais branda, sobre ele mesmo. Em 1944 escreve que o plano de redigir um livro de ficção é o que o retira de “crises de ataraxia” – fui ver num dicionário e ataraxia significa “ausência de perturbação, tranquilidade”. A ironia (consigo mesmo) é que o estado de tranquilidade é entendido por ele como um mal para seu projeto de ser escritor.

A propósito, me chamou a atenção a inexistência nos *Diários* de momentos de angústia relacionados à redação de seus textos. Isto sequer aparece na fase de elaboração da tese de doutorado. Quando se refere a ela, em 1948, em Paris, diz apenas que estava cada vez mais interessado no trabalho. Provavelmente, isso significa que foi sempre muito tranquilo e seguro em tudo o que escrevia. É como se sofresse de crises de tranquilidade quando estava escrevendo os livros que o tornaram famoso. Não conheço ninguém que seja tranquilo quando está escrevendo teses e livros, meus alunos e colegas de universidade, eu também, tendemos a ficar nervosos.

O livro é envolvente quando descreve seus encontros e discussões com personalidades intelectuais e políticas. Para historiadores econômicos, é especialmente atraente

quando descreve a convivência com a cúpula de políticos na discussão sobre política econômica e combate à inflação, como no episódio de reação de JK ao posicionamento de Lucas Lopes e Roberto Campos em 1959, que os aproximava do FMI, ou na discussão do documento preparado por economistas do PMDB para Tancredo Neves em 1984. E, para historiadores políticos, é rico no relato da intensa participação sobre o que ocorreu depois do fracasso do Cruzado, quando era ministro de Cultura da quota do PMDB no governo Sarney. Ficou numa posição privilegiada de mediador entre, de um lado, Sarney e, de outro, Ulysses, no difícil contexto de simultaneidade entre a prioridade à aprovação da nova Constituição, o descontrole inflacionário, a busca por Sarney de estender o governo por mais um ou dois anos e a tentativa, pela fração progressista do PMDB paulista, de conquistar maior espaço no partido, imediatamente anterior à criação do PSDB, que significou o abandono dessa disputa interna ao PMDB.

Como historiador do pensamento da Cepal, e tendo passado vinte anos nesse órgão, fiquei particularmente atento a alguns fatos descritos no livro sobre a fase de sua vida na Cepal. Um episódio que atraiu especialmente minha atenção nos *Diários* foi o relato da conversa que Furtado presenciou entre Raúl Prebisch e Getúlio Vargas, em 1951, no Palácio do Catete. Foi a ocasião em que Prebisch agradeceu a Vargas pelo apoio brasileiro para impedir que os Estados Unidos liderassem a extinção da Cepal durante o “período de sessões” de 1951, no México. Pelo que está escrito nos *Diários*, pode-se concluir que nem Furtado nem Prebisch sabiam de algo curioso que o diplomata Miguel Ozório, representante brasileiro naquele evento, havia feito para salvar a Cepal. Talvez jamais tenham tido conhecimento do que vou relatar agora. Miguel Ozório era pai de Ana Luiza Ozório, nossa diretora nos anos 1980 na UFRJ. Um dia ela levou seu pai para conversar com os professores, e ele mesmo nos contou que havia sido pautado pelo Cleantho de Paiva Leite, então membro da Assessoria Econômica de Vargas, para que, no México, o Brasil se opusesse à extinção da Cepal. Ozório nos contou que, uma vez iniciado o evento, as coisas no México se precipitaram e, a um dado momento, ele pediu ao Catete um telegrama urgente de apoio do presidente Vargas à Cepal. O telegrama por alguma razão não chegou, e depois de passar uma noite praticamente sem dormir, terminou optando por forjar o telegrama de Vargas, com o que efetivamente mudou o jogo e inviabilizou a extinção do órgão. Depois, pediu para ser levado à presença de Vargas, ofereceu sua demissão, que Vargas não aceitou, ao contrário, riu muito da história, despedindo-se com um carinhoso tapinha nas costas.

Em resumo, o livro é bonito e agradável, tem tudo para tornar-se mais um clássico de Celso Furtado.



Tânia Bacelar

POR ANA CÉLIA CASTRO, CARLOS BRANDÃO, GLAUBER CARDOSO CARVALHO,
MARCOS FORMIGA, ROSA FREIRE D'AGUIAR

A entrevista concedida aos *Cadernos do Desenvolvimento* pela professora Tânia Bacelar, na sede do Centro Celso Furtado no Rio de Janeiro, no dia 27 de junho, não poderia vir em melhor momento. Ela nos faz refletir sobre a importância do papel do Estado no planejamento econômico para coordenar expectativas em prol de um projeto de desenvolvimento para o país. Seu testemunho sobre os primeiros anos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), sob o comando de Celso Furtado, revela como a missão de formar recursos humanos no Nordeste era uma prioridade do órgão. Nas palavras da professora, a Sudene ofereceu a “oportunidade de fazer uma leitura mais geral da região”. Apesar do sonho interrompido de uma industrialização que transformasse a elite política e econômica do Nordeste para alavancar o crescimento e o desenvolvimento econômico, as lições de Celso Furtado podem ser encontradas hoje na iniciativa de criação do Fórum dos Governadores do Nordeste, uma indicação de que “o Nordeste está se mexendo”. Ao longo da entrevista, a professora Tânia nos transmite ensinamentos importantes adquiridos no decorrer de sua larga experiência em cargos executivos públicos. Dotada de grande capacidade de comunicação, os relatos da professora Tânia são uma vibrante lição de história econômica do Brasil.

A entrevista, com mais de três horas de duração, foi concedida aos professores Ana Célia Castro, Carlos Brandão e Marcos Formiga, à jornalista e tradutora Rosa Freire d'Aguiar e ao coordenador do Centro Celso Furtado, Glauber Cardoso Carvalho.

GLAUBER CARDOSO CARVALHO (GCC): Professora Tania Bacelar, agradeço, em nome da editora professora Carmem Feijó, a sua disponibilidade, e começamos diretamente perguntando como foi a sua carreira acadêmica, como foram suas escolhas, seus estudos. Ou seja, seus primeiros caminhos, sua trajetória.

TÂNIA BACELAR (TB): Eu sou do tempo que, no secundário, precisávamos fazer uma escolha entre as ciências exatas e as humanas. E aí eu fiz a primeira escolha pelas humanas, pelo curso Clássico. No Clássico, não tínhamos força em física, nem química nem em matemática. Isso depois me fez muita falta. Quando eu fiz essa escolha, a minha primeira opção era fazer o curso de Direito, e o Clássico era o que preparava melhor. No terceiro ano do curso Clássico eu fiz um teste vocacional e o resultado era que eu dava para tudo, menos para Direito. Foi um parecer radical, com o qual eu concordei plenamente, principalmente porque, na época, eu queria fazer Direito Criminal, e meu teste psicológico mostrava que não era o tipo de atividade para a qual eu tinha habilitação. Eu fiquei meio atordoada e, como já estava na área das humanas, resolvi fazer o curso de Ciências Sociais, que era o que me pareceu com o leque mais amplo para quem estava meio perdida. No primeiro ano tinha a disciplina de Introdução à Economia, foi quando eu conheci a área da economia. Isso era 1963. Eu fui aluna de Roberto Cavalcanti, que era um professor muito bom, com uma bagagem de teoria econômica muito boa, e aquele tipo de disciplina me fascinou. Eu pensei que daria para essa área e decidi, no meio do ano, fazer o vestibular para Ciências Econômicas. Eu poderia fazer na Universidade Federal e na Católica, em Pernambuco. Como eu estava fazendo Ciências Sociais na Faculdade de Filosofia do Recife, que era ligada à Federal, então eu não podia fazer um segundo curso ao mesmo tempo naquela instituição. Fui para a Universidade Católica. Na época, o curso estava no processo de renovação e tinha recebido muito professor que vinha da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), e a discussão importante era sobre desenvolvimento. Eu caí ali naquele momento.

Comecei a fazer economia e levei os dois cursos em paralelo. Acho que isso ajudou na minha formação, porque essa dimensão do social faz muita falta na formação do economista. Aí veio o golpe de 64. Eu terminei o curso no final de 67, entrando em 68. Quando eu cursava o terceiro ano de Economia e fazia o quarto ano de Ciências Sociais, tive uma professora que era da Sudene, Marcia Souza. Ela era a chefe do departamento de pesquisa social e estava procurando estagiários para fazer pesquisa. Essa era uma marca que Celso Furtado deixou na Sudene com muita força: era preci-

so conhecer a realidade para atuar sobre ela. Assim, a pesquisa era uma etapa muito importante dos projetos que a Sudene comandava. Eu fui fazer a seleção e fui aceita. Entrei como auxiliar de pesquisa. Era uma pesquisa em torno de um programa de bolsa de estudo para formar profissionais em áreas que o Nordeste precisava incentivar. Eu digo que a Sudene era a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) da época para a graduação. Ela abriu um programa para formar agrônomos, geólogos, economistas etc. Tinha lá um rol de profissões prioritárias, e a Sudene patrocinava bolsas de estudos para que alunos, principalmente do interior, pudessem fazer o curso, até porque a maioria dos cursos estava concentrada nas capitais. Ela patrocinava a vinda e a permanência desses jovens, e o nosso papel como pesquisadores era ir à casa dessas pessoas para entrevistar o candidato, a família e os vizinhos e dar um parecer ao final para dizer se aquela pessoa precisava mesmo de um apoio financeiro para estudar. O interessante é que não era só com o candidato, era para entender a pessoa no seu ambiente. Depois, tinha um sistema de acompanhamento quando ele entrava. Por isso, discordo firmemente de alguns críticos de Furtado que dizem que ele não valorizava a educação. Esse programa era uma valorização da educação, com o objetivo de formar quadros de nível superior qualificados para um processo de desenvolvimento, num momento da região no qual a presença das universidades era muito modesta. E o acesso a elas era muito complicado, porque grande parte dos jovens, principalmente no interior, mesmo portadores de grande potencial, não conseguia viabilizar sua ida para fazer os seus cursos nas capitais. Além disso, o DRH da Sudene implementou importante e estruturador programa para fortalecer as Secretarias Estaduais de Educação, responsáveis pelo ensino básico na região. Essa foi minha primeira experiência com a Sudene, ainda no meu processo de formação. Eu quase reprovei, pois era um trabalho que exigia muita viagem. Sobretudo no curso de Economia, pois eu privilegiei terminar o curso de Ciências Sociais e acabei empurrando o de Economia. Mas entrei na Sudene.

Esse foi o meu primeiro contato com a Sudene. E isso foi uma coisa muito importante, porque depois eu terminei o meu curso de Economia, já como pesquisadora social da Sudene, com o diploma de graduação em Sociologia. Assim que eu terminei, a instituição fez um concurso interno para um curso que ela dava para os funcionários, em que a gente se candidatava. Na época, esta oportunidade foi uma coincidência definidora da minha trajetória. Eram dois tipos de cursos com participação da Comissão Econômica para a América Latina e o Instituto Latinoamericano y del Caribe de

Planificación Económica y Social (Cepal-Ilpes), um para formar técnicos em desenvolvimento (TDE) e outro para fortalecer a área de planejamento global (no caso, a Assessoria Técnica da Sudene). Muita gente que estava na Sudene passou pela “peneira” do TDE, que era muito importante, pois dava um lastro comum, multidisciplinar.

MARCOS FORMIGA (MF): O curso era dentro da Sudene?

TB: Não. O TDE era dado em vários estados. Esse que fiz (Planejamento Global) foi dado na Sudene. Era um convênio entre a Sudene e o Ilpes.

ANA CÉLIA CASTRO (ACC): E a Conceição já estava nesses cursos? O Castro estava.

TB: Sim, Conceição e Castro lecionavam nos cursos da CEPAL, inclusive no TDE. No meu caso, não havia feito o TDE. O que fiz, tinha uma destinação específica para fortalecer o núcleo central de planejamento da Sudene. E os dois foram meus professores. A Sudene era estruturada em departamentos setoriais, e a Assessoria Técnica detinha a visão geral. Na época, eles estavam precisando fortalecer a Assessoria Técnica e contrataram esse curso específico da Cepal. Eu me candidatei e fui selecionada. Recém-saída da graduação, isso foi uma oportunidade fantástica para mim. De um lado, o curso era maravilhoso e, de outro, a turma de alunos era o que tinha de melhor na Assessoria Técnica e nos departamentos setoriais da Sudene. Era uma turma pequena de gente muito qualificada, com um professorado também altamente qualificado. Fui aluna de Castro na disciplina Desenvolvimento Econômico e de Conceição Tavares na disciplina Desenvolvimento Industrial. Acho que esse curso foi o lastro importante na minha formação. Eu tive uma formação no curso de Economia que carecia complementação e eu acho que a consolidação da minha formação se deu nessa ocasião. Aí você tinha a visão da Cepal! Quando vocês me perguntam o que influenciou a minha formação, eu digo que foi a visão da Cepal, de Celso Furtado, a leitura que Castro fazia sobre teorias do desenvolvimento... Ali eu tive o lastro teórico que complementou minha formação anterior.

MF: Na Sudene, dentro dessa departamentalização da época do Furtado, ele criou pela primeira vez no Nordeste o que se chama área de recursos humanos, o que é mais uma defesa de que ele se preocupava com educação. Na linguagem ou na tecnologia daquela época, tratado como setor de pessoal.

TB: Era mais que o setor de pessoal, que também existia, mas olhava para dentro. O Departamento de Recursos Humanos da Sudene olhava para fora, para a região, tinha uma política de qualificação de recursos humanos, e o objetivo do departamento era qualificar gente. Na Sudene de Furtado, o Departamento de Indústria não era o departamento principal, como se tornou depois da saída dele. No começo, a Sudene tinha dois departamentos centrais: Recursos Humanos e Recursos Naturais. Nailton Santos era o responsável pelos Recursos Humanos, irmão de Milton. Furtado trouxe gente de alto nível internacional para colocar nesses dois departamentos e misturar com a meninada, que éramos nós. Os Departamentos de Recursos Naturais e de Recursos Humanos respondiam a uma pergunta chave para o desenvolvimento: o que o Nordeste tem como recursos? Que potencial existia na base de recursos naturais e como qualificar os recursos humanos? Eram dois desafios iniciais que se expressavam na solidez e na importância desses dois departamentos.

ACC: Como é moderno. Completamente atual. Uma visão perrousiana.

TB: Os departamentos setoriais tradicionais, como o de Agricultura e o de Indústria não tinham a força desses dois. O Departamento de Infraestrutura também tinha

O Departamento de Recursos Humanos olhava para fora, para a região, tinha uma política de qualificação de recursos humanos, e o objetivo do departamento era qualificar gente.



muita força, porque o investimento inicial da Sudene foi muito forte em infraestrutura econômica. Se a gente lê os primeiros planos diretores, grande parte dos recursos destinavam-se para a infraestrutura, que era uma desvantagem competitiva do Nordeste. O Nordeste não tinha energia. Fortaleza, por exemplo, enfrentava problemas com a energia elétrica. Também faltava a infraestrutura de estradas: a rede básica de infraestrutura rodoviária era muito ruim.

ACC: Essa questão da infraestrutura foi bem-sucedida?

TB: Foi sim. Fizemos avanços importantes. O papel da Sudene era de articular as soluções, lembrando que o Brasil já havia feito a opção rodoviária. Tivemos que embarcar na opção do Brasil. O dinheiro da Sudene financiava as infraestruturas federais, mas articulava as infraestruturas estaduais. Então, existia um plano regional de infraestrutura, e a Sudene ajudava também no financiamento estadual, desde que dialogasse com a rede básica federal que estavam construindo. Era um plano de financiamento da infraestrutura federal articulado com os planos estaduais.

Mas, voltando, eu entrei no Departamento de Recursos Humanos, mas durei pouco nele. Como eu fiz o curso da Cepal-Ilpes e me saí bem, eu fui chamada para a Assessoria Técnica, que era o objetivo do curso. Meu momento seguinte foi outra grande oportunidade, porque dentro da Assessoria Técnica estavam pessoas de excelente nível, a maioria vindo de experiências setoriais.

MF: Na mesma época, eu era aluno de economia da Universidade Federal de Pernambuco. A nossa ligação com a Sudene era feita através do professor Fernando Motta.

TB: Que era do Departamento de Recursos Humanos.

GCC: Então, como resume a importância da Sudene?

TB: Eu acho que a Sudene, na minha visão, foi definitiva na minha experiência profissional. Eu entrei na instituição muito jovem e só saí para fazer o doutorado e depois para o governo de Pernambuco, quando o dr. Miguel Arraes foi eleito governador em 1986. O básico da minha trajetória inicial foi na Sudene e na Assessoria Técnica, que me dava essa oportunidade de fazer uma leitura mais geral da região. Mas vivi também a ruptura da trajetória da Sudene. Considero que a instituição experimentou pelo me-

nos três momentos. Um momento inicial, que eu chamo de “era Furtado” – a saída dele coincidindo com a mudança no sistema de incentivos fiscais no II Plano Diretor (1965). Uma segunda fase eu chamo “Sudene dos incentivos”, já no período militar, onde o carro-chefe passou a ser o programa de industrialização via os incentivos fiscais. E tem um terceiro momento que é a exaustão desse modelo e a perda de importância da Sudene até o fechamento no governo Fernando Henrique (2001). São momentos muito distintos que eu vivi por dentro. O segundo momento não tem muito a ver com a visão de Furtado, embora a proposta da industrialização estivesse no coração do relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN).

A discussão no GTDN era a seguinte: o Brasil se industrializou e o Nordeste perdeu o trem da industrialização. É a região que está sendo mais penalizada pelo grau de concentração industrial que o Brasil ousou colocar no Sudeste. Uma proposta central do GTDN, da Sudene e de Furtado, portanto, era industrializar também o Nordeste. A indústria sempre esteve no coração do projeto de transformação proposto, mas a ação da Sudene enquanto Furtado esteve à sua frente era centrada na **criação de precondições** para fazer isso. Ele sonhava que seria uma indústria para formar outra classe empresarial na região. Não era uma industrialização para trazer investidor de fora para o Nordeste. Mas a aprovação do primeiro Plano Diretor demorou muito tempo no Congresso, pois havia resistências políticas, e Furtado precisou negociar.

MF: Resistência das próprias lideranças nordestinas. As vozes contra Furtado vi-nham do próprio Nordeste.

TB: A proposta da Sudene era de ruptura com o modelo de intervenção do Estado na região e com a organização produtiva prevalecente. Isso incomodava as elites da própria região. Para aprovar o primeiro Plano Diretor, ele teve que fazer uma negociação em torno do sistema de incentivos fiscais. Essa ideia não saiu de Furtado. A ideia do sistema de incentivos 34 -18 saiu de um parlamentar pernambucano que foi à Itália e conheceu o sistema de incentivos de lá: a ideia de renúncia fiscal. Esse parlamentar foi Gileno de Carli. E Celso Furtado negociou com ele, como bem destaca Conceição Tavares: negociou o secundário sem perder de vista o principal. A proposta dos incentivos recebeu duas condições. Primeira: quem opta pelo incentivo não pode ser quem investe. O optante renunciava pagar o seu imposto à União, que colocaria o dinheiro no Banco do Nordeste (BNB), e o sistema de incentivo financiava o empreendedor, que não poderia ser o mesmo que renunciou

pagar ao Imposto de Renda. A segunda restrição: a empresa beneficiada não poderia ser de capital externo. Era o empresariado nacional que teria que ter o protagonismo no processo de industrialização regional, esperava-se. O que aconteceu? O Plano foi aprovado, mas o sistema de incentivos nas condições de Furtado não deslanchou. Porque o Brasil já tinha mudado. A indústria do país já havia se oligopolizado e se internacionalizado. O modelo inicial de sistema de incentivos não funcionou. No segundo Plano Diretor, já depois que Furtado foi cassado e saiu da Sudene, o sistema de incentivos muda: o optante passou a poder ser o investidor e qualquer empresa poderia se candidatar, inclusive as multinacionais. Aí o sistema deslanchou, pois o movimento de industrialização do Nordeste engatou na dinâmica de industrialização nacional. E capturamos muito investimento para a região, viabilizando uma das propostas de Furtado, mas não no modelo que ele sonhava. Dentro da Sudene, a força do Departamento de Indústria se ampliou. Outros departamentos (Pesquisa de Recursos Naturais, Recursos Humanos e Infraestrutura) perderam força e o de Indústria passou a ser o grande patrocinador da estratégia da Sudene nos outros planos diretores. Isso vai até 1974, quando mudaram o sistema de incentivo e foi criado o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor). Para a Sudene, essa mudança teve um impacto muito grande. O que ocorrera no sistema anterior é que havia sido criado um “mercado paralelo de captação” de recursos, ou seja, o empresário renunciava e, quem era grande, podia ele mesmo capturar o recurso. Quem era pequeno não capturava com a mesma facilidade. Com isso, foi criado um mercado paralelo (dizia-se que se pagava até 30% para se viabilizar o financiamento de um projeto que estava aprovado pela Sudene). Uma intermediação perversa. A solução que foi dada foi criar o Finor, e o poder de aplicar foi passado para dentro da Sudene. Quem aprovava o projeto era o Conselho Deliberativo, e a lista dos aprovados era liberada pelo Superintendente. O projeto começava a ser realizado e, a certa altura, o empresário ligava para a Sudene para ir fiscalizar. O fiscal via se o cronograma tinha sido executado e autorizava a liberação. Enquanto teve muito dinheiro, isso fluiu. Quando começou a faltar dinheiro, a pressão política funcionou, pois você tinha que entrar na lista de prioridades. E a direção da Sudene ficou muito exposta a uma pressão que vinha de fora, o que deu muita confusão e foi originando distorções.

GCC: E essa é a terceira fase?

TB: A terceira fase é quando os recursos começam a variar, porque o próprio sistema de indústria do Nordeste começa a dispersar e vai para agricultura. Analisar um pro-

jeto industrial é uma coisa, analisar um projeto agropecuário é outra. Uma mudança no sistema abrindo para outras aplicações teve um impacto importante na trajetória do sistema e da própria instituição.

GCC: Como foi o espaço da recriação da Sudene? Houve apoio?

TB: Eu tentei acreditar nisso. Pelo menos na época que eu participei do projeto de recriação, no começo do governo Lula de 2003-2004, teve um movimento de recriação, porque o Fernando Henrique tinha extinguido. Tinha se transformado em uma agência sem grande consistência. Houve a decisão política de recriar, mas a minha visão hoje é que já não havia mais apoio político para a recriação. Quando o projeto chegou no Congresso, você via nitidamente que a base política do próprio governo não tinha isso na sua prioridade. E, aí, o que sai é uma instituição sem nenhum instrumento de atuação.

ROSA FREIRE D'AGUIAR (RFA): A ideia da Sudene inicial mexia com a federação. Depois acabou. Acabou sendo uma repartição de um ministério. Celso despachava direto com o presidente da República, por exemplo.

TB: A Sudene que ele criou foi iniciativa muito ousada e inovadora de implementar uma instância de articulação política entre o governo federal e os governos estaduais. O coração da Sudene era o Conselho Deliberativo. A secretaria executiva era um apêndice, um órgão de apoio a uma instância política inter federativa, chamada Conselho Deliberativo. A Secretaria Executiva preparava a reunião do Conselho e dava consequência ao que ele definia. Aí é onde Furtado mostra a visão política dele. Ali está claro que a Sudene não era uma instituição ou uma burocracia qualquer. Era um fórum político para experiência de articulação interfederativa, coisa que o Brasil tem muita dificuldade de fazer, já que nossa federação é segmentada, integrada por entes muito desiguais.

A SUDENE que ele criou foi uma iniciativa muito ousada e inovadora de criar uma instância de articulação política entre o governo federal e os governos estaduais.

O que feneceu depois foi essa instância interfederativa, morta pelo regime militar, pois os governadores não eram mais eleitos: o que os novos governadores diziam era o que o presidente queria. O modelo do período da ditadura foi um golpe mortal no que era a essência da instituição. Depois, os novos governadores tiveram muita dificuldade de fazer isso. O que eu acho que não viabilizou a Sudene no começo do período pós-militares foram os governadores. Já estávamos em um contexto de “guerra fiscal”. O governo federal não tinha como prioridade os investimentos federais, e os governos estaduais partiram para a “guerra” para captar investimentos para seus estados. O ambiente era, portanto, hostil à ideia central de uma instância de articulação interfederativa. Cada um vai se defender como pode. Quem dá mais, leva. O empresário faz um estudo de localização e sai para conversar com os governadores. Quem der mais, leva o projeto. Esse é o contexto em que a Sudene tentou ser recriada e que a inviabilizou. Hoje é muito mais uma burocracia. O Conselho está esvaziado. Os governadores criaram um fórum paralelo. Eles se reuniam fora do Conselho Deliberativo. Só muito mais recentemente as reuniões do CONDEL passaram a ter a presença dos Governadores.

RFA: Qual o alcance prático do Fórum dos Governadores?

TB: Eu acho que é uma iniciativa boa. Não é aquele modelo da articulação interfederativa. Na instância dos estados, eles estão se articulando. Eles estão praticando a ideia do Consórcio. Já formalizaram o Consórcio e estão pensando em criar um Fundo para financiar iniciativas comuns. Eles estão avançando nessa articulação entre os governos estaduais. A ideia do compartilhamento é uma ideia contemporânea. Outra coisa que o Brasil não tem cultura consolidada, mas que é bastante atual, é a economia do compartilhamento. Eles estão criando uma instrumentalização cujo objetivo é compartilhar, por exemplo, licitações. Todo mundo não compra para a saúde, a educação, a polícia? Vão comprar um pacote só, pois a escala diminui o preço. É uma noção contemporânea de compartilhamento e acho que é nova e fora da Sudene, do governo federal.

RFA: É o mesmo recorte da Sudene?

TB: Não, é o Nordeste tradicional. A Sudene hoje inclui parte de Minas e do Espírito Santo.

RFA: Como é a ideia do Consórcio?



Acho que o Nordeste está se mexendo. Quando eu olho para o Brasil, é lá que está se mexendo.

TB: O BNB é o operador e termina sendo o definidor. O BNB não tem quem o oriente verdadeiramente, pois o Nordeste precisaria ter uma proposta comum (um projeto de futuro) para orientar a aplicação do FNE, que dispõem de recursos em volume relevante. E a orientação? Há muito não se tem um plano regional que indique quais são as grandes prioridades. De novo, a falta de uma Sudene atuante é grande. Na prática, como a Sudene se fragilizou, o BNB assumiu ao protagonismo na carteira do FNE. E há momentos em que não aplicam, entesouram: aplicam em títulos do Tesouro. O que

TB: Quem compra é o Consórcio. O governador vai comprar carteira escolar e outros também, quem vai comprar e o Consórcio e vai ceder aos estados que estão precisando. Mas não é só para compras, outras iniciativas podem ser viabilizadas nesse novo modelo.

RFA: Onde é fisicamente?

TB: O presidente do Consórcio hoje é o governador da Bahia, mas eles vão praticar a rotatividade. Acho que o Nordeste está se mexendo. Quando eu olho para o Brasil, é lá que está se mexendo com iniciativas inovadoras.

MF: Você falou da dificuldade de se reconstruir a Sudene. Mas tem um instrumento lá que eu acho valioso para a região. Eu olhei o site do Banco do Nordeste para ver a disponibilidade de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Somando tudo, é da ordem de 44 bilhões de reais. Mais de 10 bi de dólares. Equivalente a toda a produção da Zona Franca de Manaus. O poder desse valor para a região é importantíssimo. Isso está sob a égide da Sudene e do BNB, que é o operador.

não está aplicado está no mercado financeiro, rendendo para o banco. Vale destacar que mais recentemente, o Tribunal de Contas da União cobrou o Plano Regional que está na Lei de recriação da Sudene e a instituição está produzindo um.

CARLOS BRANDÃO (CB): Mas tem algumas limitações, não é? Eu acho que isso que você comentou foi pouco estudado, são os investimentos complementares da época do Furtado que você menciona. Tinha uma estrada e você vai completar ela dentro do estado. O fundo tem essa limitação, por exemplo, o empresário, para investir na cidade tal, precisaria de um apoio de infraestrutura e isso não é possível. Essa limitação que eu acho que o Ministério da Integração (agora do Desenvolvimento Regional) vinha tentando, mas não conseguiu. Num consórcio de governadores isso seria fundamental.

TB: O FNE veio da Constituição de 1988. No momento em que a Sudene estava se esvaindo, a Constituição conseguiu criar o Fundo. Deu um instrumento de política pública importante para três regiões. Para o Nordeste metade dos recursos e para o Norte e Centro-Oeste 25%, cada. A restrição é que só pode financiar projetos privados. Para aumentar a densidade econômica na região: o objetivo não é aplicar em projetos públicos. Por isso que ele aplica em infraestrutura, se for comandada pelo setor privado. Ele aplica na indústria, na agricultura... Agora está financiando o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). É um instrumento importante. Mas há mudanças em curso... A economia nos tempos atuais demanda uma revisita a esse tipo de instrumento de financiamento. As startups, por exemplo, não se financiam com crédito tradicional...As Parcerias Público-Privadas podem ser viabilizadas na presença de Fundos Garantidores...

MF: Um exemplo das forças dos bancos operadores dos Fundos Constitucionais. Eu tive uma experiência na Sudene e depois no Centro-Oeste. Na época não existia Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), pois tinha sido extinta. Criaram a Secretaria Extraordinária do Centro-Oeste, para onde eu fui. Cheguei lá em 2000-2001 e vi o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). O montante era de 1 bilhão e meio de reais, e o operador era o Banco do Brasil (BB). Mostrei para o ministro que o BB estava se beneficiando para aplicação de terceiros. A distribuição do ano para a região era de 300 milhões

Veja, vivemos um pouco essa contradição. Ao mesmo tempo em que a gente perdeu espaço nas políticas regionais explícitas, a gente construiu políticas nacionais que, pelo direcionamento delas, bateram na base social da população.

muito grande na dimensão social. Quem conheceu o Nordeste dos anos 60 e conhece o Nordeste hoje é evidente que as coisas melhoraram. Um exemplo que eu gosto de dar é um dos sonhos de Furtado. Uma das motivações iniciais dele era assistir a um período de seca onde não houvesse o drama social. O que chocou ele na infância era o drama social associado à seca. Nós acabamos de viver uma seca sem drama social. Desse ponto de vista, acho que ele estaria feliz. Era disso que se tratava. Não teve flagelado, não teve gente pedindo esmola, assalto de supermercado. Por quê? Porque as políticas nacionais sociais chegaram no meio rural nordestino. A previdência rural dá um salário mínimo aos idosos. Isso é muito importante. Tanto que agora não vai passar na reforma da previdência, a alteração desejada pelo Governo. Nenhum deputado do Nordeste iria votar uma loucura daquela, mesmo o centrão... E há o impacto de outras políticas sociais. O Bolsa Família também teve uma importância grande, mais pela sua abrangência do que pelo valor que paga, pois ele é muito pequeno. O salário mínimo da previdência saiu de R\$ 200,00 para quase mil em pouco

de reais, um quinto do disponível. Em três anos eu fiz, com apoio do ministro, que dos 300 milhões passasse para 1 bi e meio. Tiramos o poder do BB de monopolizar os recursos. O Fórum dos Governadores não poderia ser constituído com um indicador desses investimentos?

TB: Seria melhor os governadores irem para a Sudene e usarem o Conselho Deliberativo, pois a lei já diz que é lá o local. Para tirar de lá e colocar num Fórum é muito difícil.

ACC: Será que eles não fariam isso?

TB: Acho difícil. Tem outra pergunta aqui que vocês não estão fazendo, que é um pouco a coisa das políticas sociais. Eu acho que o Nordeste deu uma melhoria

tempo. Foi um lastro de renda importante: renda na veia da população, o que permite que, numa época que não tem a produção, a pessoa possa sobreviver sem precisar pedir, nem emigrar. Isso foi uma mudança social muito relevante. E é no meio rural que está concentrada a pobreza do Nordeste. Essa mudança veio de políticas nacionais. Veja, vivemos essa aparente contradição. Ao mesmo tempo em que se perdeu espaço nas políticas regionais explícitas, se construíram políticas nacionais que, pelo direcionamento delas, atingiram a base da pirâmide social nordestina.

ACC: Estava pensando naquela primeira parte que você falou. Se aquelas primeiras políticas especialmente voltadas para a infraestrutura, teriam sido redistributivas ou concentradoras.

TB: Tenderiam a ser concentradoras, com certeza. E foram. A concentração litorânea atenuou há pouco tempo. E a concentração da renda e da riqueza é uma marca brasileira e nordestina.

ACC: Olha que contradição, que paradoxo.

TB: Outra política social distributiva foi a política de educação. A política de expansão das universidades e a chegada no interior. Isso no Nordeste deu um impacto que ainda não tem estudos relevantes para mostrar. E na economia das cidades médias o investimento em educação superior foi central. A rede de cidades médias que o Nordeste tem hoje, grande parte do dinamismo recente tem a ver com investimento feito em educação. As universidades lideram este “pacote”.

RFA: E os Institutos Federais. Eu estava vendo o mapa da Bahia e é repleto.

TB: O papel de um instituto federal em uma cidade pequena é uma coisa fantástica. Eu estava no Rio Grande do Norte, em Pau dos Ferros, e é maravilhoso ver aquele instituto, aqueles equipamentos decentes, e a quantidade de gente de moto é uma coisa incrível. Parece uma nuvem de gafanhoto nas estradas. Aquilo muda a vida das pessoas. E é uma política nacional, não é regional. Teve uma leitura regional, pois deu prioridade ao Nordeste: quando vemos os números, a quantidade de vagas foi relativamente maior. E dentro do Nordeste foi desconcentradora. Priorizou o interior, deu

chance para quem não tinha. É uma mudança que veio desse outro ciclo que não era mais de políticas regionais que tinham minguado, mas de políticas nacionais que tinham essa capacidade de chegar perto da população que precisa mais, como a do interior. Foi um ciclo que, no caso do Nordeste, sentimos com muita força. Eu acho que essa resposta política que o Nordeste deu recentemente tem a ver com isso. O mapa da eleição de 2018 no Nordeste se diferencia do resto do Brasil. Por quê? O pessoal diz que foi o Bolsa Família. Não. O Bolsa Família sozinho não tem dimensão para explicar isso. Foi um conjunto de políticas que mudou a vida das pessoas. As pessoas sentiram os efeitos e expressaram isso na hora de votar. Eu tenho essa explicação. O carro-chefe foram as políticas sociais. Estávamos muito acostumados a discutir políticas econômicas. Promover o desenvolvimento econômico. E no período recente se foi pelo caminho de políticas sociais que geram economia. Investir em educação gera economia. Outro dia eu fui a Juazeiro do Ceará, que crescimento!... Duas universidades públicas, uma federal e uma estadual e as privadas, que foram atrás de um mercado potencial. Tem hospital público e privado, curso de medicina público e privado, professores e alunos que vêm do Brasil todo... Estimulou o setor imobiliário, dinamizou o comércio, a rede de hotéis, os bares e restaurantes...

O mapa da eleição de 2018 no Nordeste se diferencia do resto do Brasil. Por quê? O pessoal diz que foi o Bolsa Família. Não. O Bolsa Família sozinho não tem dimensão para explicar isso. Foi um conjunto de políticas que mudou a vida das pessoas.

ACC: Foi importante que, nessas políticas nacionais, o Nordeste tivesse prioridade. Isso foi importante, pois foi desconcentrador. Não sei se sua concepção de economista regional, se isso não mudou a sua cabeça desse ponto de vista.

TB: Completamente. Principalmente porque minha vinculação inicial era à Sudene, que tinha como foco o desenvolvimento econômico. O desafio da Sudene inicial era mudar a estrutura econômica nordestina. Se conseguisse romper a estrutura econômica, chegaria a melhorias no campo social...

A premissa era partir da estrutura econômica, que era o centro do diagnóstico de Furtado sobre a seca. Para ele, a seca não era o problema. O problema era a estrutura econômica que estava instalada naquele território. Se rompesse com ela, enfrentaria o problema social.

O social, para minha geração, vinha como decorrência de uma mudança estrutural na economia, muito mais forte do que uma discussão com foco no social. Na redemocratização, o Brasil fez uma discussão muito interessante sobre políticas sociais. O que fizemos recentemente, eu acredito, deve-se muito à nossa discussão no processo de redemocratização. A crítica que se fazia era a seguinte: o Brasil se tornara a oitava economia do mundo e apresentava um quadro social dramático. Portanto, era preciso colocar fichas na dimensão social. Essa crítica que o constituinte ouviu e que os governantes aplicaram depois. Foi preciso combinar política econômica com política social. E não mais privilegiar uma ou outra. Era preciso combinar as duas, propunha-se. Isso é que se tentou fazer e que no Nordeste deu certo.

ACC: A constituinte foi um marco.

TB: A constituinte qualificou, por exemplo, as políticas de assistência social, que o Brasil não existiam como política pública. Política assistencial era “coisa de primeira-dama”, não era política social. O que o constituinte fez? Tomou como referência a política social mais avançada que se tinha - o Sistema Único de Saúde (SUS). E colou a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) no SUS. Trouxe o que o país tinha de mais atrasado para o que tinha de mais avançado. E, assim, construiu a LOAS. E grande parte dos efeitos sociais positivos que o país e particularmente o Nordeste e Norte experimentaram, tem a ver com a Loas. Uma política de assistência moderna que o mundo inteiro reconhece. Esse foi um avanço, e o germe está na constituinte de 1988.

MF: Teve um regionalista que assessorou os deputados que fez um trabalho competéssimo juntando as representações da Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste, Armando Mendes. Eu acompanhei esse trabalho no Congresso. Ele dava expediente no Congresso tentando convencer os deputados e conseguiu. Tem muito a ver com a articulação que o Armando fez.

TB: Fez um trabalho maravilhoso.

GCC: Hoje a senhora vê um desmonte dessas políticas no atual governo?

CB: Seria interessante um balanço sobre essa tendência. Identificar avanços que estão enraizados e que não mudam, apesar da conjuntura de crise e do ambiente político atual. E o que não está enraizado e pode regredir... Exemplo: o Governo tentou mexer no BPC e não conseguiu adesão no Congresso... Mas a regulação do mundo do trabalho tem mudado muito, e em desfavor dos trabalhadores...

TB: Eu acho que o avanço no ensino superior, por exemplo, não muda. Quem me disse isso foram as manifestações dos estudantes, neste ano de 2019. A dimensão e os locais numerosos onde ocorreram é uma coisa nova no Brasil. A sociedade brasileira não valorizava a educação mas tende a valorizá-la crescentemente, mesmo que o governo não faça sua parte. Governo não valorizava, mas as famílias também tinham muita dificuldade de valorizar. Com a experiência que o país viveu e com as demandas da economia neste século, o quadro mudou. E a dimensão daquelas manifestações e os lugares onde elas ocorreram (o mapa) é um fato novo no Brasil. Não é mais um evento metropolitano. Foram em cidades pequenas. E a juventude na rua dizendo que quer estudar. Isso é novo. Eu acho que isso não muda. Podem tentar, mas vai ter resistência. E vai ter resistência em gente jovem que está construindo ainda seu futuro. Portanto, a desvalorização da educação afeta o seu projeto de vida... Eu vejo isso com expectativa muito positiva.

GCC: O que tem capacidade de regredir?

TB: Muito do que eu falei até aqui – o que era o Brasil - está acabando. Temos que ter consciência de que estamos em outro momento. O mundo está em fase de transição profunda, não é só o Brasil. Com desafios que são novos ou que se ampliaram. O desafio da sustentabilidade ambiental não estava na nossa agenda e vai precisar estar. Os economistas, por exemplo, tem que colocar a sustentabilidade ambiental na sua agenda. Economista da minha geração não colocava. O departamento de recursos naturais da Sudene era um dos mais fortes, mas o nome está dizendo: a natureza era vista pelos “recursos naturais” que abriga. Tínhamos que olhar para a natureza no Nordeste e ver o que podia ser considerado como “recurso” para a economia usar. É diferente de tratar do meio ambiente, na sua real complexidade e dinâmica específica.

De tratar o ecossistema do semiárido, por exemplo, respeitando suas especificidades... Nossa agenda agora é como fazer isso. Identificar que tipo de utilização é ambientalmente sustentável. Houve outra mudança no Nordeste que era ponto central no pensamento de Furtado. Ele queria desmontar as estruturas econômicas antigas. As duas principais foram desmontadas. O domínio na zona da mata do complexo açucareiro perdeu peso relevante, pois desde o Proalcool este complexo veio para o Sudeste/Centro-Oeste e desmoronou no Nordeste. Ainda existe, mas está se reestruturando, e não tem mais a hegemonia que teve no passado e nem vai ter. Para sobreviver, tem que se reestruturar. Tem que combinar atividades, com destaque para a produção de energia (biomassa), e se modernizar. Também está diante de um desafio novo. Não basta se reproduzir: tem que se reinventar para sobreviver. E o outro grande complexo - gado, algodão, policultura - estrutura que Celso Furtado analisou em profundidade e de onde vinha o problema social da seca - também mudou. No GTDN ele “colocou o dedo na ferida”: o problema é essa estrutura do latifúndio pecuário que é liderado por um pecuarista que deixa produzir em suas terras algodão, milho e feijão, por milhares “moradores” ou meeiros, que ele pode colocar para fora na hora que quiser e que não tem nenhum direito, e na época da seca, morre de fome... Aquela estrutura desmontou, quando o algodão acabou, no final do século XX, início do XXI... É preciso colo-

Estamos mergulhados na crise. Nossa energia está sendo consumida pela crise. E por essa proposta de desmonte, é vender, é negar. E colocar o que no lugar? A pergunta é essa?



car novas estruturas econômicas no lugar... Vale destacar que quando o algodão se inviabilizou, a única fonte de renda monetária da maioria dos sertanejos pobres, desapareceu. Mas, quando estava acabando o algodão, estava chegando o Bolsa-Família, a Previdência Rural... Então a realidade dos sertões nordestinos hoje, não é a que Celso Furtado estudou em meados do século passado.

ACC: Vieram as frutas, vinhos, outras coisas.

TB: Outra realidade. Quem plantava milho e feijão, hoje atua na fruticultura (irrigada ou de sequeiro), está produzindo doce, fazendo apicultura, vendendo castanha do caju ... Está produzindo alimentos orgânicos (as feiras orgânicas do Nordeste são um sucesso...). Eu estou dizendo é que a agenda que temos que discutir é outra. O mundo mudou e o Nordeste também. Ou a gente valoriza a construção de uma agenda nova ou estamos defasados e longe dos desafios atuais. E veja, esse também é o problema do Brasil. Antes do Nordeste, temos que discutir o Brasil. O Brasil está mergulhado na crise. Nossa energia está sendo consumida pela crise. E por uma proposta de desmonte: é vender, é negar o que se fez... E colocar o que no lugar? A pergunta é essa? O momento que o país vive é delicado. Não estamos com muito espaço para propor uma coisa nova. E o Brasil precisa de um novo horizonte...

MF: Um jornalista brilhante acaba de afirmar: “Os economistas acadêmicos são conhecidos pelo uso de palavras mais para esconder do que para revelar”. Discípulas de Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares e Tânia Bacelar, diferem desta constatação, despertam plateias pela fala fácil; uma, em tom quase sempre bravo; a outra, sempre em tom ameno. O que repassar para os jovens economistas sobre como se fazer entender pelo grande público? Me preocupo muito com a formação dos economistas. Como convencer os jovens a conseguir essa habilidade de se comunicar com o grande público, fazer do economês algo simples?

TB: Eu não sou uma acadêmica pura. Eu sempre tive um pé na academia e outro no setor público. Minha vivência não é só da academia, que tem seus rituais e sua linguagem. Eu sempre fui meio subversiva. Eu sempre respeitei o ritual acadêmico, mas me sentia com legitimidade para não respeitar tanto. Quando você está na vida pública, você tem que explicar o que está fazendo. Quando fui Secretária da Fazenda em meu estado, a

assessoria de comunicação me dizia que ia me colocar no rádio. E lá eu tinha que explicar o que é déficit público para quem ouve o rádio – a dona de casa, o cara que trabalha fazendo biscate..., e eu tinha que me esforçar para explicar para eles o que eu estava fazendo. Foi um processo de aprendizado muito importante... e foi uma lição que aprendi e não esqueci... Talvez isso tenha me feito não ser tão acadêmica. Acho que a economia que predomina nos nossos cursos têm como método principal, o dedutivo. Temos as premissas e deduzimos a dinâmica econômica... Quando se vem para a realidade, sinto que temos dificuldade de entender sua real dinâmica, suas especificidades, sua heterogeneidade... Eu fui formada numa escola de pensamento na qual o método dialético era importante. Eu acho que ele ajuda mais a entender o que vivemos. Eu tenho que partir da tese, fazer análise, identificar a antítese, fazer a síntese... para poder chegar entender a realidade. Isso, para mim, ajuda a ter mais clareza. Depois que eu voltei do doutorado fui atuar no departamento de Geografia, lecionando disciplinas de Economia na pós-graduação em Geografia... Lá eu tive um aprendizado muito interessante, para mim, que era da Economia Regional. O geógrafo trabalha com o espaço concreto. Ele usa muito o método indutivo. Aquilo me chocou e estimulou muito ao mesmo tempo. Lidar com o espaço concreto é muito difícil para o economista. O espaço da teoria econômica é o espaço abstrato. O mercado é um “lócus”: é um espaço abstrato onde se encontram consumidor e produtor. E o mercado concreto? O economista, principalmente, a maioria dos nossos, que são formados com esse tipo de escola teórica, tem muita dificuldade de lidar com a realidade. O Brasil não é uma realidade simples. É complexa. Por isso que eu gosto muito hoje da proposta da Universidade Federal do ABC (UFABC). Me encantou. Eles vêm do problema, vão para a teoria, e voltam para o problema. Eles jogam a moçada na realidade. Em geral, se faz o contrário: mergulha o aluno no mundo da teoria e depois pede para ele escolher um problema para resolver. O pessoal do ABC está perguntando desde cedo: qual é o seu problema? Quais são as teorias que conseguem explicar o seu problema. Onde ele já foi enfrentado, em que condições... Acho que nossos cursos de economia precisam mudar também. Nossos métodos precisam mudar, a abordagem multidisciplinar pode ajudar muito...

MF: Isso foi praticado aqui pela primeira vez pelo Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), e ainda hoje é uma referência na área de engenharia e de tecnologia. A UFABC é a mais internacionalizada de nossas universidades, aquela que tem mais trabalhos conjuntos acadêmicos com outros do mundo inteiro.



A visão que se tem do semiárido, mesmo para a gente do Nordeste, é a visão de uma região problema. Dialoga com a palavra problema. E o diálogo com a palavra potencial tem que vir do conceito de sustentabilidade.

TB: Eles me explicaram que procedem assim: o aluno define o problema a enfrentar, buscam as teorias que explicam aquele problema e pesquisam no mundo quem já enfrentou esse problema.... para propor a solução. A internacionalização está no centro do processo metodológico deles. Eu acho que eles são inovadores. E vão dar um resultado diferente.

MF: **Você correlaciona desenvolvimento com sustentabilidade e mudanças climáticas. Em andanças anuais, ao atravessar o semiárido nordestino, é chocante o volume de sacos e sacolas plásticas penduradas aos galhos da vegetação da caatinga. No Brasil, ainda se associa água encanada e esgotos sanitários aos serviços exclusivamente urbanos, mas é visível a ausência de coleta de lixo e carência de informações sobre higiene e saúde pública na zona rural. Como chegar ao semiárido nordestino, densamente povoado, os objetivos do Desenvolvimento Susten-**

tável (ODS)/2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)? Isso seria um assunto para o Fórum dos Governadores?

TB: Seria. Eu acho que é preciso revisitar o semiárido. A visão que se tem do semiárido, mesmo para nós, do Nordeste, é a visão de uma “região problema”. É preciso identificar o potencial deste território e para isso, é preciso vir do conceito de sustentabilidade. Há que realizar uma ruptura na abordagem tradicional... Ao mesmo tempo, nosso semiárido tem uma riqueza muito grande, uma diversidade enorme para a qual a maioria não olha. Um dos desafios do Nordeste hoje é esse: ter uma leitura diferente daquele ecossistema, a partir dessa visão que está por trás dos ODS, da sustentabilidade, do aproveitamento da biodiversidade em padrões modernos... Colocar conhecimento avançado para aproveitar a biodiversidade única que se tem ali, naquele bioma.. Produzir e criar gado não é a solução. Isso foi a ocupação antiga... Acho que esse tema vem do debate da questão ambiental, da biodiversidade e da associação disso com o avanço do conhecimento em várias disciplinas... Só o conhecimento vai conseguir propor um uso diferenciado desse potencial que temos ali. Agora, o problema do saco plástico é um problema mundial. Foi essa escolha que a sociedade fez. Ou vamos mudar também isso, ou a natureza não aguenta. Novamente, a questão ambiental está no centro de uma proposta nova. Se não partir dela, vamos repetir erros do passado. Mas, a inércia tem uma força muito grande. Fazer essa ruptura não é simples.

RFA: O Instituto do Semiárido (Insa) faz alguma coisa de positivo na região?

TB: Faz. Mas é muito tímido para o tamanho da missão que ele tem. É uma semente muito interessante. O problema é a escala.

MF: EEle foi recentemente desafiado com a política do atual presidente, muito influenciado por Israel, na questão da dessalinização da água. Mas isso deu força ao Insa agora. Muita gente do Ministério da C,T&I com ligação do pessoal técnico do Insa.

TB: Descobriram que já se tem muita experiência em dessalinização aqui.

MF: Perdemos a capacidade de planejar. No Brasil, sobrevive o Plano Plurianual (PPA) como peça de um orçamento fictício. O país não dispõe de um Plano Nacio-

O que puxava era que o Brasil está pifando. Esse é o problema do Brasil. Ele fez uma opção para ser uma potência industrial e está queimando o parque industrial que ele fez. Ele quer ser o quê, nesse mundo que mudou? Esse problema do planejamento é um problema do Brasil, que não tem mais uma estratégia de longo prazo, não precisava nem ser plano.

planejamento é um problema do Brasil, que não tem mais uma estratégia de longo prazo... não precisava nem ser um plano detalhado. Supostamente vamos equilibrar a Previdência e o orçamento público para ir para onde? Se o país souber para onde quer ir, consegue clarear as iniciativas estratégicas. O resultado da privatização vai ter que destinação? Vai ser queimado na “fogueira” da dívida pública, como já se fez? Ou uma parte relevante vai ser destinada a patrocinar investimentos estratégicos. Estamos em um momento no qual precisamos fazer esse debate no Brasil. O país precisa se reposicionar no mundo, pois está perdendo espaço. Está queimando o que fez no século XX. Só que

nal de Desenvolvimento, nem de planos nacionais setoriais. Neste limbo, o Nordeste por meio da Sudene tenta elaborar um Plano Regional de Desenvolvimento (PRDNE), no qual, sustentabilidade, ciência, tecnologia e inovação são alguns dos seus pilares. Como garantir, além da boa intenção, recursos financeiros e capacidade institucional para sua implementação, de modo a sair dos modestos 14% em 2016, de participação do Nordeste na economia nacional?

TB: Não sei se eu colocava isso como problema central. Se representar 14% de uma economia nacional pujante e a maioria da população viver bem... O que preocupa hoje é que a economia do Brasil está patinando... Esse é o problema do Brasil. A sociedade fez a opção de ser uma potência industrial no século passado e está “queimando” o parque industrial que construiu. E o país quer ser o quê, num ambiente mundial marcado por grandes mudanças? A desvalorização do



A esquerda tem que ter uma agenda de reforma. Não assumimos isso. Quem assumiu foram os conservadores. Então, estamos fazendo reformas conservadoras.

o século XX não vai se reproduzir: a realidade do século XXI é outra. Não estamos nos recolocando face aos novos paradigmas mundiais... O Nordeste está tentando fazer essa discussão, mesmo que ainda timidamente com o PDRNE e no Fórum de Governadores... A origem do PRNDE é um parecer do Tribunal de Contas da União, que realizou uma auditoria na Sudene, Sudeco e Sudam e destacou que a lei manda elaborar um plano de desenvolvimento regional, e essas instituições não tinham tomado iniciativa nessa direção. O TCU cobrou tal plano sob pena de haver punição. O que provocou, assim, a discussão atual foi menos a vontade política de criar uma estratégia nova para o desenvolvimento regional do que uma resposta a uma imposição do TCU. O PRNDE assume o conceito de desenvolvimento sustentável e assume como diretriz estratégica a promoção da inovação, dado que estamos diante de um momento de ruptura tecnológica. Os economistas estão usando palavra da geologia: vive-se uma outra “era”. Queremos qual Nordeste? Isso ajuda o Nordeste. Nos tira da postura que comandou a discussão do Nordeste nos últimos tempos, que é a postura de lamentar ter perdido o trem da industrialização. E a própria energia que a Sudene criou foi em torno disso. A indústria nacional descarrilhou. A pergunta é a mesma?

A questão é como o Brasil e o Nordeste sintonizam com as tendências do século XXI. Não se vive mais no domínio da indústria de transformação tradicional e a questão é: que outras atividades emergem para além da atividade manufatureira? Essas são as perguntas que o Brasil e o Nordeste precisam fazer. Os nordestinos precisam parar de lamentar o passado e pensar no futuro. Como aproveitar o bioma caatinga de maneira diferente? A biodiversidade será muito valorizada no século XXI e o rico patrimônio da caatinga é “constituído por diferentes espécies de vegetação de savanas e florestas adaptadas às condições semiáridas, o que significa, pelas suas características, que grande parte do patrimônio biológico dessa unidade biótica não pode ser encontrada em outra região do nosso planeta”, como destaca o Instituto Nacional do Semiárido (Insa). O desafio é o de colocar inteligência na construção de novas soluções.

Por sua vez, a infraestrutura econômica que Celso Furtado pensou era a de transporte terrestre. Hoje, a infraestrutura que o Nordeste está querendo é a de telecomunicações. Mais do que pessoas e mercadorias, o que circula hoje é a informação, dados, imagens... Ou o Nordeste se integra na infraestrutura de comunicações do Brasil, ou vai se criar outra exclusão: a exclusão digital da nossa população. Portanto, a discussão mudou, os desafios são outros. Essa é a agenda que temos que ter.

Precisa-se ainda de rodovias no Nordeste? Sim. No entanto, torna-se cada vez mais importante ligar o Nordeste nas infovias do mundo. O Ceará está com uma proposta muito interessante: “Cinturão Digital”. Precisa-se também valorizar a iniciativa de pequenos empreendedores que levam conectividade para cidades de pequeno porte, investimento que não interessa às grandes empresas. Imagina, hoje, uma pessoa nascer num lugar que não lhe permite ter acesso ao telefone celular... Ela já parte com uma defasagem central para o futuro dela. Esse é um desafio novo que não estava na agenda da antiga Sudene.

No novo contexto, inovação é fundamental. Helena Lastres tem uma reflexão com a qual concordo: a palavra inovação tende a nos levar a pensar na introdução do conhecimento de ponta. É disso que se trata, mas não é só disso. A inovação inclusiva, que é um conceito cada vez mais usado, é muito importante. Levar a inovação a atividades que fazemos do jeito tradicional e que você pode fazer diferente, de maneira a aumentar a produtividade, é também muito importante. Entre o padrão atual e o de ponta, há um espaço enorme, e o debate sobre inovação precisa ser um debate associado à discussão da inclusão. Política social sozinha, não resolve. Cada vez mais importante é política de inovação com esse olhar para a inclusão de todos na nova era

do conhecimento. O conceito de inovação precisa ser discutido, pois a nossa preocupação com a questão social precisa estar na agenda do século XXI.

MF: O Brasil não tem uma definição única, um consenso do que seja inovação. Acho muito boa a preocupação de vocês. A Sudene completa sessenta anos de existência com enormes desafios, mas com robusto FNE, com cerca de 44 bilhões de reais. Não seria o caso de destinar um valor razoável destes recursos para minorar a pobreza e diminuir as desigualdades dos seus 56 milhões de habitantes, sobretudo do semiárido, em programas de desenvolvimento social: saneamento, educação básica, saúde pública e geração de empregos?

TB: A lei que criou o FNE diz para aplicar 50% dos recursos em projetos produtivos privados ou infraestrutura privada. Para mudar a aplicação tem que mudar a lei, e ela já foi mudada recentemente. Os governadores conseguiram um percentual para aplicar em infraestrutura pública dos estados. Eles conseguiram essa mudança pois os estados estão em dificuldades financeiras.

Mas, o FNE deveria investir mais em inovação, se a inovação é prioridade estratégica. O que o BNB investe hoje em inovação é muito modesto. É preciso discutir o que o FNE está financiando. Sua carteira atual concede relevância para um projeto de desenvolvimento com foco na inovação? Outro problema: as mudanças em curso são tão grandes que o crédito tradicional não responde mais à demanda que o Nordeste tem. Temos que discutir novos modelos de financiamento. O crédito tradicional requer que o beneficiário possa dar garantias ao banco. Mas, hoje, um jovem empreendedor inovador tem um negócio que é maravilhoso e não tem garantia nenhuma. O banco financia?

O modelo tradicional de financiamento não dá conta dos desafios que o Brasil e o Nordeste têm hoje. Estamos com modelos de financiamento do século XX e a realidade está pedindo novas soluções. Essa é uma discussão riquíssima. Como institucionalmente se organizam novos modelos de financiamento?

Temos uma agenda com quatro perguntas, pelo menos: o que o país e a região querem ser? Para isso, o que temos que fazer? Como financiar? E como, institucionalmente, vamos organizar?

MF: No futuro, quiçá no presente, o Nordeste, em seu potencial, tem na bioeconomia uma solução plausível e inovadora. Há empreendedores capazes na região e políticas públicas para efetivá-la? Em caso negativo, como constituir-la?

TB: Eu diria que não, pois não está com prioridade na agenda atual. Não se tem a percepção de que isto é parte do novo e que para este novo nós temos potencial. Quando tivermos essa percepção, pode ter financiamento para que se avance na bioeconomia...

ACC: Não vejo no horizonte como saindo do campo financiamento público, vamos retomar um modelo que ainda dependa desse setor.

TB: O Brasil está muito acostumado com financiamento público. E o financiamento público já mostrou que tem um limite. Temos que aprender a combinar vários modelos de financiamento. Temos que avançar na consolidação do Estado regulador. O Estado regulador do Brasil é muito insipiente e burocratizado. Nunca valorizamos isso. Acho que até mesmo no campo da esquerda, que defende a intervenção do Estado e o Estado provedor, este debate é ainda insuficiente. Se houver a participação privada e regulação decente, onde o interesse público seja preservado, qual o problema? O problema é construir isso. Como construir isso num país como o Brasil? Estamos diante desse desafio.

ACC: Eu estive em uma reunião com representantes de vários *think tanks* relacionados à área da sustentabilidade. Ali, a agenda dos problemas da sustentabilidade era muito consensual. Eu acho que no nosso campo não tem consenso estruturado para o que fazer. A situação é muito grave. Não vai haver nenhum passo mínimo do governo em criar uma ação estratégica. Essa talvez seja uma vocação para o Centro Celso Furtado. Capitanear essa discussão, reunir as instituições da sociedade civil que precisam pensar questões estratégicas.

TB: Sustentabilidade e inovação dialogam com o futuro. Desigualdade fala com o passado, mas arrisca de voltar com força na agenda brasileira.

RFA: O problema é que temos desafios a enfrentar no Nordeste que são do século XIX. A educação básica, por exemplo.

TB: O Ceará está enfrentando esse problema e está liderando o desempenho no ensino básico no país. O Nordeste tem essa agenda e está disposto a avançar nela. Está mais certo que Pernambuco, que pegou o atalho, com o governo Lula, do ensino superior sem priorizar os outros dois. No Ceará, o governo do Estado está apoiando os municípios.

RFA: O que deu errado? Tentamos com o governo Lula começar a superar de alguma forma esse imenso problema brasileiro que é a brutal desigualdade. Algo deu errado. A esquerda não está conseguindo resolver os problemas importantes do país e tem que recuperar um espaço perdido. Qual foi o enfoque que não vimos direito? Precisamos modernizar nossa cabeça? Tem algo mais grave.

TB: Eu acho que teve muitos erros. E teve as circunstâncias. Vivemos um governo progressista num momento excepcional. O governo Lula se insere numa janela de oportunidade. Ela se fechou no mundo. Ele atuou num momento muito positivo no mundo. Se tivesse sido eleito nas outras vezes, não teria sido o que ele foi. Ele focou nas políticas sociais e de inclusão e conseguiu dar certo dinamismo à economia. Nisso ele acertou. Mas o Brasil precisa fazer mais... A esquerda tem que ter uma agenda de reforma. E fazê-las com viés progressista. Não assumiu isso. Quem assumiu foram os conservadores, numa conjuntura muito adversa aos trabalhadores (desemprego elevadíssimo). Então, estamos fazendo reformas conservadoras. Precisa-se fazer reforma trabalhista? Precisa, mas teria que ser no auge do desemprego e sem participação dos trabalhadores? A esquerda precisa aprofundar a discussão sobre o novo mundo do trabalho e sua regulação. O mercado de trabalho mudou. O emprego do século XXI não é o do XX, Lula disse recentemente: o movimento sindical precisa se reinventar. Na agenda progressista podia ter a reforma trabalhista. Se os progressistas não fazem, a direita faz, e no pior momento, desmontando conquistas importantes. A reforma da Previdência precisa fazer? E precisa ser essa? A agenda já estava sinalizada, tanto que Lula e Dilma fizeram mudanças no sistema previdenciário. No setor público a mudança que fizeram foi fundamental. Quem entra no setor público hoje contribui para um fundo público, e não um fundo privado que o ministro da economia quer fazer. Não sei em que país ele vive. O trabalhador brasileiro, a imensa maioria com renda baixa, vai capitalizar durante a vida para financiar sua velhice? Um país consumista, que não sabe poupar. Acho que ele está em outro país... Não temos condições reais para ter uma previdência baseada num fundo privado para o qual quem contribui é o trabalhador. Isso é um inviável. Ou ele não conhece o Brasil? O trabalhador, na sua maioria, não sabe lidar com aplicações financeiras e com taxa de juros e vai gerir sua capitalização? A agenda dos progressistas precisa ser revisitada... O erro foi mais no que não fez do que no que se fez.

RFA: Ficou devendo. Nesse sentido, eu digo que o nocaute foi muito forte e temos que pensar no que fazer. Por onde recomeçar. Não vemos nenhuma liderança.

CB: Conta um pouco do seu doutorado.

ACC: E da sua trajetória pública.

TB: Eu saí do dia a dia da Sudene para fazer a pós-graduação, financiada por ela. Foram cinco anos na França. Quando eu voltei, a Sudene já estava na fase decadente. Já não me encontrei na Sudene. Por coincidência, dr. Miguel Arraes foi eleito em 1986 e me chamou para ser Secretária de Planejamento. Nos conhecemos através de Jäder de Andrade. Naquela época era diferente das campanhas de hoje. O candidato tinha um grupo técnico que fazia o programa de governo. Vivíamos a fase da redemocratização, na qual o candidato tinha que dizer a que veio. Jader, uma pessoa maravilhosa, era o coordenador do grupo técnico. Eu trabalhei no grupo do programa.

Tive reuniões com o governador e, no final, ele me chamou para integrar o Governo. Era um governo de ruptura em Pernambuco e num contexto muito adverso da economia do país e do estado (1987...), hiperinflação, crise da dívida... E dr. Arraes voltara do exílio, encontrando o país muito diferente do que deixara. Foi uma experiên-



[...] você precisa ter uma leitura pública a cada iniciativa. Na Fazenda, principalmente, eu apreendi isso sofrendo [...]

cia interessante. Com um ano de governo, o secretário da Fazenda se desestabilizou face a atuação do movimento sindical, e ele me colocou para responder pela Fazenda enquanto escolhia outro Secretário. Eu passei dois meses acumulando as duas secretarias. Um belo dia, durante o carnaval, ele me chama para dizer que estava procurando um secretário de Planejamento, porque eu ia ficar na Fazenda. Foi uma grande experiência, até mesmo porque este é um ambiente essencialmente masculino. E esse cargo implica em muito relacionamento com os empresários, e isso no governo Arraes era difícil, pois ele não tinha boa relação com o meio empresarial. Assim, tive um aprendizado importante ao exercitar o diálogo com o mundo empresarial nesse contexto político. Essa experiência no setor público me deu a visão de que economia e política são irmãs siamesas e que é preciso que o diálogo se faça permanentemente. Que, portanto, você precisa ter uma leitura política a cada iniciativa. Na Fazenda, principalmente, eu apreendi isso numa conjuntura difícil: tinha que saber com quem você conversava, quem vai ser contra e a favor as medidas que o Governo implementa. Você tem que construir politicamente cada medida econômica. Foram muitas experiências: uma escola incrível.

Um belo dia, eu recebi uma comissão de um pessoal que confeccionava sapato artesanal no Morro de Casa Amarela. Eu nem sabia que existia essa atividade econômica num bairro residencial popular. Existia e era praticada de modo informal. E eu sentei com a comissão de produtores de sapato e meus diretores, pois nunca recebia ninguém sozinha, e eles disseram que vieram propor a “pauta” do calçado... Começaram dizendo: “a senhora não faz a pauta do tomate? A gente quer a pauta do sapato”. E detalharam: a gente produz, mas precisa entregar no comércio, dentro da loja de nossos clientes. Então, entregamos de madrugada, escondido, pois não temos formalização. Botamos dentro da loja, pois o cliente só nos paga se a mercadoria estiver dentro da loja. O risco todo é nosso. Se o fiscal pega, quem perde somos nós. A gente não quer ser informal, quer ser formal. Mas não podemos competir com a grande indústria com essa carga tributária. Então, viemos pedir a senhora para construir a “pauta do sapato”: ou seja, a Fazenda estima o preço (base da tributação baixa) e aplica alíquota do imposto. Era assim que se fazia com produtos agrícolas (o que se chamava de pauta agrícola). Isso reduzia a carga tributária e viabilizava a formalização deles. Eu disse que iria estudar. Eles abriram as contas deles, nós calculamos o preço e criamos a pauta. Veja que aprendizado. Esse aprendizado é uma coisa muito rica. Outra vez, estava numa situação semelhante, ou seja, lidando com uma atividade informal.

Pernambuco tem um grande polo de moda na área do entorno de Caruaru. É um polo enorme que era todo informal, na época. Todo mundo faz alguma coisa na cadeia da confecção e quase não havia desemprego na região. Eu, recém-

assumida, na Fazenda, e recebo o pessoal da fiscalização para fazer uma operação forte em Santa Cruz do Capibaribe. Eu pedi tempo para analisar e falar com o governador. Fui para o governador e ele me disse “Isso é uma iniciativa muito importante naquela região, mas a informalidade, por enquanto, é central para a sobrevivência dessas produtores. Ao invés de fiscalizar, faça de conta que não está vendo... “Deixe que esse negócio se consolide”. Era a visão de um político, que um acadêmico não teria. Ele, no entanto falou com muita convicção. Tenho consciência de que aquela decisão ajudou o polo de confecções a se fortalecer. Nos anos, 90, com a concorrência com a China, quase que o polo fecha, mas não fechou por causa da moda. Já na Fundação Joaquim Nabuco, para onde fui dirigir o Departamento de Economia ao sair da Secretaria da Fazenda, participei de um estudo sobre aquele polo de confecção. Fizemos entrevistas com os produtores para saber como sobreviviam à disputa com os chineses. O segredo é que o produto chinês era barato mas as peças eram todas iguais... Nossos produtores se diferenciavam pela diversidade na oferta: copiavam os modelos dos atores e atrizes da “novela das 20h”. E os clientes, assim, ficavam na moda...

A segunda experiência foi na prefeitura do Recife. Foi a experiência mais difícil que vivenciei. O Prefeito eleito era João Paulo, do PT, sucedendo Dr. Roberto Magalhães, do antigo PFL: outra experiência em governo de ruptura. O prefeito não tinha programa de governo detalhado: se elegeu inesperadamente lastreado numa folha de papel onde constavam 13 pontos. E eu era secretária de Planejamento, instância a quem cabia definir o futuro da cidade. Era também atribuição dessa secretaria o controle urbano, que é a tarefa mais difícil de fazer no Brasil. O espaço público é de todos, mas cada cidadão acha que pode fazer o que quer... Você lida com o habitante de uma mansão que coloca uma cerca verde no terreno onde está uma rua. Se a Prefeitura for fiscalizar, vem um vereador e diz que não se pode tirar a cerca verde... Você quer organizar uma feira de artesanato que opera nos finais de semana numa praça pública,

[...] nós ganhamos somente o governo. O poder é outra coisa, completamente diferente.

não pode mexer nas barracas pois tem os vereadores que patrocinam os comerciantes da praça, e vão ao Prefeito dizer: não mexa naquela praça não. Você vive a realidade da política tradicional a cada passo...

A última experiência pública que tive foi na Secretaria de Políticas Regionais do então Ministério da integração nacional, no primeiro governo Lula. Aí foi diferente. O governo federal é mais fácil, pois os problemas estão mais distantes do gestor. O mais difícil é a instância municipal. Mas se aprende que no nível Federal as pressões vêm através de outros mecanismos. São experiências completamente diferentes. Todas marcaram, sem dúvida, a minha formação, e me ajudaram a entender como lidar com a política. Todos os três cargos que assumi eram governos que substituíam governos conservadores. E dr. Arraes me deu uma lição. No meu primeiro despacho com ele, me disse: olhe, nós ganhamos o governo, mas não ganhamos o Poder e devemos continuar na oposição. Entendeu? Eu respondi que não. Ele disse: vá pensar e depois a gente conversa. Três despachos depois, ele perguntou: pensou no que eu lhe disse? Pensei. Entendeu? Eu disse, continuo sem entender bem... Ele disse, então vou lhe explicar: nós ganhamos somente o governo. O poder é outra coisa, completamente diferente e está em muitos outros lugares. Não se encante com o poder. Nós não ganhamos o poder.

Isso para mim foi uma lição de vida enorme, de uma pessoa experiente que sabia distinguir as duas coisas. Em uma frase, ele definiu o meu comportamento no exercício do cargo que exerci. E a vivência foi me dando exemplos... O Tribunal de Justiça, por exemplo, onde predominavam indicados pelos governos anteriores, as demandas da Secretaria da Fazenda tendiam a ser negadas. Perdíamos frequentemente...

Outro aprendizado estava na outra frase do governador: ganhamos o governo mas precisamos continuar na oposição... Fui aprendendo que a estrutura administrativa que recebemos não estava organizada para implementar o programa de governo vitorioso nas eleições. Uma parte grande da população, por exemplo, não tinha acesso à luz elétrica, a maioria no meio rural, vivendo em residências dispersas no território, atomizada... E a solução técnica de uma das melhores empresas do Brasil na época (a CELPE) era para atender à demanda concentrada nas cidades. Para a demanda dispersa, a solução da época era economicamente inviável. Teríamos que encontrar outra solução técnica. E isso era um desafio grande. Mas Pernambuco o enfrentou e conseguiu praticamente universalizar o acesso à luz elétrica.

Outra lição: quando você entra no governo, perde sua autonomia. Sabe a hora que

A dimensão da
financeirização,
que não estava na nossa
agenda do século XX,
que precisa estar na
agenda do século XXI.

entra e não sabe a hora que sai. Isso, para um acadêmico, é muito difícil. Ele é responsável pelo que ele diz, pelo que faz. E decide o que fazer. No Governo, não. Por exemplo, quando dr. Miguel Arraes saiu para se candidatar, eu quis sair e ele não deixou: articulou politicamente minha permanência e inviabilizou minha saída. Foi esse o motivo pelo qual passei um bom tempo sem assumir cargos em governo. Porque que eu ia perder minha possibilidade de escolha.

RFA: Você conta nos dedos gente como você que foi da academia e volta.

TB: Isso eu aprendi com histórias que me falavam na Sudene de dr. Celso. Quando você está no setor público, é preciso saber o que você negocia e o que você não negocia. Esse é que é o problema: o que você está disposto a ceder. E o que você não está disposto a ceder. E tem coisas que você não cede. Você tem seus princípios. Qual o teu limite, eis a questão!

RFA: Terminamos sempre com a pergunta: defina o que é, para você, o desenvolvimento.

TB: Eu acho que a visão que a gente tinha era muito economicista. Eu acho que seria uma visão multidimensional. A dimensão ambiental, por exemplo, ela era muito tímida, quando existia. E ela hoje precisa ser um eixo central de qualquer concepção de desenvolvimento. A dimensão cultural, que a gente valorizava pouco (Celso Furtado era exceção). Estamos hoje em meio a uma revolução cultural. Nesse contexto, a dimensão econômica perdeu aquela força que tinha, e outras dimensões ganharam força. Eu acho que, hoje, discutir desenvolvimento é muito mais interessante do que era quando eu comecei a fazer essa discussão. Era muito mais pobre. Hoje tem outro campo para essa discussão. Eu gosto mais do que é a proposta atual: o desenvolvimento sustentável...

RFA: O que você consideraria um país desenvolvido?

TB: Um país onde as pessoas vivessem bem.

RFA: Mais homogêneo.

TB: Onde a desigualdade fosse menor. Ela é um indicador muito importantíssimo. Um assunto que eu não toquei aqui e é muito importante no capitalismo contemporâneo: a financeirização da riqueza, que não estava na nossa agenda do século XX, e que precisa estar na agenda do século XXI. Esse fenômeno define um novo modo de operar da economia. Grande parte do aumento da desigualdade, da exclusão, da destruição de certos países, tem a ver com a crescente possibilidade de gerar riqueza na esfera financeira sem dialogar com a esfera produtiva, ou dialogando com ela em novos moldes.. Para as pessoas, a financeirização amplia a dificuldade de inserção na vida econômica...

RFA: Mais um obstáculo, pois concentra riqueza e renda.

TB: Como as pessoas vivem bem se a economia está gerando riqueza em uma esfera distante da vida real das pessoas? Isso sempre existiu? Sempre. Mas não era hegemônico, nem tinha a dimensão atual. Esse é outro desafio para nosso desenvolvimento. Um debate que não está como questão central na teoria do desenvolvimento. Os que discutem desenvolvimento não colocam a financeirização com o destaque que ela merece hoje. Portanto, há novos temas e novos desafios a serem enfrentados por quem estuda o desenvolvimento.

Chico de Oliveira: recordações

Busco uma foto de Chico de Oliveira, que hoje se foi. São tantas, de épocas tão distintas. Todas se misturam com lembranças, cartas, e-mails, livros, entrevistas, conversas – até a última, ano passado, Chico em casa, cercado de jornais, voz mansa, comentando, desiludido, o Brasil, o Nordeste, a política. Volto às fotos: Chico aos 25 anos, no começo de 1959, atendendo ao chamado de Celso Furtado para integrar a equipe pioneira que daria rumo e prumo à Sudene recém-criada por JK. Chico mais maduro – 30 anos? – sendo condecorado ao lado de Celso e outros sudenianos. Quem lhe espetava no peito a medalha é ninguém menos que o general Costa e Silva, então comandante do IV Exército, sediado no Recife. O general do golpe de 64, que, já nos primeiros dias da (des)ordem militar, mandaria Chico para a prisão.

Chico e Celso no exílio, encontros escassos, mas, aqui e ali, uma carta. A partir da redemocratização, e até a morte de Celso em 2004, nova leva de encontros, Cebrap, Paris, Recife, João Pessoa, USP.

O que marcava essa amizade eram o respeito, a admiração mútua, profunda. Uma identidade nordestina, também. E, sempre achei, um imenso afeto. Às vezes Celso me parecia paternalizar Chico. Aliás, “Francisco”: mantiveram vida afora um tratamento formal, mesmo se estivéssemos só nós ou com meia dúzia de amigos. Celso a chamá-lo de “Francisco”, este a chamá-lo de “Dr. Celso”.

Em 2009, publiquei o livro *O Nordeste e a saga da Sudene, 1958-64* (pela Contraponto/Cicof). Nele incluí um documento raro que nem o próprio Chico tinha: o depoimento dele na CPI sobre a Sudene, idos de 1978. Chico levava um texto escrito, lembrando os anos no Nordeste: “Um vasto sopro de esperança varreu a região. Uma convergência nunca antes vista de classes e setores sociais mobilizou-se para o que pensávamos ser a tarefa do século, a mais ingente e espinhosa de quantas reclamavam

solução para a construção de uma nação harmônica, sem as gritantes disparidades que se constatavam e que infelizmente não conseguiram desfazer. Minha geração jogou-se por inteiro nesse empreendimento.”

Penso em Rebeca, em Rita, em Francisco. Em toda a família.

10 Julho 2019



FOTOS: ACERVO PESSOAL



Na primeira foto, ele à esquerda de Celso;
na segunda, cerimônia com Jango e Arraes, ele está no alto à esquerda.

Cláudio Salm: *in memoriam*

Num ano em que ameaças políticas autoritárias, desemprego em massa e reformas econômicas liberais se afirmaram no Brasil, Cláudio Salm, aos 77 anos, nos deixou. Arguto intelectual de pensamento crítico, Salm havia recentemente observado, em uma palestra ministrada em 2018, que a realidade brasileira contemporânea, em particular a relação entre autoritarismo e liberalismo, longe de ser um acidente histórico, possuía raízes históricas profundas. Autoritarismo e liberalismo...

[...] não apenas são compatíveis, mas têm demonstrado ser complementares. Essa característica do Brasil – liberal-oligárquico –, marcante desde sempre, permanece a despeito de todas as mudanças ocorridas no Brasil contemporâneo. Expressão caricatural disso é a dupla Bolsonaro & Paulo Guedes (Anotações de uma aula, Adufrj, 2018).

Esta observação, que contradita o pensamento liberal tradicional tão em voga no país atual, reflete bastante bem seu posicionamento crítico aos cânones acadêmicos tradicionais, posicionamento que marcou sua longa atividade de pesquisador e professor.

Cláudio se aposentou como professor adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), especializado na área de economia do trabalho, mas nem a posição ocupacional nem a especialização exaurem ou resumem suas atividades e preocupações intelectuais exercidas ao longo de sua extensa vida profissional. Criativo, irreverente e totalmente insubmisso às métricas de produtividade sobre produção acadêmica, Cláudio fez parte desta safra de intelectuais hoje em

1. Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

extinção no país cuja contribuição, nem sempre registrada, se espalha entre diversos artigos acadêmicos, artigos de jornal, seminários e fóruns acadêmicos, ao lado de ampla participação em pesquisas em centros de pesquisa e organizações do governo.

Cláudio se formou em Economia pela UFRJ em 1961. Em 1964, no ano do Golpe Militar, encontrava-se na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em Recife, cidade que por sua tradição de resistência e organização das Ligas Camponesas foi palco de amplos conflitos políticos. Cláudio, ao lado de tantos jovens politicamente engajados com a transformação social, foi preso.

Em 1965 saiu do país e iniciou o curso de mestrado em Desenvolvimento Econômico na Escuela de Estudios Económicos Latinoamericanos para Graduados (Escolatina), da Universidade do Chile, em Santiago do Chile. Lá conviveu com diversos intelectuais brasileiros entre os quais José Serra – iniciando uma amizade que duraria a vida inteira – Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori. No ano seguinte, elaborou sua dissertação no Institute for Development Studies (IDS), da Universidade de Sussex, Inglaterra. Voltou para o Brasil em 1968 e, em meio aos fortes embates políticos deste ano, foi contratado como pesquisador pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), presidido neste período por Roberto Cavalcanti.

Em 1969 ingressa na Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF), iniciando um rico período de docência na disciplina Teoria do Desenvolvimento. Entre 1969 e 1976, o curso de Economia da UFF reunia o melhor do pensamento econômico estruturalista carioca, absorvendo inclusive professores da Faculdade de Economia da UFRJ, que apenas sobrevivia às restrições e intervenções políticas. Na UFF, Cláudio conviveu intensamente com Carlos Lessa, Antônio Barros de Castro, Ricardo Tolipan, Eduardo Augusto e José Tavares.

Seu passo acadêmico posterior foi o ingresso no curso de doutorado do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp). Lá, sob a orientação de João Manoel Cardoso de Mello, defende em 1980 sua tese *Escola e trabalho* (publicada pela Brasiliense em 1980).

Entre 1982 e 1984, Cláudio reside em São Paulo e trabalha como jornalista da *Folha de S. Paulo*, ao mesmo tempo em que se dedica a diversas atividades de pesquisa. Em 1985, assume, mediante concurso, a posição de professor adjunto no Instituto de Economia da UFRJ. Começou aqui sua especialização acadêmica na área da Economia do Trabalho, com particular atenção para as relações entre trabalho, emprego e

educação, tema central desenvolvido em sua tese de doutoramento. Diversos trabalhos seus e em coautoria (com Azuete Fogaça) são publicados (como artigos, capítulos de livro, textos de discussão), refletindo pesquisas realizadas junto ao Instituto de Economia da UFRJ ou da Unicamp e cobrindo diversos temas como emprego, qualificação e políticas sociais. Posteriormente, Cláudio Salm participou ativamente no Laboratório de Economia Política da Saúde em parceria com Lígia Bahia e Maria Lúcia Werneck, professoras da UFRJ.

A partir de sua aposentadoria na UFRJ, Cláudio participou regularmente com as atividades acadêmicas e discussões promovidas pelo *Boletim de Conjuntura*, da Faculdade de Economia das Faculdades de Campinas (Facamp), sem, entretanto, deixar de participar de diversas atividades de pesquisa e publicação promovidas pelo Laboratório de Estudos Marxistas José Ricardo Tauile (Lema) na UFRJ e, recentemente, como ativo membro associado do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (Cicef).

O que distinguia intelectualmente Cláudio Salm como especialista na área da economia do trabalho era sua abordagem metodológica, que combinava, com muita criatividade, a tradição da economia política clássica e marxista com o pensamento estruturalista desenvolvido por economistas do desenvolvimento como Arthur Lewis e pelos autores da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em particular por Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares. Com efeito, ao contrário da maioria dos economistas do trabalho, que adotam a abordagem neoclássica do capital humano, ele considerava as relações de trabalho, a estrutura do mercado de trabalho e a distribuição de renda no contexto mais amplo da economia do desenvolvimento e dos conflitos distributivos. Ao discutir a relação entre emprego e tecnologia, tema tradicionalmente examinado no plano microeconômico em que as máquinas substituem o trabalho, ele sublinhava que, no plano mais geral do desenvolvimento econômico das nações, em que as restrições ao crescimento advinham das crises de balanço de pagamentos, a questão fundamental do emprego, examinada quer da ótica do seu volume quer da sua qualidade, era a do atraso tecnológico. Ou seja,

[...] o que ameaça o nível de emprego, como um todo, não é a tecnologia mas o nível de atividade econômica. E como este tende a ser mais débil quanto menos inovadora é a economia, do ponto de vista tecnológico (e vice-versa) conclui-se que o atraso tecnológico é mui-

to mais prejudicial ao emprego que as inovações (SALM, C. Mercado de trabalho brasileiro: uma visão prospectiva, *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Campinas, v. 9, n. 1, 1992).

Embora Cláudio Salm tenha sido um estudioso das industrializações, ele refletia, sobretudo, sobre o Brasil e as vicissitudes e problemas da industrialização brasileira. Um bom exemplo deste envolvimento pode ser observado em “O debate às tendências da estagnação” (publicado em *Ecos do desenvolvimento*, coordenado por Maria Mello de Malta, editado por Ipea e Centro Celso Furtado, em 2011). Esse texto, uma das melhores análises da famosa controvérsia sobre a estagnação brasileira examinada por Celso Furtado (em *Análise do modelo brasileiro*, de 1966) e suscitada pelo artigo crítico de Maria da Conceição Tavares e José Serra (“Além da estagnação”, de 1973) ilustra bastante bem a forma como Cláudio pensava a questão da distribuição do emprego de forma articulada com as questões mais gerais do desenvolvimento econômico.

Cláudio Salm era um pensador engajado ao lado das forças políticas progressistas e democráticas, mas sem militância partidária e com forte autonomia intelectual. Em uma entrevista à *Folha de S. Paulo*, em 2010, analisando os avanços e os equívocos dos governos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT) sublinhou que

O importante para mim é que a onda neoliberal não conseguiu acabar com os avanços social-democratas da Constituição de 88. O principal mérito de ambos [Fernando Henrique Cardosos e Lula], até aqui, é o respeito à democracia. Na economia, vejo, como os principais problemas dos dois, a facilidade com que permitiram, ou promoveram, a apreciação cambial, os juros mais altos do mundo e o descaso, nos dois períodos, com o investimento público que está num nível baixíssimo, um dos mais baixos do mundo. Nessas áreas, a continuidade foi incrível.

Infelizmente, como denota a citação do Cláudio que inicia este obituário, a onda neoliberal que se afirmou no país nos dois últimos anos está fraturando os avanços social-democratas de que ele, Cláudio, foi um sistemático defensor.

Cinquenta anos esta noite

José Serra

Rio de Janeiro: Record, 2014. 266 páginas.

Disposto em uma estante de promoções na bienal do livro de São Paulo de 2018, jazia *Cinquenta anos esta noite* (SERRA, 2014). Naquele local, estava irresoluto entre os seus iguais, quer dizer, lado a lado havia uns cinco exemplares e um grande desinteresse por sua existência. Título parcialmente autoexplicativo para quem o encarou em 2014, quando se encerrava o cinquentenário do golpe de 1964, embora também remeta ao livro de memórias de Paulo Francis (1994) e a um filme do diretor francês Louis Malle, ambos intitulados *Trinta anos esta noite*. Redigido pelo senador por São Paulo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) José Serra (1942-), o livro relata as memórias sobre os anos da ditadura militar brasileira desse personagem.

Serra atualmente amarga uma condição política decadente, após sofrer duas derrotas em pleito presidencial (2002 e 2010) e municipal (2012); ser preterido por Aécio Neves dentro de seu partido na eleição de 2014; ter seu nome ligado à corrupção nos desdobramentos da Lava Jato; e ocupar o cargo de chanceler de um governo marcado por contestações e desprestígio nacional e internacional. Sua única vitória nos últimos anos foi em 2014, quando foi eleito para o cargo de senador, posição que então ocupa e na qual permanecerá até 2022. Esse repertório de acontecimentos, mais marcado por prejuízos do que por conquistas, fez reduzir suas pretensões, não almejando dis-

1. Mestrando em História Social na Universidade de São Paulo (USP).

putar em sua legenda a chancela para ser candidato a governador ou a presidente em 2018, intenção que tivera sempre presente nos últimos vinte anos.²

A situação de Serra há cinquenta anos colocava-se distintamente. Tratava-se de um personagem fundamental da conjuntura política da época. Como presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), eleito em julho de 1963, era o jovem mais influente do país. Participava de articulações e negociações políticas de grande importância e discursava ao lado de figuras centrais da política nacional. Nesses movimentos, interagiu diretamente com o mandatário da República, João Goulart (Jango), repetidas vezes e foi um dos oradores no Comício da Central do Brasil, junto de Leonel Brizola, Miguel Arraes e Jango.

O livro de memórias conta com qualidades, estando a obra razoavelmente bem escrita. Condição derivada provavelmente, por um lado, de um certo talento no manusear da pena, modelado ao longo dos anos nos livros e nas colunas de jornal, e, por outro, das repetidas vezes que o senador redigiu acerca dos desdobramentos de 1964.³ Serra não se perde em elucubrações exageradas e repetitivas que, geralmente, transformam tal gênero em um desprazer entre capa e contracapa. Há ressentimento, gratidão, frustração e outros sentimentos mais alocados a tentar constituir um sentido – além de uma insistência mórbida em dissertar sobre cigarros e sua situação hipocôndrica. Contudo, tais emoções estão arrançadas de forma secundária, tornando-se evidente somente em momentos precisos da leitura. A vocação do texto é mais descritiva do que interpretativa, não obstante a descrição traga posicionamentos mais sutis de serem percebidos. O foco está em oferecer detalhes sobre com quem ele se reuniu, dialogou, onde e com quem estudou, o que planejou e outros dados mais, revelando, assim, uma série de pormenores da UNE, do Centro Popular de Cultura (CPC), da Ação Popular (AP), dos exilados políticos brasileiros no Chile etc. No entanto, precisa-se dimensionar que o fôlego descritivo passa por instantes e instantes, tendo passagens melhor trabalhadas do que outras. Uma série de trechos soltos apresenta-se principalmente a partir da metade do livro, fazendo-o pecar em sua organicidade. Provavelmente, a rotina de homem-público fez com que não tivesse o tempo necessário para uma escrita de maior intensidade e homogeneidade.

2. Para uma reportagem sobre a situação de José Serra nos últimos anos, ver Bergamasco, Carvalho e Lima (2018).

3. José Serra chegou a elaborar um relato sobre a sua presidência na UNE para o livro *História da UNE*, organizado por Nilton Santos (1980), e publicou algumas partes de suas memórias preliminarmente no jornal *O Estado de S. Paulo*.

O penumbrado sentido construído na obra está na conjugação de suas experiências com os estudos formais que realizou no Chile e nos Estados Unidos da América (EUA). A vivência no exílio somada aos títulos conquistados forjariam o seu amadurecimento. Nesse trajeto, deixou de ser um jovem imbuído de boas intenções, mas carente de instrumental reflexivo, para se compor como docente dedicado à economia – “Saíra agitador noviço e voltara professor adulto”. Dessa forma, a construção implícita fixa-se em expor a construção da maturidade política do personagem ao longo dos anos, a afirmar uma filiação econômica interpretativa, conquanto não deixa muito claro suas posições nesse texto, mencionando meramente uma conexão com as ideias de Raúl Prebisch e Celso Furtado, este invocado como “mestre”. Entende-se então uma linhagem do *desenvolvimentismo*, entretanto de forma muito superficial e pouco delimitada. Explicita também, nas últimas linhas do livro, no que maneja ou pretende manejar o saber conquistado: preservar algumas coisas e mudar outras para, assim, se livrar das condutas reacionárias e populistas nas relações políticas. No entanto, da mesma forma a respeito de suas influências, pouco diz e pouco deslinda tais categorias. A política, como o reino do contingente, sempre leva a necessidade de opções, independentemente das orientações ideológicas. A questão é explicitar os rumos de tais escolhas.

Em suas aproximadamente 250 páginas, o livro subdivide-se objetivamente em dez capítulos. Todavia, a organização e seu conteúdo põe-se diferentemente, como o subtítulo da obra anuncia: “o golpe, a ditadura e o exílio”. Em uma mirada mais geral, podem-se separar os capítulos a partir desses momentos: dos antecedentes do golpe à tomada do poder; passando pelos primeiros meses da ditadura, quando o governo está a instalar-se e o jovem vive como perseguido político; fechando com a longa estada em desterro no Chile e nos EUA. Na prática descritiva, significa um período de um pouco menos que 15 anos.

Na primeira parte, “o golpe” (p. 15-113), três capítulos são contemplados. Em suma, o trecho tange os últimos momentos do governo Jango e o desdobramento do golpe militar. São expostos: como chegou ao cargo de presidente da UNE e que atividades exercia na posição; o que ocorreu nos momentos da deposição de João Goulart, inclusive no incêndio do prédio da UNE e na estadia na Embaixada da Bolívia, quando solicitou asilo político. A segunda parte, “ditadura” (p. 117-160), contém dois capítulos que descrevem uma rápida passagem por Paris; o retorno clandestino ao Brasil,

passando pelo Uruguai, onde se encontra com Leonel Brizola; e a efêmera estadia, logo interrompida em consequência da escalada da repressão contra o movimento estudantil. A última parte, “exílio” (p. 163-256), engloba nos seus cinco capítulos os longos anos de desterro ininterruptos e o regresso ao Brasil. Primeiro no Chile, onde viveu com uma ampla gama de brasileiros exilados durante os governos de Eduardo Frei e Salvador Allende, realizando os seus primeiros estudos formais em economia e ocupando alguns cargos públicos. Experiência interrompida pelo golpe de 11 de setembro de 1973, que o obrigou a exilar-se uma vez mais. Dirigiu-se então para os EUA, onde se doutorou na Universidade de Cornell. O último capítulo, o fechar do livro, tange exclusivamente o regresso ao Brasil, momento envolto de perseguições emplacadas pelos órgãos de vigilância e incertezas por parte do personagem, além de algumas menções dos primeiros encontros que resultariam no PSDB.

Cinquenta anos esta noite pode ser encarado fundamentalmente de duas maneiras: uma mais e outra menos louvável. No primeiro modo, a obra oferece uma contribuição histórica. Trata-se de um pronunciamento de uma época a partir de um referencial privilegiado; memórias de um ator que tivera importância e influência. Essa condição deverá fazê-lo ser um documento de relevo e, por conseguinte, criticado como tal diante da bibliografia consolidada. A outra forma de se defrontar com o escrito relaciona-se com a maneira como foi encontrado na Bienal do Livro. Em grande medida, a situação contextual reflete a própria condição do seu autor atualmente. Visto antes como legatário de Fernando Henrique Cardoso e concorrente sempre forte à cadeira de presidente, José Serra amarga a inexpressão e a contestação de sua trajetória política na Nova República. O sonho de se alçar ao cargo mais alto do país torna-se progressivamente menos provável, ainda mais com as denúncias de corrupção que lhe ameaçam retirar os direitos políticos, caso comprovadas. Dessa forma, o livro e o autor perdem importância no devir, a ocupar estantes de sebos e bibliotecas em vez de mãos de eleitores, e torna-se, assim, história. Propriedades do passado que se foi e não volta mais.

Referências

BERGAMASCO, Débora; CARVALHO, Cleide; LIMA, Maria. Onde está José Serra? *Revista Época*, 9 de abril de 2018. Disponível em: <https://epoca.globo.com/politica/noticia/2018/04/onde-esta-jose-serra.html>. Acesso em: 23 ago. 2018.

FRANCIS, Paulo. *Trinta anos esta noite*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

SANTOS, Nilton (Org.). *História da UNE: volume I depoimentos de ex-dirigentes*. São Paulo: Editorial Livramento, 1980.

SERRA, José. *Cinquenta anos esta noite*. Rio de Janeiro: Record, 2014.

Macroeconomia moderna: as lições de Keynes para economias em desenvolvimento

Carmem Feijó e Eliane Araújo (Eds.)

Rio de Janeiro: Elsevier, 2019. 201 páginas.

A teoria macroeconômica se tornou oficialmente objeto de estudo com o lançamento da *Teoria geral do emprego do juro e da moeda*, de Keynes, com a função de buscar explicações para os ciclos econômicos, indicando possíveis erros e potenciais alternativas para promover o pleno emprego. A revolução do pensamento keynesiano surgiu como uma resposta à necessidade de readaptação das economias após os eventos da Grande Depressão causada pela crise de 1929. A contribuição de Keynes deu origem à Síntese Neoclássica, teoria dominante na academia por aproximadamente quarenta anos, “coincidindo” com o período de crescimento do pós-Segunda Guerra Mundial, que produziu a Era de Ouro do Capitalismo.

Interrompendo o período de alto crescimento, os anos 1970 trouxeram grande instabilidade, iniciando uma crise de oferta; com alta inflação e baixo crescimento econômico. A teoria macroeconômica passa por um processo de transformação, com a escola Novo Clássica assumindo posição hegemônica, pregando que os comportamentos otimizadores dos agentes no nível microeconômico garantem o equilíbrio em todos os mercados. Dessa forma, a intervenção estatal deveria ser limitada ao mínimo possível. No limite, os ciclos econômicos estariam eliminados e a possibilidade de crises e recessões prolongadas deixada para trás.

1. Professor titular da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

2. Economista. Doutoranda da Universidade Federal Fluminense (UFF).

No entanto, uma nova crise – a financeira, que se iniciou no biênio 2007/2008 – voltou a devastar as economias mundiais, jogando grande parte dos países em um ciclo recessivo. A eclosão da crise significou um desafio ao consenso na teoria macroeconômica e seus paradigmas. A aparente calma do período da Grande Moderação ocultava a crescente instabilidade gerada pelo aumento do risco financeiro, fruto, especialmente, da desregulamentação dos mercados, e a globalização financeira.

No ambiente da Grande Moderação, o estudo alternativo ao ortodoxismo neoclássico foi se limitando a grupos de heterodoxos que entendiam que o liberalismo econômico não resolvia o que se propunha a resolver. A ideia de que os agentes econômicos, ao agirem de forma a maximizar seu próprio bem-estar, estariam gerando o melhor resultado para a sociedade é baseada em hipóteses inverossímeis (como o mito do livre mercado ou de informações perfeitas, para citar apenas alguns). De fato, com o advento da referida crise, a política macroeconômica convencional não soube endereçar os principais problemas que a sociedade enfrentava e, a partir de então, o consenso macroeconômico passou a ser questionado com mais ênfase. Assim, as teorias de Keynes retomaram certo protagonismo nas discussões macroeconômicas.

Aqui no Brasil, o ensino de macroeconomia heterodoxa encontra-se em estágio bastante avançando, fazendo do país um centro importante para discussões de cunho desenvolvimentista e para a produção de pesquisa acadêmica sobre as especificidades do desenvolvimento das economias periféricas. Desde Celso Furtado, o economista brasileiro de maior reconhecimento internacional, o país tem estado presente em fóruns relevantes no debate sobre alternativas de políticas econômicas em prol do crescimento com equidade e da mudança estrutural das economias subdesenvolvidas.

É nesse cenário que recebemos com muito gosto o livro recém-lançado pela Associação Keynesiana Brasileira (AKB): *Macroeconomia moderna: as lições de Keynes para as economias em desenvolvimento*. O livro está muito bem organizado pelas excelentes economistas e professoras Carmem Feijó e Eliane Araújo, que ocupavam a presidência da associação até agosto de 2018. O prefácio é do professor Luiz Fernando de Paula, ex-presidente da AKB. Tendo a obra de Keynes e de seus sucessores como referência, os quatorze capítulos, divididos em quatro partes, que integram a coletânea trazem *insights* importantes sobre o avanço na construção de uma teoria macroeconômica cujo foco são as economias dependentes de tecnologia e que apresentam estruturas produtivas heterogêneas e elevada desigualdade de renda e riqueza, como a brasileira.

A primeira parte – “Institucionalistas, regulacionistas e pós-keynesianos” – mostra como é possível estabelecer o diálogo da escola de pensamento pós-keynesiana com correntes de pensamento heterodoxo – a institucionalista e a regulacionista. O capítulo 1 trata da falácia da composição microeconômica – ou seja, a maximização dos interesses individuais não necessariamente gera o melhor resultado macroeconômico. O capítulo 2 discute como o processo de crescimento e a adoção de políticas econômicas compatíveis com essa finalidade exigem estruturas macroeconômicas condizentes com as especificidades de cada país. A economia é uma ciência social e deve ser estudada levando-se em conta condições sociais, econômicas, históricas e estruturais de cada economia. O Estado nacional, submetido aos interesses financeiros externos, molda a ordem institucional e social do país. Neste contexto, o Estado é cooptado por interesses financeiros, redirecionando suas ações para a manutenção da supremacia dos mecanismos de mercado. Torna-se um Estado instável e contraditório.

A segunda parte – “O papel do Estado e da política econômica” – com cinco capítulos, explora temas relacionados ao papel do Estado e das políticas econômicas – fiscal, monetária, industrial e desenvolvimentista. Essa parte aborda como a macroeconomia keynesiana e o novo-desenvolvimentismo se complementam para explicar a dinâmica de desenvolvimento de economias inseridas de forma assimétrica no sistema financeiro internacional. Trata, também, das especificidades de políticas econômicas para economias periféricas. O Estado tem, na teoria keynesiana, o papel de promover o desenvolvimento econômico e deve usar todos os instrumentos disponíveis para alcançar seu objetivo.

A política cambial e modelos de crescimento pós-keynesianos são discutidos na parte três do livro – “Mudança estrutural e taxa de câmbio”. Essa parte conta com cinco capítulos que abordam temas essenciais para economias periféricas que apresentam severa restrição de balanço de pagamentos. A necessidade de diminuir a heterogeneidade estrutural e promover o *catching up*, bem como estudos sobre os padrões de crescimento, estão presentes em uma discussão dinâmica e eficaz.

Finalmente, a quarta parte do livro – “Papel do sistema financeiro em economias monetárias” – discute, em três capítulos, a estrutura do sistema financeiro em economias com elevado grau de incerteza e mostra como têm evoluído as formas de financiamento do investimento. A importância do crédito em economias monetárias, a fragilidade financeira, o papel dos bancos públicos e a instabilidade inerente do mercado de crédito são centrais na discussão dessa parte.

Em resumo, os capítulos tratam de temas relevantes ao atual momento: a regulação financeira, a financeirização e sua relação com o (sub)desenvolvimento, a organização do Estado enquanto agente indutor do desenvolvimento. Abordam também temas essenciais como determinação da taxa de câmbio de equilíbrio e modelos de restrição externa, conversando com o novo-desenvolvimentismo, a política fiscal e as finanças funcionais, a política monetária e o regime de metas de inflação, a política industrial e a intencionalidade do Estado. Como não poderia deixar de ser em uma obra pós-keynesiana, o livro trata também da funcionalidade do crédito e do papel dos bancos públicos para o processo de desenvolvimento.

São temas heterogêneos que se completam no objetivo maior dos pós-keynesianos: promover o pleno emprego e o desenvolvimento por meio da mudança estrutural. A missão é ousada e a obra responde à altura.

Por fim, vale mencionar que os autores dos capítulos bem representam a comunidade de pesquisadores em macroeconomia heterodoxa, trazendo representantes de muitas instituições do país.³ A produção acadêmica na tradição do pensamento econômico latino-americano desenvolvimentista, com foco em Keynes e seguidores, ainda tem muito a compartilhar para elevar o nível do debate acadêmico em nosso país e contribuir para o avanço do entendimento sobre o funcionamento de economias em desenvolvimento.

Carmem e Eliane conseguem organizar uma obra multidisciplinar essencial para o entendimento do Brasil atual, problematizando os principais entraves ao crescimento econômico e possíveis alternativas para superá-los. Mais do que um emaranhado de opiniões, o livro é uma coletânea de estudos de grandes economistas pós-keynesianos que pensam o mundo de forma a promover o desenvolvimento e já pode ser considerado uma obra essencial para discutir o Brasil atual, tão complexo e cheio de nuances. O livro também presta uma homenagem póstuma a Fernando José Cardim de Carvalho, patrono da AKB, e um dos maiores difusores da escola pós-keynesiana no Brasil.

3. São autores no livro por ordem dos capítulos e com as respectivas filiações profissionais: Octávio A. C. Conceição (UFRGS); Miguel Bruno (Uerj, Ence e Mackenzie-Rio); Fernando Ferrari Filho (UFRGS); Fabio Terra (UFABC); Luiz Carlos Bresser-Pereira (FGV-SP); Carmem Feijó (UFF); Eliane Araújo (UEM); André Nassif (UFF); Ricardo Araújo (UnB); Marco Flávio da Cunha Resende (UFMG); Luciano Ferreira Gabriel (UFV); Frederico Gonzaga Jayme Jr. (UFMG); José Luis Oreiro (UnB); Bernardo Mattos Santana (BNDES); Rogério Studart (Brookings Institute); Antônio José Alves Jr. (UFRJ), Anderson Cavalcante (UFMG); Fernando Fellows Dourado (UFRJ) e Maria de Lourdes Rollemberg Mollo (UnB).

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.

As atividades acadêmicas têm se concentrado em seminários, mesas-redondas e congressos. Resumidamente, em 14 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 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), Associação Brasileira de Economistas pela Democracia (ABED) etc.

CENTRO CELSO FURTADO

Av. Rio Branco, 124 – sala 1304, 13º andar
Edifício Edison Passos, Centro – 20040-001

Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

TELEFONE: 55 21. 2178-9540

E-MAIL: centro@centrocelsofurtado.org.br

www.centrocelsofurtado.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.

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 Center is 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.

CELSE FURTADO CENTER

Av. Rio Branco, 124 – sala 1304, 13º andar.
Edifício Edison Passos, Centro – 20040-001
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
PHONE: 55 21. 2178-9540
E-MAIL: centro@centrocelsofurtado.org.br

www.centrocelsofurtado.org.br
www.cadernosdodesenvolvimento.org.br



LIKE OUR PAGE:

www.facebook.com/centrocelsofurtado



FOLLOW US:

www.twitter.com/centrocftado



VISIT OUR CHANNEL:

www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1

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

ISSN 1609-6606



9 771 609 66003 2 5

