

31



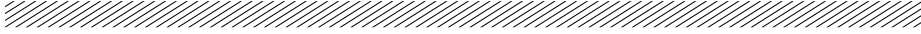
e-ISSN 2447-7532

CADERNOS DO  
DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro | JAN - ABR 2022 | vol. 17, n. 31



Centro Internacional  
**CELSO FURTADO**  
de Políticas para o Desenvolvimento  
The International CELSO FURTADO Center for Development Policies



**Cadernos do Desenvolvimento** é uma publicação do  
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.



---

**Editor-Chefe**

**Wilson Vieira** / Universidade Federal do Rio de Janeiro (cadernos@centrocelsofurtado.org.br)

**Editores Associados**

**Maria Mello de Malta** / Universidade Federal do Rio de Janeiro

**Vera Alves Cepêda** / Universidade Federal de São Carlos

**Editor Assistente**

**Claudio Miranda Correa** / Universidade do Estado do Rio de Janeiro

**Diagramação e Editoração Eletrônica**

**Claudio Miranda Correa**

**Projeto Gráfico Original**

**André Benício**

### Conselho Editorial

**Adriana Moreira Amado** / Universidade de Brasília – Brasília, Distrito F – Brasil  
**Antonio Carlos Macedo e Silva** / Universidade de Campinas – Campinas, SP – Brasil  
**Antonio Corrêa de Lacerda** / Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo, SP – Brasil  
**Arturo Guillén** / Universidad Nacional Autónoma de México – Ciudad de México – México  
**Bernardo Campolina Diniz** / Universidade Federal de Minas Gerais – Belo Horizonte, MG – Brasil  
**Bernardo Ricupero** / Universidade de São Paulo – São Paulo, SP – Brasil  
**Carlos Aguiar de Medeiros** / Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ – Brasil  
**Carlos Antônio Brandão** / Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ – Brasil  
**Carlos Pinkusfeld Bastos** / Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ – Brasil  
**Carmem Feijó** / Universidade Federal Fluminense – Niterói, RJ – Brasil  
**Celia Lessa Kerstenetzky** / Universidade Federal Fluminense – Niterói, RJ – Brasil  
**Gilberto Tadeu Lima** / Universidade de São Paulo – São Paulo, SP – Brasil  
**Inez Sílvia Batista Castro** / Universidade Federal do Ceará – Fortaleza, CE – Brasil  
**Jose Gabriel Porcile Meirelles** / Universidade Federal do Paraná – Curitiba, PR – Brasil  
**Luiz Carlos Delorme Prado** / Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ – Brasil  
**Mauro Boianovsky** / Universidade de Brasília – Brasília, DF – Brasil  
**Pedro Cezar Dutra Fonseca** / Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre, RS – Brasil  
**Ricardo Bielschowsky** / Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ – Brasil  
**Rosa Freire d’Aguiar** / Centro Internacional Celso Furtado – Rio de Janeiro, RJ – Brasil

### Conselho Consultivo

**Ignacy Sachs** / Université Paris-Est Créteil – Paris, IDF – França  
**Luiz Carlos Bresser-Pereira** / Fundação Getúlio Vargas – São Paulo, SP – Brasil  
**Luiz Felipe de Alencastro** / Fundação Getúlio Vargas – São Paulo, SP – Brasil  
**Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo** / Faculdades de Campinas – Campinas, SP – Brasil  
**Maria da Conceição Tavares** / Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, RJ – Brasil

---

// Acesse a íntegra da revista eletrônica em | [www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)  
Copyright ©2022 Os autores.

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

**Diretor-presidente**

**Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos**

**Diretores**

**André Tosi Furtado**

**Angela Nascimento**

**Vera Alves Cepêda**

**Wilson Vieira**

**Secretário Executivo**

**Claudio Miranda Correa**

**Conselho Deliberativo**

**Alexandre de Freitas Barbosa**

**André Roncaglia de Carvalho**

**Ceci Vieira Juruá**

**Flávio Alfredo Gaitán**

**Francisco de Salles Gaudêncio**

**Helena Maria Martins Lastres**

**Ingrid Piera Andersen Sarti**

**Luiz Fernando Rodrigues de Paula**

**Conselho Fiscal**

**Alessandro Serafin Octaviani Luis**

**Fábio Guedes Gomes**

**Liana Maria da Frota Carleial**

**Paulo Sérgio Fracalanza**

**Victor Leonardo Figueiredo Carvalho de Araújo**

---

C122

Cadernos do Desenvolvimento. – **Vol. 17, n. 31 (2022)**

Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2022.

ISSN 1809-8606 (versão impressa)

e-ISSN 2447-7532 (versão eletrônica)

1. Economia - Periódicos. 2. Desenvolvimentismo – Periódicos. 3. Subdesenvolvimento – Periódicos. 4. Industrialização - Periódicos. 5. Desigualdade de renda – Periódicos. I.

Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDD 330.005

CDU 330.050

**Todos os direitos desta edição reservados ao**

**Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento**

Av. Rio Branco, 124 - Edifício Edison Passos, 13º andar, sala 1304 - Centro,

Rio de Janeiro, RJ, Brasil. 20040-001.

secretaria@centrocelsofurtado.org.br

Para conhecer as atividades desenvolvidas pelo Centro Internacional Celso Furtado, visite o site **[www.centrocelsofurtado.org.br](http://www.centrocelsofurtado.org.br)**

Esta edição de Cadernos do Desenvolvimento contou com apoio da **Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ.**



31



e-ISSN 2447-7532

CADERNOS DO

DESENVOLVIMENTO

DESENVOLVIMENTO

DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro | JAN - ABR 2022 | vol. 17, n. 31



Centro Internacional  
**CELSO FURTADO**  
de Políticas para o Desenvolvimento

The International CELSO FURTADO Center for Development Policies

# Sumário

---

## EDITORIAL

Wilson Vieira | Vera Alves Cepêda | Maria Mello de Malta ..... 9

## ARTIGOS

**Entre o localismo e o enfoque territorial do desenvolvimento: reflexões sob a ótica de Celso Furtado**

Vinicius Rodrigues Vieira Fernandes | Clesio Marcelino de Jesus ..... 11

**Contribuição a uma economia política do crescimento com inclusão social: a Era Lula e os determinantes da relação entre crescimento e mercado de trabalho em Celso Furtado pós-estagnação**

Vinicius Gomes Lobo | Felipe Pateo ..... 37

**Vinte anos de debate desenvolvimentista no Brasil: atualizando os dados da matriz de insumo produto**

Maria de Lourdes Rollemberg Mollo | Milene Takasago | João Maria Oliveira ..... 76

**Crítica ao modelo de desenvolvimento do governo militar no Brasil**

Guilherme Grandi ..... 112

**A política de austeridade e os gastos do governo: impactos sobre o setor de saúde**

Linnit Pessoa | Carmem Feijó ..... 151

**Avaliação crítica da interpretação do mainstream acerca do fim da era de ouro do capitalismo ocidental**

Luciano Alencar Barros | Carlos Pinkusfeld Bastos ..... 179



# Editorial

---

A edição número 31 da revista *Cadernos do Desenvolvimento* (janeiro-abril de 2022), composta de seis artigos, traz uma rica variedade de reflexões a partir do pensamento de Celso Furtado e sobre os temas do desenvolvimento, da política econômica brasileira recente e da teoria econômica.

Sobre os artigos que buscam desenvolver suas reflexões sobre e sob a ótica de Celso Furtado, observamos em **Entre o localismo e o enfoque territorial do desenvolvimento: reflexões sob a ótica de Celso Furtado**, de Vinicius Rodrigues Vieira Fernandes e Clesio Marcelino de Jesus, uma análise sobre os limites da abordagem localista e as possibilidades de enfoque territorial nos processos de desenvolvimento a partir das contribuições de Celso Furtado. Em **A Era Lula, Celso Furtado e uma economia política do crescimento com inclusão social**, de Vinicius Gomes Lobo e Felipe Pateo, busca-se compreender o intenso processo de inclusão social com crescimento econômico ocorrido no período em que Lula governou o Brasil nos seus dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010) a partir do resgate de elementos da obra de Celso Furtado, sobretudo em sua fase estagnacionista/pós-estagnacionista. E, em **Crítica ao modelo de desenvolvimento do governo militar no Brasil: a produção intelectual de Celso Furtado entre 1981 e 1983**, de Guilherme Grandi, é discutida a produção intelectual no período de recessão econômica no Brasil, argumentando-se que se trata de uma síntese da sua crítica ao modelo de desenvolvimento que marcou a economia política do regime militar no Brasil que vigorou de 1964 a 1985.

O tema do desenvolvimento é tratado especificamente no artigo **Vinte anos de debate desenvolvimentista no Brasil: atualizando os dados**

**da matriz de insumo produto**, de Maria de Lourdes Rollemberg Mollo, Milene Takasago e João Maria Oliveira, o qual retoma o debate desenvolvimentista no Brasil nos últimos vinte anos, atualizando a matriz de insumo-produto brasileira a partir dos últimos dados publicados pelo IBGE, de 2018 da qual são utilizados seus resultados para destacar alguns pontos de discussão do debate desenvolvimentista.

A política econômica brasileira recente é analisada no artigo A política de austeridade e os gastos do governo: impactos sobre o setor de saúde em tempos de pandemia, de Linnit Pessoa e Carmem Feijó, a partir dos impactos de políticas de austeridade sobre a recuperação econômica e o setor de saúde, observados na lenta recuperação da economia brasileira, defendendo, dado o cenário de pandemia, o abandono da agenda de austeridade econômica.

O tema da teoria econômica é tratado no artigo **Avaliação crítica da interpretação do *mainstream* acerca do fim da Era de Ouro do capitalismo ocidental**, de Luciano Alencar Barros e Carlos Pinkusfeld Bastos, que expõe e analisa criticamente a interpretação do *mainstream* sobre o fim da Era de Ouro do capitalismo ocidental, destacando-se a contribuição de Milton Friedman, no contexto de ascensão do movimento liberal.

São estes os textos que compõem a edição e que esperamos sejam úteis ao debate e aos estudos do/sobre o desenvolvimento em suas mais variadas dimensões.

Boa leitura.

---

Wilson Vieira  
Vera Alves Cepêda  
Maria Mello de Malta  
**Os editores**

Vinicius Rodrigues Vieira Fernandes\*

Universidade Federal de Campina Grande  
Campina Grande, Paraíba, Brasil

Clesio Marcelino de Jesus\*\*

Universidade Federal de Uberlândia  
Uberlândia, Minas Gerais, Brasil



## Entre o localismo e o enfoque territorial do desenvolvimento: reflexões sob a ótica de Celso Furtado

Recebido em: 07 abr. 2020    Aprovado em: 07 jun. 2022    Publicado em: 23 dez. 2022

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.17.31-2>

### Resumo

Objetiva-se analisar os limites da abordagem localista e as possibilidades do enfoque territorial nos processos de desenvolvimento, a partir das contribuições de Celso Furtado. Apoiando-se nas contribuições do autor, a primeira falha ao negligenciar em sua análise o ambiente macroeconômico, existência de classes sociais, importância da escala nacional e dos centros de decisão em escala superior. Apesar de incorrer em alguns desses problemas, a segunda, que busca combinar ações *top-down* e *bottom-up*, aproxima-se mais das reflexões furtadianas, especialmente por conter elementos que permitem pensar o desenvolvimento a partir de uma estratégia transescalar (local, regional, nacional), com mediação do Estado. Conclui-se que as estratégias de desenvolvimento requerem ações que procurem desarticular as correlações de forças, a hegemonia, os blocos de poder, buscando internalizar os centros de decisão com vistas a promover um projeto nacional de desenvolvimento que absorva as heterogeneidades e desigualdades existentes nos territórios.

**Palavras-chave:** Local. Territorial. Desenvolvimento. Celso Furtado.

\* Professor Adjunto da Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, Unidade Acadêmica de Ciências Econômicas e Finanças. Doutor em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia; Mestre e graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: [vinirvf@gmail.com](mailto:vinirvf@gmail.com)

<http://lattes.cnpq.br/0541089462206023>

<https://orcid.org/0000-0003-4821-5652>

\*\* Professor Adjunto da Universidade Federal de Uberlândia, Instituto de Economia e Relações Internacionais. Doutor, Mestre e graduado em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: [clesiomj@gmail.com](mailto:clesiomj@gmail.com)

<http://lattes.cnpq.br/3567795445503582>

<https://orcid.org/0000-0002-0249-5196>

Vinicius Rodrigues Vieira Fernandes\*

Campina Grande Federal University

Campina Grande, Paraíba, Brazil

Clesio Marcelino de Jesus\*\*

Uberlândia Federal University

Uberlândia, Minas Gerais, Brazil



## ***Between localism and the territorial approach of development: reflections from the viewpoint of Celso Furtado***

Received: 07 Apr. 2022    Approved: 07 Jun. 2022    Published: 23 Dec. 2022

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.17.31-2>

### **Abstract**

*The purpose of this study is to analyze the limits of the localist approach and the possibilities of a territorial approach in development processes, based on the contributions of Celso Furtado. Based on the author's contributions, the first fails to neglect the macroeconomic environment, the existence of social classes, the relevance of the national scale and larger-scale decision centers in his analysis. Despite incurring some problems, a, which seeks these actions from the top down, approaches from below to combine the furtadians, especially because it contains elements that allow thinking about development from a trans-scalar strategy (local, regional, national), with the mediation of the State. It is concluded that strategies for the development of national requirements seek to disarticulate as correlations of efforts, the hegemony, the blocks of power, seeking internally the decision centers with a view to promoting a project of absorption of the heterogeneities and inequalities existing in the territories.*


**Keywords:** Location. Territorial. Development. Celso Furtado.

\* Professor at the Campina Grande Federal University, Center for Humanities, Academic Unit of Economic Sciences and Finance. PhD in Economics from the Uberlândia Federal University; MSc and graduate in Economics from the Rio Grande do Norte Federal University. Email: [vinirvf@gmail.com](mailto:vinirvf@gmail.com)

 <http://lattes.cnpq.br/0541089462206023>

 <https://orcid.org/0000-0003-4821-5652>

\*\* Professor at the Uberlândia Federal University, Institute of Economics and International Relations. PhD, MSc and graduate in Economics from the Uberlândia Federal University. Email: [clesiomj@gmail.com](mailto:clesiomj@gmail.com)

 <http://lattes.cnpq.br/3567795445503582>

 <https://orcid.org/0000-0002-0249-5196>

## 1. Introdução

A importância do espaço no contexto do desenvolvimento econômico vem despertando cada vez mais interesse no âmbito da academia, das políticas públicas e das recomendações dos organismos multilaterais. A gênese desse processo pode ser datada em meados do século XIX, quando os estudos da escola alemã de ciência regional e as contribuições de Alfred Marshall já atentavam para os aspectos locais da produção e os efeitos positivos gerados pela economia de aglomeração. Em que pese suas deficiências analíticas, emergem dois enfoques que se apoiam em boa parte nessas contribuições, quais sejam, o localismo, nos anos 1980 e 1990, e a retomada da concepção de território, a partir dos anos 2000.

A vertente localista ganha impulso com uma profusão de correntes teóricas e políticas que exacerbavam o poder do local como estratégia de desenvolvimento. Assim, o desenvolvimento passou a depender da existência de capital social, do poder associativo da comunidade cívica, das microiniciativas e microdecisões de agentes empreendedores e da boa governança (BRANDÃO, 2004; 2007). Nesse mundo monoescalar, onde o local tudo pode, buscava-se reduzir o tamanho e a importância do Estado-nação, desobrigando-o de ações intervencionistas (ORTEGA, 2008).

Obviamente que esses pressupostos estavam fadados ao insucesso. Ora, como pensar o engendramento de estratégias virtuosas de desenvolvimento em espaços deprimidos? Como acreditar unicamente no potencial endógeno em países com uma má formação estrutural (Brasil, por exemplo)? É nesse contexto que a abordagem localista incorre em problemas, suscitando um caminho alternativo. Daí, portanto, que a ideia de território é retomada, especialmente por este enfoque trazer o chamamento do Estado no processo de desenvolvimento, concebendo-o a partir de uma estratégia transescalar, isto é, envolvendo as distintas escalas (local, regional, nacional), com mediação do Estado em torno de um projeto nacional de desenvolvimento.

Sobre essa passagem do localismo ao enfoque territorial do desenvolvimento o que teria a nos dizer o mestre Celso Furtado? De fato, ele

não se ateve exclusivamente a essa análise, mas suas ricas contribuições teóricas permitem uma abstração reflexiva desse processo. Em outras palavras, um conjunto de obras de Furtado (1944a; 1944b; 1946a; 1946b; 1954; 1959; 1962; 1980; 1983; 1990; 1999) fornecem elementos, dentre os quais, os centros de decisão, a hegemonia, o poder, as classes sociais, que, por um lado, demonstram as dificuldades inerentes de se engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento cuja a pedra de toque é o chamado capital social; por outro lado, convidam à lançar luz sobre o papel do Estado, da coordenação, do planejamento e da mediação da escala nacional em torno de um projeto de desenvolvimento pactuado, combinando ações *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (baixo para cima).

Por abranger tais elementos, justifica-se a utilização desses estudos – além de outras referências que tratam da temática – para aninhar com a proposta deste artigo, que tem como objetivo geral analisar, sumariamente à luz das contribuições de Celso Furtado, os limites da abordagem localista e as possibilidades do enfoque territorial nos processos de desenvolvimento.

Além desta introdução e das considerações finais, o trabalho possui mais quatro itens. No segundo, discute-se como a temática do espaço emergiu na agenda teórica e política. No terceiro, apresenta-se a visão do localismo dos anos 1980 e 1990. No quarto, recorre-se aos ensinamentos do mestre Furtado para fazer uma análise crítica da abordagem localista. No quinto, procura-se mostrar que o enfoque territorial apreende, pelo menos em parte, as contribuições de Furtado e incorpora – ainda com certos problemas – o Estado no processo de desenvolvimento em uma perspectiva transescalar.

## 2. O emergir do tema na agenda teórica e política

O foco no espaço e a sua institucionalização como estratégia de ação das políticas públicas é resultado, fundamentalmente, de um intenso debate teórico, por meio dos estudos da escola alemã de ciência regional, das contribuições de Alfred Marshall e do caso da Terceira Itália, e político, sob a égide das recomendações e interesses políticos e econômicos dos organismos

multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial.

A tradição alemã dos estudos sobre economia regional e urbana, conforme destaca Brandão (2004; 2007), pautou-se nos aspectos locacionais das atividades econômicas e da produção, em especial no que tange às irregularidades existentes na distribuição espacial destas. Nesse contexto, o autor (2004, p. 28) faz referência aos principais expoentes desta vertente:

a localização agrícola em gradientes (anéis concêntricos de produção) de Von Thünen (1826); a determinação da localização industrial ótima, aquela que operará com menores custos de produção e incorrerá em menor custo de transporte de Alfred Weber (1909); a análise da formação das redes hierarquizadas de localidades centrais de Walter Christaller (1933); a conformação hexagonal do sistema econômico urbano, estruturada a partir da busca por maximização de lucro de August Lösch (1940), etc.

Segundo esta abordagem, tais assimetrias na distribuição espacial das atividades e da produção seriam solucionadas pela existência de indivíduos racionais, que maximizam seus lucros e minimizam suas perdas (BRANDÃO, 2004; 2007; ORTEGA, 2008). Com base nessa racionalidade ótima, a produção tenderia a se localizar nas regiões que apresentassem vantagens quanto aos custos de transporte e infraestrutura, por exemplo, o que mitigaria os efeitos da alocação ineficiente dos recursos.

É importante destacar, como faz Brandão (2004), que esta perspectiva parte do pressuposto que o espaço é plano, homogêneo e contínuo. Em síntese, os espaços, nesta visão, adquirem um caráter estático, neutro, cabendo apenas a função de abrigar a sociedade e suas atividades econômicas, desconsiderando toda a construção social e as relações de poder que estão incrustadas nesse processo. Nas palavras de Brandão (2004, p. 29-30):

Tendo por base o individualismo metodológico, a região tem um status similar ao da firma na teoria neoclássica. Segundo essa teoria, a firma (ou a região) seria uma unidade que toma decisões autônomas, realizando a mais racional e eficiente combinação de

fatores. Mas isso à primeira vista. Uma visão mais profunda facilmente teria que reconhecer que essas entidades nada decidem, não têm poder, são passivas e meros instrumentos das forças de mercado, que promoveriam o ajustamento harmonioso, superando as fricções existentes nesses planos estáticos (que seriam as regiões).

Esse caráter plano, contínuo e homogêneo do espaço é, segundo Benko (2002), a grande deficiência da teoria ortodoxa regional. Ademais, Ortega (2008), com base em Schejtman e Berdegú (2003), destaca que outra falha foi considerar o mercado como elemento exógeno, e não como um elemento endógeno e incrustado, fruto das construções sociais, como faz Polanyi (2000). É nesse contexto que, paulatinamente, a escola alemã de ciência regional vai perdendo seu poder analítico, sendo substituída por trabalhos que enxergavam as desigualdades sociais e econômicas existentes em espaços heterogêneos, como é o caso de Hirschman (1958) e Myrdal (1957).

Adentrando nas contribuições de Alfred Marshall, é importante destacar que, em fins do século XIX, o autor analisou a concentração de pequenas firmas inglesas em segmentos econômicos específicos, fenômeno doravante denominado de distritos industriais marshallianos.

Em "Princípios de Economia", Marshall (1996 [1890]) deixa claro que a concentração de indústrias em determinadas localidades pode proporcionar economias externas, favorecendo assim o desenvolvimento da produção e elevando a competitividade das firmas. Tratam-se, na verdade, de efeitos colaterais positivos gerados pela divisão de trabalho entre as firmas de um mesmo espaço e a proximidade geográfica.

Sobre este último aspecto, Marshall (1996 [1890]) dedica uma atenção especial. De acordo com o autor, existem importantes vantagens auferidas com a proximidade geográfica, dentre as quais: (i) aptidão hereditária, que refere-se a capacidade de criação, transmissão e absorção do conhecimento entre as gerações de uma dada localidade; (ii) surgimento de indústrias subsidiárias, que abastecem as indústrias principais com os instrumentos e insumos necessários para o desenvolvimento da produção e do comércio; (iii) uso de maquinário especializado, isto é, "as indústrias subsidiárias,



devotando-se cada uma a um pequeno ramo do processo da produção e trabalhando para muitas das grandes fábricas de suas vizinhas, podem empregar continuamente máquinas muito especializadas” (MARSHALL, 1996, p. 320); e (iv) criação de um mercado constante para mão de obra especializada.

À guisa de conclusão do pensamento do autor, vale destacar que tais condicionantes, em consonância com os aspectos intangíveis (cultura, regras sociais, valores, costumes etc.) de um dado espaço, seriam de suma importância para a criação de uma atmosfera favorável para o desenvolvimento dos negócios naquela região.

Com base nessas contribuições de Marshall, desenvolveram-se outras importantes correntes teóricas, como é o caso dos estudos da Terceira Itália, a partir da década de 1970, com o trabalho seminal de Bagnasco (1977). Na contramão do Norte desenvolvido (Primeira Itália), que estava passando por uma grave crise econômica, e o Sul atrasado (Segunda Itália), o Nordeste do país (Terceira Itália), caracterizado por um conjunto de pequenas e médias empresas, estava apresentando elevadas taxas de crescimento econômico, motivando a investigação das causas desse processo (ORTEGA, 2008).

De acordo com Becattini (1999), o que fomentava o interesse dos pesquisadores era o fato do Mezzogiorno, como ficou conhecida a região da Terceira Itália, a partir de um conjunto de pequenas e médias empresas, ter conseguido captar importantes fatias de mercado vis-à-vis elevação da margem de lucro e do número de empregos mesmo operando com uma estrutura precária de comercialização, de escala produtiva e de acesso ao crédito.

Conforme destaca Bagnasco (1999), esse processo ocorreu sem a indução de políticas públicas. Na verdade, as causas, segundo o autor, residiram na questão cultural, na confiança e reciprocidade, na flexibilização da relação capital-trabalho, no crescimento da demanda mundial por bens de consumo, no progresso tecnológico e na interação rural-urbano. Sintetizando esse raciocínio, Putnam (2000) entende que foi a presença do elevado capital social, conceituado pelo autor como o conjunto de características da organização social (confiança, normas e sistemas) que contribuem para

aumentar a eficiência da sociedade e facilitar as ações coordenadas, o determinante para o desenvolvimento da Terceira Itália.

Contribuindo com essa análise, Abramovay (2000) cita algumas características que permitiram o desenvolvimento da Terceira Itália, são elas: (i) existência de um conjunto diversificado e com alto grau de interação das empresas familiares; (ii) a presença de um ambiente propício ao surgimento de inovações e trocas de informações entre indivíduos e empresas, onde a cooperação é tão importante quanto a competição; e (iii) integração entre indivíduos urbanos e rurais.

Nesse contexto, em outro trabalho seminal, Becattini (1979), reportando-se à Marshall, caracterizou a experiência da Terceira Itália como os novos distritos industriais marshallianos. Com base em outro trabalho do autor (1999), pode-se afirmar que o sucesso desses distritos se deu, dentre outros aspectos, em função da simbiose entre as características socioculturais (valores e instituições) presentes na Terceira Itália e o processo de desenvolvimento próprio das pequenas empresas. Em síntese, a presença desses condicionantes teria propiciado uma atmosfera favorável para o surgimento de pequenas e médias empresas, culminando na passagem de uma economia agrícola para uma industrialização difusa.

Do ponto de vista político, o enfoque territorial, em especial o seu componente de descentralização, é fomentado pelas recomendações das agências multilaterais, sobretudo por meio do Banco Mundial. Com a crise capitalista nas economias periféricas, nos anos 1980, o Banco Mundial passou a recomendar um ajuste estrutural das economias dos países credores, principalmente via políticas restritivas e redução do poder do tamanho do Estado. Nesse meio termo, o espaço, ou, mais a rigor, o localismo emerge na agenda e no pacote de reformas do Banco como uma peça fundamental para desonerar o orçamento do Estado e promover um maior controle social.

Os “conselhos” do Banco Mundial em prol de um ajuste das economias periféricas têm início na década precedente, mas é com o Consenso de Washington,<sup>1</sup> na década de 1990, que as prescrições em torno de uma ideologia neoliberal passaram a ser amplamente difundidas. Nesse sentido, Pereira (2009) destaca que o Banco Mundial fez uso de três estratégias para

consolidar o novo aparato liberal, a saber: (i) modelo de alívio compensatório da pobreza; (ii) mudança do papel do Estado na economia; e (iii) redefinição da forma pela qual as reformas estruturais deveriam ser governadas. Especialmente no que tange à terceira estratégia, o autor chama atenção para a difusão da ideia de governança, intimamente associada ao protagonismo da sociedade civil na esfera da elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas.

É nesse contexto de crise econômica e reformas liberalizantes, que o localismo é institucionalizado no Brasil na década de 1990, especialmente a partir de quatro aspectos (ORTEGA, 2007): (i) fortalecimento das forças locais na luta pela redemocratização do país; (ii) Constituição de 1988, que proporcionou uma maior descentralização das políticas públicas vis-à-vis criação de espaços de concertação social; (iii) desregulamentação da economia; e (iv) as próprias orientações das agências multilaterais.

Com base na emergência desse tema, difundiu-se uma espécie de pensamento único localista, conforme será discutido no próximo item.

### 3. O localismo romanceado

A efervescência do localismo ganha uma conotação ainda mais importante em meados da década de 1980 e, sobretudo, a partir da década de 1990. Novamente, esse processo pode ser analisado tanto do ponto de vista político como teórico. No primeiro caso, a cartilha do Consenso de Washington vendia a ideia de que as reformas neoliberais seriam de suma importância para a estabilidade macroeconômica e criação de uma atmosfera favorável para o investimento privado, culminando assim em um processo de crescimento econômico e distribuição de renda nos países subdesenvolvidos. Essas recomendações em prol de um ajustamento macroeconômico das economias periféricas faziam parte de um processo mais geral, que consistia na desregulamentação dos mercados e das economias, ou, mais a rigor, na

---

1 Conforme destaca Ocampo (2005), o termo Consenso de Washington foi utilizado por Williamson (1990) para caracterizar as políticas de liberalização econômica promovidas pelas instituições financeiras internacionais. Nesse sentido, Ocampo (2005, p. 8) refere-se ao Consenso de Washington como o “conjunto de reformas tendientes a extender el papel de las fuerzas de Mercado, mediante medidas que han sido adoptadas ampliamente en décadas recientes, aunque con variaciones, en las economías en desarrollo y en transición”.

globalização financeira.<sup>2</sup> Tratando-se dessa questão, Garlipp (2001, p. 133) destaca que:

(a globalização financeira) se sobrepõe à transnacionalização produtiva, como um movimento impulsionado pela desregulação cambial e financeira imposta pelas políticas liberalizantes que caracterizam a economia desregrada desde a ruptura da institucionalidade econômico-financeira erigida em Bretton Woods.

Tratava-se, portanto, de conceber o desenvolvimento sob a égide das forças do mercado, cabendo ao Estado uma participação seletiva nas ações, sobretudo no que diz respeito à criação de uma infraestrutura necessária e um arcabouço institucional eficiente para a reprodução do capital. É nesse contexto que instituições multilaterais, como o Banco mundial, passam a recomendar “a indução de arranjos socioprodutivos locais, que, de maneira autônoma e endógena, deveriam buscar o desenvolvimento, desobrigando o Estado de ações intervencionistas” (ORTEGA, 2007, p. 281).

No plano teórico, as décadas de 1980 e 1990 são marcadas por uma profusão de correntes que exacerbam a importância do local como estratégia de desenvolvimento. O importante trabalho desenvolvido por Brandão (2004; 2007) traz um resgate das principais contribuições dessas vertentes localistas,<sup>3</sup> que, de forma geral, chamavam a atenção para o papel da cooperação, solidariedade, do pacto em torno de um bem comum, das vantagens competitivas derivadas da proximidade geográfica, do poder de dinamismo de aprendizagem nas regiões, da imperiosidade da cultura, identidade e confiança, da mística do capital social, do empreendedorismo, da reprodução de casos de sucesso, do fim das fronteiras, da perda de legitimidade do Estado-Nação, etc. Nas palavras do autor (2004, p. 10):

---

2 Com base em Chesnais (1994, cap.10; 1995; 2009), Garlipp (2001, p. 133) destaca que “a ‘globalização financeira’ remete ‘tanto à ‘descompartimentação’ interna entre funções financeiras diferentes e tipos de mercados diferentes (mercados cambial, de crédito, de ações e títulos de dívida), quanto à interpenetração externa dos mercados monetário e financeiro nacionais e sua integração nos mercados mundializados, aos quais (no caso da maioria dos países) eles se tornam subordinados”.

3 Para um maior entendimento desses aportes, ver o quadro-resumo elaborado por Brandão (2004, p. 10-13).

Uma grande parte dessa produção intelectual exagera na capacidade endógena de uma região engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico, replicar as características exitosas de outros casos e, dessa forma, acaba por subestimar os enormes limites colocados à regulação local. Esses autores exaltam os sistemas de colaboração e as redes de compromisso armadas no local, com grande unidade de propósitos e lealdade entre os agentes inseridos em uma coletividade consorciada.

De caráter ainda mais importante, conforme demonstra o autor, os defensores deste modelo enxergavam o fim das escalas intermediárias entre o local e o global. Corroborando com esta análise, Bonente e Almeida Filho (2007, p. 52) destacam que:

Assim como sustenta a ideologia neoliberal, grande parte das teorias que utilizam o enfoque do desenvolvimento local apreende a globalização como algo inexorável e irreversível, que tendencialmente romperia os limites do controle dos Estados nacionais, estruturalmente fragilizados tanto pelo avanço do espaço supranacional quanto pelas dificuldades de financiamento.

Ora, partindo-se do pressuposto do fim das escalas, defensores do global e do local passaram a acreditar em dois aspectos principais (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2007): (i) unificação do espaço global e sua necessidade histórica; (ii) perda da capacidade do Estado de coordenar e planejar o desenvolvimento nacional, suscitando que este fosse capitaneado pelas ações de múltiplos atores no âmbito privado ou supranacional.

Diante dessa tentativa de redução do poder do Estado, caberia a este apenas a função de “prover externalidades positivas, desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, regular e, sobretudo, desregular a fim de garantir o marco jurídico e o sistema normativo, atuando sobre as falhas de mercado” (BRANDÃO, 2004, p. 17). Nesse sentido, ainda de acordo com o autor, caberia ao Estado articular parcerias com o setor privado.

Engana-se, entretanto, quem pensa que o localismo passou a ser recomendado apenas pelas instituições multilaterais e academia, ou, mais a

rigor, pela ortodoxia política e econômica. Nesse sentido, é importante destacar que movimentos sociais ligados a esquerda incorporam o localismo e passam a reivindicar maior protagonismo no âmbito das políticas públicas, como é o caso da constituinte de 1988, no Brasil (ORTEGA, 2008). E assim o localismo ganha adeptos, admiradores e militantes. Ganha legitimidade e é institucionalizado nas diferentes esferas.

Evidentemente que os pressupostos aos quais estavam ancorados os defensores do localismo dos anos 1980 e 1990 apresentam importantes deficiências. Desconsideram as questões macroeconômicas, a existência de classes sociais – conflituosas e pautadas em interesses privados –, minimizam a importância da escala nacional, negligenciam as hegemonias, os blocos de poder e suas relações incrustadas. Diante do exposto, recorre-se, no próximo item, às contribuições de Celso Furtado para analisar criticamente os limites dessa abordagem.

#### 4. Breve resgate dos ensinamentos de Celso Furtado

Adentrando no pensamento de Furtado, é importante destacar, de antemão, que o autor não se debruçou mais detidamente sobre o desenvolvimento local. No entanto, se o desenvolvimento aqui analisado pressupõe o envolvimento de agentes na construção de estratégias virtuosas no tempo e espaço, concorda-se com a seguinte perspectiva adotada por Brandão (2008, p. 13):

A obra de Furtado provê elementos teóricos adequados para o estudo da dinâmica da estrutura (derivada, de forma mediada, da lógica da acumulação de capital e do funcionamento de parâmetros não-econômicos) e dos agentes e sujeitos (entranhados em interesses e conflitos de facções de classe), que em contextos históricos e territoriais concretos tomam decisões e sofrem reações a essas decisões.

Feito essa ressalva, entende-se que a tentativa de relacionar os aportes teóricos trabalhados por Celso Furtado com a análise crítica desse localismo

romanceado dos anos 1980 e 1990 deve partir da própria formação do autor. Segundo Brandão (2012), as duas principais influências de Furtado foram Raúl Prebisch e François Perroux. Logicamente, as referências de Furtado começam bem antes, e, assim como os dois autores supracitados, estava ancorado em Marx, Weber, Schumpeter e Keynes. Nas palavras de Brandão (2012, p. 305):

Furtado, como discípulo dos dois, desenvolverá um pensamento original, tendo como ponto de partida, da mesma forma que seus mestres, uma estrutura conceitual ancorada na incerteza, instabilidade, inovação e ação-dominância-razão, vindas respectivamente de Keynes, Schumpeter e Weber. Também os três nutrem simpatia pela visão de Marx, por sua ótica de conceber o sistema social como um processo evolutivo-histórico-contraditório.

Retomando-se o papel das suas duas principais influências, pode-se apreender, com base em Brandão (2012), que Furtado herdou de Perroux as ideias de que a sociedade é estruturada com base na dominação e evolui como um sistema complexo, que as decisões privadas-individuais possuem um componente de agressividade (o que suscita sua regulação), que existem grandes agentes dominantes capazes de deterem informações privilegiadas, exercerem seu poder e modificarem as estruturas, bem como que existem relações de forças desiguais.

Com base em Furtado (1954; 1959), verifica-se que a dominação se materializa a partir de uma dimensão econômica, com o circuito dos ciclos produtivos dependentes da demanda internacional – com elasticidade renda da demanda baixa em algumas situações, como é caso dos produtos primários –, e estrutural, a partir das relações historicamente estabelecidas entre classes, especialmente no nordeste, com destaque para o poder político e oligárquico sobre temas de interesse para o desenvolvimento da região – é o caso da seca, por exemplo – e a subserviência entre classes, presente na relação entre o pequeno produtor e os grandes latifundiários.

Por sua vez, Furtado teria herdado de Prebisch a centralidade na ação pública/política e as restrições enfrentadas no campo desta ação, na análise

das estruturas da relação centro-periferia – também fundamentada no sistema de dominação –, na necessidade de um agente que execute a regulação e o planejamento.

Pode-se dizer que Furtado seguiu e desenvolveu os mais importantes *insights* de Perroux e Prebisch, que possuíam interpretações da realidade que partiam de uma perspectiva macrossocial e política, no sentido de buscarem a construção de uma teorização das decisões que deveria ter no seu núcleo metodológico “o papel dos centros de poder”. Os três sempre estiveram orientados pela pergunta decisiva: “Que forças sociais acumulam capacidade de comandar decisões estratégicas?”. (BRANDÃO, 2012, p. 307).

Nesse contexto, é oportuno salientar que Furtado dedicou atenção especial às decisões. Segundo a sua perspectiva, a própria decisão em si é pautada no exercício do poder, o que requer “ver os processos econômicos como cadeia de decisões e estas como estruturas de poder” (FURTADO, 1980, p. 33).

Em “Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico”, Furtado (1983) critica a ideia de decisão contida na teoria neoclássica. Segundo o autor, na vertente neoclássica os mercados são mais do que meros transmissores de informações – completas e perfeitas – para agentes racionais e maximizadores da sua utilidade. Na verdade, os mercados agem como verdadeiros centros produtores de decisões. Sendo assim, os agentes econômicos perderiam sua capacidade de autonomia e, conseqüentemente, sua capacidade de modificar a estrutura.

Reportando-se a Myrdal, Furtado (1983) critica essa ideia de equilíbrio geral, na qual as decisões produzem um jogo de soma zero. Assim, o autor concebe as variáveis de forma autônoma, de modo que a mudança em uma variável não necessariamente será seguida por uma reação contrária, visando reestabelecer o equilíbrio. Desmistificando essa ideia, Furtado (1983) destaca que a mudança na demanda, por exemplo, pode gerar diversas reações na oferta, isto é, os agentes podem agir em benefício próprio, promovendo desequilíbrios no mercado.



Com base em Perroux, Furtado (1983) deixa claro que, ao contrário do que postulam os neoclássicos, os agentes são instáveis, procuram tirar vantagens das situações e realizam decisões pautadas em seus interesses privados, utilizando dos seus poderes para influenciar e coordenar o comportamento dos demais. Em última instância, essas microdecisões são complexas, incertas, concorrentes, o que por si só desmorona o pensamento localista dos anos 1980 e 1990.

Diante desse cenário, ganha relevância, nos estudos de Furtado, a distinção entre “microeconomia (teoria das decisões dos agentes cruciais) e macroeconomia (articulação complexa e estrutural das decisões e reações às decisões dos agentes, com forte conteúdo coletivo e natureza política)” (BRANDÃO, 2008, p. 14).

Influenciado por Perroux, Furtado (1983) destaca que as macrodecisões são tomadas por agentes capazes de exercer o poder sobre os demais, como o Estado e outras unidades dominantes,<sup>4</sup> detendo, portanto, a possibilidade de fazer frente às cadeias de decisões e de modificar ou aprofundar as estruturas então vigentes.

Partindo-se desses pressupostos, percebe-se que Celso Furtado preocupa-se com o conteúdo das decisões e quem as toma, inserindo na análise desse processo, dentre outros aspectos, o poder, a dominação, as correlações de força e as hierarquias, conforme pode-se extrair de Brandão (2012). Assim, Furtado (1983, p. 92) conclui que:

Desta forma, à diferença do enfoque tradicional, que se preocupa essencialmente em descobrir *automatismos*, o estudo do desenvolvimento tende a concentrar-se na caracterização das estruturas, na identificação dos agentes significativos e nas interações entre determinadas categorias de decisões e as estruturas. Estas condicionam o processo de irradiação e a eficácia no espaço e no tempo das decisões.

No âmbito das decisões, Furtado, ao longo das suas obras, vai chamando atenção para a ideia de centros de decisão, que, de modo geral, diz respeito

---

4 As outras unidades dominantes podem ser a grande empresa oligopólica, a economia nacional cêntrica, o papel do Estado-nação (BRANDÃO, 2012, p. 306).

ao poder que possui determinados atores, fundamentalmente localizados externamente, de institucionalizarem suas intenções, imporem suas visões de mundo, restringindo a margem de arbítrio de países periféricos em um contexto de perda de hegemonia nacional (BRANDÃO, 2004; 2007). Nesse contexto, ganha uma conotação importante os Estados Unidos e as grandes empresas transnacionais, que de alguma forma ditam as regras das relações internacionais, aprofundam a divisão do trabalho, reforçando assim as estruturas de poder (BRANDÃO, 2013).

Trata-se, na perspectiva Furtadiana, de um processo de dominação institucionalizado nos países subdesenvolvidos, cuja única saída é aumentar a margem de autonomia dos governos nacionais, internalizando assim os centros de decisão (BRANDÃO, 2004; 2007).

Na verdade, a internalização dos centros de decisão depende, dentre outros fatores, de dois elementos que sempre nortearam o pensamento de Furtado: o planejamento e o Estado. Nesse sentido, Furtado (1980), conforme aponta Brandão (2010), ao conceber a economia como uma organização, ressalta a necessidade de existir centros definidores de objetivos para exercerem o controle e a coordenação do sistema, de modo que o planejamento, enquanto técnica social, surge para elevar a eficiência desses centros de decisão. Nesse sentido, é importante destacar que Furtado, influenciado por Karl Mannheim, entendia que o planejamento poderia elevar a racionalidade das decisões dos processos sociais (BRANDÃO, 2008).

Em artigos publicados entre 1944 e 1946,<sup>5</sup> conforme destaca Almeida (2011), Furtado já sublinhava a importância do planejamento, da racionalização e da centralidade das decisões para a transformação das estruturas sociais e econômicas de uma nação. O que preocupava o autor, portanto, era que em um contexto de subdesenvolvimento, as leis do mercado não seriam capazes de promover o desenvolvimento, fazendo-se necessário a presença de um agente burocrático, que utilizasse as técnicas do planejamento para definir ações e objetivos (ALMEIDA, 2011).

---

5 "A estrutura da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos" (1944a); "Notas sobre a administração de pessoal no governo federal americano" (1944b) (ALMEIDA, 2011, p. 422); "Teoria da estrutura em organização" (1946a); "Teoria do Departamento de Administração Geral" (1946b) (ALMEIDA, 2011, p. 422).

De fato, o planejamento, na concepção de Furtado (1990), era concebido como uma etapa do combate ao subdesenvolvimento. Segundo o autor, dadas as especificidades estruturais de países como o Brasil, requeriam-se ações reformadoras para desobstruir as amarras do desenvolvimento. Essas deveriam ser conduzidas e executadas pelo Estado, o que exigiria deste um olhar global, sincrônico e diacrônico da realidade, algo que só se obtém com o planejamento.

Em *O longo amanhecer*, Furtado (1999) vai além e aproxima a temática do planejamento com a dimensão espacial da atividade econômica, destacando que:

somente o planejamento permite introduzir a dimensão "espaço" no cálculo econômico. Este é um ponto importante, pois a distribuição espacial da atividade econômica leva, com frequência, a conflitos entre regiões ou entre determinada região e um órgão do poder central. (FURTADO, 1999, p. 56).

Analisando esta passagem de Furtado, Brandão (2008) esclarece que, dado a natureza privada e orientada para o lucro das empresas capitalistas, existe uma tendência de aumento das desigualdades sociais e territoriais, suscitando a presença de ações planejadas.

Em consonância com o planejamento, o Estado, na concepção furtadiana, é tratado como um agente coordenador de uma estratégia de desenvolvimento (BRANDÃO, 2008). Nesse contexto, ao analisar as obras de Furtado (1954; 1959), Almeida (2011) destaca que além de coordenador e regulador do sistema econômico, o Estado deveria atuar como produtor de bens e serviços, bem como "procurar equacionar as contradições e as demandas sociais para assegurar sua autonomia e sustentabilidade" (ALMEIDA, 2011, p. 424).

No caso específico do Brasil, Furtado (1962), de acordo com Almeida (2011), enaltece ainda mais o papel do Estado no desenvolvimento econômico, muito em função das debilidades enfrentadas pelo país na época, tais como a insuficiência da poupança, baixo acesso à tecnologia avançada, baixo conhecimento técnico e reduzido poder de ação (leia-se vontade e

interesse de promover mudanças).

Retomando-se a ideia das macrodecisões, Furtado (1983) ressalta a relevância do Estado, enquanto agente dominante, de fazer convergir diferentes interesses em torno de planos, de modo que:

Quando um agente – interessado ou não em um certo plano – está capacitado para prever e identificar *ex ante* as incompatibilidades entre planos concorrentes, e emprega formas de coação, pública ou privada, para tornar compatíveis ou concordantes os referidos planos, configura-se o caso de uma macrodecisão. (FURTADO, 1983, p. 91).

Esse foco no planejamento e no papel do Estado no pensamento de Furtado não quer dizer, entretanto, que ele desconsiderou a atuação de outros agentes no processo de desenvolvimento. Aproximando essa discussão da descentralização (principal convergência dos enfoques localista e territorial), o autor destaca que:

A descentralização regional do poder central deveria ser acompanhada de um planejamento plurianual, que permitisse compatibilizar as aspirações das distintas regiões. Só o planejamento permite corrigir a tendência das empresas privadas e públicas a ignorar os custos ecológicos e sociais da aglomeração espacial das atividades produtivas. Com efeito, somente o planejamento permite introduzir a dimensão "espaço" no cálculo econômico. (FURTADO, 1999, p. 56).

De posse dessas contribuições furtadianas, e inspirando-se no trabalho de Brandão (2004; 2007), pode-se tecer importantes críticas a vertente localista. Sumariamente, é importante destacar que ao debruçar-se sobre os aspectos microeconômicos e as microdecisões do desenvolvimento, esta vertente deixa de lado o ambiente macroeconômico ao qual a localidade está inserida. Ao propagar a ideia de comunidade – cívica, diga-se de passagem – , desconsidera a existência e a estrutura de classes sociais. Ao exacerbar a importância das vantagens locacionais de micro e pequenas empresas vis-à-vis o seu poder de cooperação, desprezam a constituição de complexas

estruturas de mercado em um ambiente competitivo hostil. Ao entenderem que são atores do seu próprio destino, os localistas minimizam a importância da escala nacional, negligenciam as hierarquias, os blocos de poder e suas relações incrustadas e os centros de decisão, aspectos estes quase sempre externos ao local.

A seguir, discute-se o caminho alternativo para a abordagem localista. Trata-se do enfoque territorial, que, influenciado ou não pelos ensinamentos de Furtado, concebe estratégias de desenvolvimento a partir de uma maior interação entre o Estado e a sociedade civil.

#### 4. O enfoque territorial do desenvolvimento

Nos anos 2000, assiste-se a uma perda do poder do localismo enquanto abordagem teórica e instrumento de política. É bem verdade que muitos entusiastas e militantes desta vertente ainda mantêm viva a chama de que o “local tudo pode”. Em que pese isto, deve-se destacar que o enfoque territorial do desenvolvimento passa a ser privilegiado em detrimento do localismo.

Conforme procurou-se demonstrar a partir da perspectiva furtadiana, a vertente localista apresenta sérias deficiências analíticas. Essas lacunas ficam ainda mais explícitas ao refletir-se sobre a capacidade que possui os territórios deprimidos, isto é, aqueles espaços desprovidos de infraestrutura básica, organização social, castigados por problemas sociais, econômicos e políticos, de construir endogenamente estratégias virtuosas de desenvolvimento (ORTEGA, 2008). Na realidade brasileira, por exemplo, pensar essa capacidade dos atores locais engendrem o seu próprio desenvolvimento é ainda mais difícil, sobretudo pela sua má formação histórica-estrutural, que culminou em importantes heterogeneidades e desigualdades regionais (BRANDÃO, 2004; 2007).

O próprio Banco Mundial, um dos principais atores políticos, financeiros e intelectuais da propagação do localismo, passa a reconhecer nos seus documentos as dificuldades de se conceber o desenvolvimento pautado exclusivamente nos potenciais endógenos locais.

É nesse contexto que a concepção de território é retomada, sendo tratada como uma abordagem mais adequada na discussão do desenvolvimento. Embora também preze pela descentralização das políticas públicas, o enfoque territorial, dada a multidimensionalidade do seu conceito, envolve a participação efetiva do Estado nas estratégias de desenvolvimento. Nesse sentido, Bonente e Almeida Filho (2007, p. 52) destacam que:

A principal divergência (entre o território e o local) é que o território é uma visão e uma delimitação do espaço do ponto de vista dos poderes constituídos, isto é, daquilo que poderia ser traduzido por uma perspectiva de Estado. Já o local, para além disso, é uma visão de diferentes atores (incluindo, em algum grau, o Estado), porém nas perspectivas daqueles que estão situados num mesmo espaço.

O enfoque territorial possibilita pensar o desenvolvimento a partir de multiescalas, ou, mais a rigor, sob a égide de uma estratégia transescalar (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2007). Ao contrário da estratégia local monoescalar, entende-se, neste caso, que todas as escalas – local, estadual, regional, nacional – são importantes, sobretudo a escala nacional e seu poder de mediação.

Entretanto, como evidencia Brandão (2004; 2007), para assumir seu posto de mediadora do desenvolvimento, a escala nacional precisa ser reconstruída, tendo em vista o seu sucateamento pela hegemonia de políticas neoliberais em décadas pregressas. De acordo com o autor, essa reconstrução passa, necessariamente, pelo maior controle sobre variáveis fundamentais na economia (câmbio, juros, salários), sobre os instrumentos de regulação, instituições e normas, aproximando aqui da visão de Furtado.

A construção da escala nacional envolve a criação de domínio, de se exercer controle, moderar, disciplinar, e deve submeter e buscar neutralidade as determinações destrutivas e predatórias da mercantilização desenfreada, fiscalizar, monitorar, regular, conter forças desagregadoras etc. O poder nacional deve defender a criação de oportunidades internalizadas de acesso a bens e serviços e coordenar a abertura de horizontes de enriquecimento nas fronteiras internas. (BRANDÃO, 2007, p. 187).

Procurando aprofundar esse diálogo com o mestre Furtado, Brandão (2004; 2007) destaca que esse processo passa pela internalização dos centros de decisão, buscando autonomia e aglutinação de interesses sociais, políticos, econômicos, culturais etc., bem como “constituir e aperfeiçoar mecanismos e instituições regulatórias à escala nacional, ramificada de forma descentralizada para as instâncias subnacionais” (BRANDÃO, 2007, p. 187).

Essa reconstrução/construção da escala nacional é de suma importância pois ela constitui um “espaço de poder e arena privilegiada de constituição, enfrentamento e concertação de interesses, de alinhamento político mínimo, para além das clivagens de frações de classe e interesses” (BRANDÃO, 2007, p. 186).

Somente com a reconstrução da escala nacional e, portanto, a efetiva institucionalização da estratégia transescalar, pode-se discutir ações mais concretas de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, este artigo, apoiando-se nas contribuições furtadianas e, em uma perspectiva mais recente, no trabalho de Brandão (2004; 2007), defende que o Estado nacional deve descer a cada nível das distintas escalas, interligando-as em um projeto nacional de desenvolvimento. Advoga pela constituição de pactos territoriais de desenvolvimento, com claras delimitações definidas sobre compromissos e responsabilidades da parceria entre os atores sociais e o Estado.

Entende, também, que se deve ampliar, aperfeiçoar e criar novos mecanismos e arenas de diálogos, discussões, coordenação de interesses e conflitos, construindo assim verdadeiros espaços de concertação social com vistas a discutir estratégias de desenvolvimento. Para tanto, o Estado deve acompanhar de perto esse processo, monitorando, fiscalizando, procurando convergir os planos, dotar os territórios de infraestrutura social e econômica, destinar apoio técnico para inovação, sensibilização da população, elaboração e gestão dos projetos.

De fato, não se trata de uma tarefa simples, demandando “construir táticas e estratégias que envolvam um processo dedicado de aprendizado conflituoso, que irá requerer o resgate da lógica de projeto e das ações planejadas, participativas, pedagógicas e politizadas” (BRANDÃO, 2007, p. 205).

No Brasil, a institucionalização política do enfoque territorial se deu, de fato, somente no Governo Lula, e vem apresentando algumas rupturas em relação às políticas de caráter estritamente localista do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Tomando-se como estudo as políticas localistas e territoriais voltadas para o meio rural, Ortega (2008) destaca que, no Governo Lula, promoveu-se uma maior interação entre Estado e sociedade civil, cabendo ao primeiro tanto uma maior participação nas discussões de problemas e soluções a nível territorial quanto uma intervenção mais direta na criação de infraestrutura e ações de fomento aos projetos de desenvolvimento identificados pelos atores locais.

Não obstante a maior presença do Estado, é oportuno destacar que o enfoque territorial ainda incorre em muitos problemas, muitos dos quais enfrentados pelo próprio pensamento localista. Aqui, o retorno às contribuições de Celso Furtado faz-se necessário, na medida em que boa parte dos defensores deste modelo continuam desconsiderando os conflitos entre as classes sociais, minimizando o poder das políticas nacionais, do ambiente macroeconômico, da presença da hegemonia e do poder. Nesse sentido, o papel do Estado torna-se ainda mais importante, em especial na tentativa de combater a correlação de forças existente nos espaços, bem como buscar maior autonomia e internalizar os centros de decisão.

## 5. À guisa de conclusão

Como bom filho do Nordeste que era, Celso Furtado tinha a clara percepção que o espaço é formado por classes sociais, sujeitos, atores e agentes que exercem seu poder de decisão, estabelecem relações desiguais de dominação, sobrepõem seus interesses em nome da coletividade. Visualizava de perto, por exemplo, que o espaço recebe influências externas, que é formado por oligarquias patrimonialistas e grandes proprietários rurais internos, que, de alguma forma, obstruem o desenvolvimento da região.

Dessa forma, o desenvolvimento não pode ser tratado como uma panaceia – como foi nos anos 1980 e 1990 –, que emerge apenas da vontade dos atores locais ou da existência do capital social. De fato, fomentar espaços



de concertação social com vistas a inserir a população no ciclo das políticas públicas é de suma importância. Não obstante, é preciso ressaltar que este processo deve ser pautado na participação efetiva do Estado, tanto na constituição de uma infraestrutura social e econômica, como no apoio aos problemas e projetos identificados de maneira participativa pelos atores sociais locais, sempre orientados por um projeto nacional de desenvolvimento.

É nesse sentido que o enfoque territorial se apresenta como uma abordagem mais adequada para a construção de uma estratégia de desenvolvimento, sobretudo por conter elementos que clamam pela intervenção do Estado no processo, a partir de uma perspectiva transescalar. Em outros termos, esta abordagem permite pensar o desenvolvimento tanto de cima para baixo como de baixo para cima, envolvendo, articulando e integrando diferentes esferas político-administrativas aos diferentes atores de um espaço.

Em que pese essas mudanças, não se pode desconsiderar que muitos dos problemas enfrentados pela abordagem localista ainda se fazem presentes nos territórios. Daí, portanto, que estratégias de desenvolvimento requerem ações mais enérgicas, isto é, que procurem desarticular as correlações de forças, a hegemonia, os blocos de poder, buscando internalizar os centros de decisão com vistas a promover um projeto nacional de desenvolvimento que absorva as heterogeneidades e desigualdades existentes nos territórios.

## Referências

---

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Revista de Economia Aplicada*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr.-jun. 2000.

ALMEIDA, J. E. Encantos e desencantos de Celso Furtado com a racionalidade do planejamento estatal. *Cadernos do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 8, p. 417-437, maio 2011.

BAGNASCO, A. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. In: COCCO, G.;

- URANI, A.; GALVÃO, A. P. (Orgs.). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A Ed., 1999.
- BAGNASCO, A. Ter Italie. *La problemática territorial de dello sviluppo italiano*. Bologna: società Iditrice I1 Mulino, 1977.
- BECATTINI, G. Dal "settore" industriale al "distretto" industriale. Alcune considerazioni sull'unità d'indagine dell'economia industriale. *Rivista di economia e politica industriale*, n. 1, p. 7-21. 1979.
- BECATTINI, G. Os distritos industriais na Itália. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. (Orgs.). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A Ed., 1999.
- BENKO, G. *Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 2002.
- BONENTE, B. I.; ALMEIDA FILHO, N. Há uma nova economia do desenvolvimento? In: ORTEGA, A. C. (Org.). *Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento*. Campinas, SP: Alínea, 2007.
- BRANDÃO, C. A. *A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais*. 2004. Tese (Livre Docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2004.
- BRANDÃO, C. A. Desenvolvimento nacional, políticas regionais e o poder de decisão segundo Celso Furtado. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 7, p. 101-115, out. 2010.
- BRANDÃO, C. A. Essencial Celso Furtado - Prefácio. In: FURTADO, C. *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.
- BRANDÃO, C. A. Estruturas, hierarquias e poderes: Furtado e o "Retorno à visão global de Prebisch e Perroux". *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 305-309, jan.-jun. 2012.
- BRANDÃO, C. A. O compromisso com a (n)ação em Celso Furtado: notas sobre seu sistema teórico-analítico. *Economia Ensaios*, Uberlândia (SP), v. 22, n. 2, p. 1-21. 2008.
- BRANDÃO, C. A. *Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. São Paulo: Ed. Unicamp, 2007.
- CHESNAIS, F. *La mondialisation du capital*. Paris: Syros, 1994.
- CHRISTALLER, W. *Central places in southern Germany*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966 [1933].

- FURTADO, C. Teoria da estrutura em organização. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, ano IX, v. 1, n. 2, fev. 1946a.
- FURTADO, C. *A economia brasileira: contribuição à análise do seu desenvolvimento*. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.
- FURTADO, C. A Estrutura da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, ano VII, v. 1, n. 2, fev. 1944a.
- FURTADO, C. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.
- FURTADO, C. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- FURTADO, C. Entre inconformismo e reformismo. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 4, n. 8, p. 166-187. 1990.
- FURTADO, C. Notas sobre a administração de pessoal no governo federal americano. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, ano VII, v. 3, n. 1, jul. 1944b.
- FURTADO, C. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- FURTADO, C. *Pequena introdução ao desenvolvimento: um enfoque interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Cia. Ed. Nac., 1980.
- FURTADO, C. Teoria do Departamento de Administração Geral. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, ano IX, v. 2, n. 2, maio 1946b.
- FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- GARLIPP, J. R. D. *Economia Desregrada – Marx, Keynes e Polanyi e a Riqueza no Capitalismo Contemporâneo*. 2001. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2001.
- HIRSCHMAN, A. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1958.
- LOSCH, A. *The economics of location*. New Haven: Yale University Press, 1940.
- MARSHALL, A. *Princípios de economia: tratado introdutório*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1957.
- OCAMPO, J. A. *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*.

México-DF: Cepal, 2005.

ORTEGA, A. C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs. *RER*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 275-300, abr.-jun. 2007.

ORTEGA, A. C. *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas, SP; Uberlândia, MG: Alínea; EDUFU, 2008.

PEREIRA, J.M.M. *O Banco Mundial como ator político, financeiro e intelectual (1944-2008)*. 2009. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), 2009.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PUTNAM, R. Comunidade e democracia. *A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2000.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. *Desarrollo territorial rural*. Washington, DC; Roma: Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2003.

VON THÜNEN, J. H. *The isolated state*. New York: Pergamon, 1966 [1826].

WEBER, A. *Theory of locations of industries*. Chicago: Univ. Chicago Press, 1957 [1909].

WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform? In: WILLIAMSON, J. (Ed.). *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?* Washington, DC.: Institute for International Economics, 1990.

Vinicius Gomes Lobo\*

Ministério do Trabalho e Previdência  
Brasília, Distrito Federal, Brasil

Felipe Vella Pateo\*\*

Ministério do Trabalho e Previdência  
Brasília, Distrito Federal, Brasil



## Contribuição a uma economia política do crescimento com inclusão social: a Era Lula e os determinantes da relação entre crescimento e mercado de trabalho no Celso Furtado pós-estagnacionista

Recebido em: 12 ago. 2020    Aprovado em: 07 dez. 2022    Publicado em: 23 dez. 2022

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.17.31-3>

### Resumo

Ajudar a contribuir para pôr em evidência alguns conceitos e relações sociais ou político-econômicas é o objetivo deste artigo. E a proposta, aqui, é fazê-lo a partir de uma análise da Era Lula, período em que ocorreu um intenso e surpreendente processo de inclusão social, e de um resgate de elementos da obra de Celso Furtado, sobretudo em sua fase estagnacionista/pós-estagnacionista, porque, nessa fase, a relação entre crescimento econômico e distribuição de renda ganha maior peso na sua análise e porque essa relação e os seus determinantes estiveram na base do processo inclusivo da Era Lula. A sua base foi o aumento da renda ancorado no desempenho do mercado de trabalho, o que o faz um processo vinculado à dinâmica econômica. Entretanto, é importante destacar que tal desempenho depende não só da magnitude, mas, sobretudo, da forma como se expande a produção, e é justamente aí, na definição da forma ou perfil de expansão/acumulação e de sua influência sobre o mercado de trabalho que residem os principais determinantes da relação entre crescimento e distribuição, tão bem mapeados por Furtado.

**Palavras-chave:** Inclusão Social. Mercado de Trabalho. Subemprego Estrutural. Consumo. Acumulação.

**JEL:** J21; J23; O15; Z13.

\* Analista Técnico de Políticas Sociais do Ministério do Trabalho e Previdência, Brasil. Mestre e graduado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [viniciuslobo@hotmail.com](mailto:viniciuslobo@hotmail.com)

<http://lattes.cnpq.br/6855619203577246>

<https://orcid.org/0000-0001-8450-561X>

\*\* Analista Técnico do Ministério do Trabalho e Previdência, Brasil. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília; Mestre em Integração da América Latina e graduado em Economia pela Universidade de São Paulo. E-mail: [felipe.pateo@gmail.com](mailto:felipe.pateo@gmail.com)

<http://lattes.cnpq.br/9454542542020158>

<https://orcid.org/0000-0002-0754-2051>

Vinicius Gomes Lobo\*

Ministry of Labor and Social Security  
Brasília, Federal District, Brazil

Felipe Vella Pateo\*\*

Ministry of Labor and Social Security  
Brasília, Federal District, Brazil



## **Contribution to a political economy of growth with social inclusion: the Lula Era and the determinants of the relationship between growth and the labor market in the post-stagnationist Celso Furtado**

Received: 12 Aug. 2020 Approved: 07 Dec. 2022 Published: 23 Dec. 2022

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.17.31-3>

### Abstract

Contribute promote a few concepts and economical relationships is the main goal of this article. And our proposal is to do so by to better understanding the Lula Era, a period in which there was an intense and surprising process of social inclusion, and by rescuing elements of Celso Furtado's work, especially in its stagnationist/post-stagnationist phase, for, in this phase, the relationship between economic growth and income distribution gains weight in its analysis and because this relationship and its causes were at the base of the inclusive process of the Lula Era. Its basis was a increase in income anchored in the performance of the labor market, which makes it a process linked to the economy. However, it is important to highlight that such performance depends not only on the magnitude, but, above all, on the way in which production expands, and it is precisely there, in the definition of the form or profile of expansion/accumulation and its influence on the labor market that lives the main causes of the relationship between growth and distribution, so well mapped by Furtado.

**Keywords:** Social Inclusion. Labor Market. Structural Underemployment. Consumption. Accumulation.

**JEL:** J21; J23; O15; Z13.

\* Technical Analyst of Social Policies at the Executive Secretariat of the Ministry of Labor and Social Security, Brazil. MSc and graduate in Sociology from the Pernambuco Federal University. E-mail: [viniciuslobo@hotmail.com](mailto:viniciuslobo@hotmail.com)

<http://lattes.cnpq.br/6855619203577246>

<https://orcid.org/0000-0001-8450-561X>

\*\* Technical Analyst at the Ministry of Labor and Social Security, Brazil. PhD in Social Sciences from the University of Brasília; MSc in Latin American Integration and graduated in Economics from the São Paulo University. E-mail: [felipe.pateo@gmail.com](mailto:felipe.pateo@gmail.com)

<http://lattes.cnpq.br/9454542542020158>

<https://orcid.org/0000-0002-0754-2051>

*Crescimento econômico com inclusão social é um conceito de desenvolvimento, é o compromisso de governo de transformação do Presidente Lula. Precisamos crescer incluindo o conjunto da população trabalhadora, da população pobre brasileira e, por isso, precisávamos acelerar o crescimento.*

Dilma Rousseff, 2017.<sup>1</sup>

## Introdução

Por quase 30 anos, acompanhar os indicadores sociais do Brasil significava um repetitivo exercício de frustração. De meados dos anos 1970 até o final dos anos 1990, os indicadores de pobreza e desigualdade apresentaram, conforme o título do artigo hoje clássico de Barros, Henrique e Mendonça (2000), uma estabilidade inaceitável.<sup>2</sup> Entre 1976 e 1999, a desigualdade manteve-se impassível no mesmo patamar, de 0,60 do coeficiente de Gini, e a proporção de pobres, apesar de uma leve contração quando da implantação do Real, permaneceu num nível bastante elevado, de 35,26%.<sup>3</sup> Reproduzia-se, assim, na sociedade brasileira, mesmo com o país enriquecendo e a economia crescendo em média quase 5% ao ano no período, uma irredutível lógica de exclusão, lógica esta que, dada a sua firmeza e longevidade – e a sua convivência equilibrada com o crescimento econômico, parecia longe de dissipar-se. Sedimentava-se a impressão de um Brasil cronicamente inviável.

No início dos anos 2000, portanto, as expectativas não eram muito animadoras do ponto de vista social. Contudo, o que se vivenciou nesse

- 
- 1 Dilma Rousseff, março de 2007, então ministra-chefe da Casa Civil, em entrevista à Revista *Teoria e Debate* sobre o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento.
  - 2 Outro trabalho central para se entender a dinâmica da desigualdade e da pobreza dos anos 1970 aos 1990 é o de Hoffmann (1998), *Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979/97 e a influência da inflação e do salário mínimo*. Cf. também *Dynamics of income distribution in Brazil*, de Neri (1997).
  - 3 Os indicadores de pobreza e desigualdade apresentados nessa introdução e ao longo de todo o texto foram elaborados pelo Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA), com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) e foram retirados do Portal IPEADATA. Disponível em: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br). Acesso em: 5 ago. 2019.

período, sobretudo entre 2004 e 2013, foi um forte processo de distribuição de renda e redução da pobreza, num ritmo e numa regularidade que não se via desde os anos dourados do trabalhismo getulista, na década de 1950. O Gini cai continuamente, saindo de 0,596 em 2003 para 0,518 em 2014, assim como as taxas de pobreza e pobreza extrema, que saíram, respectivamente, de 15,18% e 35,75% em 2003 para 4,20% e 13,29% em 2014. Após quase três décadas de paralisia, em aproximadamente 10 anos a pobreza é reduzida a quase 1/3, com a miséria beirando a erradicação, e a desigualdade medida pelo Gini muda de patamar. Os resultados destacam-se não só pela magnitude e regularidade ao longo do período, mas também pelo contraste com a estagnação anterior.

Contribuir para melhor compreender esse período, em que ocorreu esse intenso e surpreendente processo de inclusão social, é o que se propõe aqui. E a proposta é fazer isso resgatando elementos da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado, sobretudo em sua fase estagnacionista/pós-estagnacionista,<sup>4</sup> porque, nessa fase, a relação entre crescimento econômico e distribuição de renda ganha importância em sua análise e porque essa relação e os seus determinantes estiveram na base do processo inclusivo dos anos 2000. Conforme se verá, a base desse processo foi o aumento da renda ancorado no desempenho do mercado de trabalho, o que o faz um processo vinculado à economia, pois o desempenho do mercado de trabalho depende da dinâmica de expansão econômica. Entretanto, é importante destacar que tal desempenho depende não só da magnitude, mas, sobretudo, da forma como cresce a economia, e é justo aí, na definição da forma ou perfil de expansão/acumulação e da sua influência sobre o mercado de trabalho que residem os principais determinantes da relação entre crescimento e distribuição, tão bem mapeados, especialmente na fase estagnacionista/pós-estagnacionista da sua obra e para a economia brasileira, por Furtado.

---

4 Parece fora de questão que “a reflexão sobre a relação entre distribuição de renda e crescimento [...] viria a se tornar central no pensamento de Furtado após 1964” (BIELSCHOESKY, 1998, p. 156), contudo, especificamente sobre esse “segundo momento” da teoria de Furtado ainda há debate, dentro do qual optamos por, em linha com Coutinho (2019), ver uma continuidade entre o que se tem chamado de fases estagnacionista e pos-estagnacionista, por isso nos referiremos a tal momento ou recorte da sua obra, na falta de uma denominação mais adequada ou consolidada, como “fase estagnacionista/pos-estagnacionista”.



Assim, por se tratar de um processo inclusivo baseado no aumento da renda do trabalho, por esse aumento ter tido como base o desempenho do mercado de trabalho e por tal desempenho depender do perfil da expansão/acumulação produtiva, a possibilidade de se entender a contento o processo de inclusão social dos anos 2000 passa necessariamente pela análise dos determinantes da relação entre crescimento e mercado de trabalho, base fundamental da relação entre crescimento e distribuição, determinantes estes que, para nós, nenhum cientista social brasileiro expôs tão bem quanto Furtado.

A proposta aqui, portanto, é revisitar a análise político-econômica de Furtado, num momento de sua obra em que os determinantes da relação entre crescimento e mercado de trabalho assumem um maior protagonismo teórico, para tentar encontrar aí chaves analíticas que ajudem a entender porque, entre 2003 e 2014,<sup>5</sup> a economia brasileira, num processo contra intuitivo ao seu "DNA",<sup>6</sup> cresceu majorando os ganhos dos trabalhadores e, graças a isso, promoveu um intenso e contínuo processo de inclusão social. Compõem o texto, além dessa introdução, mais três seções. A primeira expõe a base distributiva do processo inclusivo dos anos 2000, a segunda revisita as análises de Furtado, sobretudo em sua fase estagnacionista/pós-estagnacionista, e a terceira tece algumas considerações finais.

## 1. Um processo de inclusão assentado no desempenho do mercado de trabalho

Antes de iniciar a discussão, é importante que se faça uma rápida ressalva quanto ao que se entendendo aqui como "inclusão social". Tal qual se antecipa na introdução, nossa abordagem restringe-se apenas aos

---

5 Em sua classificação, Barbosa (2014, p. 135) defende que a Era Lula "não se refere apenas ao governo Lula, mas a um conjunto de movimentos por ele detonados, os quais geram ações e reações por parte da sociedade, vice-versa". Ele não atribui um período a tal "Era", mas optamos por fazê-lo porque o movimento que em particular aqui se analisa, um processo de inclusão baseado em tendências do mercado de trabalho, ainda que, por decisões político-econômicas, comece a se retrair já no início da gestão Dilma, mantém seu fôlego ao longo de quase todo o seu primeiro mandato. Para mais sobre a nossa visão desse processo de retração na primeira gestão Dilma, cf. Lobo e Anze (2017).

6 "Dinamizar a renda ao mesmo tempo em que a concentração da renda diminua [...] foi um resultado importante do período petista. Essa trajetória questionou o DNA brasileiro de fazer a economia crescer concentrando renda, que tende a prevalecer no país" (BACELAR, 2019, p. 1).

indicadores de pobreza (e pobreza extrema) e desigualdade, medidos a partir do grau acesso a renda. É um entendimento que leva em consideração apenas a renda. Estamos trabalhando, assim, com um conceito limitado de inclusão social, pois, como demonstra a evolução nacional e internacional dos debates,<sup>7</sup> a superação da pobreza e da desigualdade envolve também outras dimensões, como, por exemplo, o acesso a saúde e educação. Estamos, portanto, falando de inclusão social num sentido limitado, pois estamos tomando-a como um fenômeno determinado apenas pelo grau de acesso familiar a rendimentos monetários.

Nesse sentido, os resultados inclusivos do período 03-14 já foram mencionados acima e nesta seção os apresentaremos de maneira sumária, conforme **Tabela 1**. A fim de tentar tornar mensurável a sua magnitude, apresentaremos também os dados relativos aos dois períodos de doze anos imediatamente anteriores, que são os de 1992 a 2003 e 1981 a 1992. Os três indicadores apresentados foram calculados pelo IPEA com base em dados de renda domiciliar *per capita* da PNAD/IBGE.

---

7 Formas mais abrangentes de se abordar a pobreza e a desigualdade vêm sendo defendidas desde o início da segunda metade do século passado – com um protagonismo, inclusive, da CEPAL e de Furtado, conforme aponta Rezende (2013) – mas foi com a edição e publicação, em 1990, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano, que continha os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e de Pobreza Humana (IPH), que esse tipo de visão se cristalizou. Merecem menção aqui, por sua importância nesse debate a nível global, os trabalhos de Amartya Sen e Mahbub Ul Haq. No Brasil, a discussão sobre a multidimensionalidade ganhou força com o avanço, no final dos anos 2000, do combate à pobreza e à desigualdade medidas pela renda, o que estimulou a busca por métodos mais completos de se entender e tentar afrontar esses problemas. Um marco importante nessa discussão é a publicação do livro *Nova classe média?* de Pochman (2012), em resposta, sobretudo, a *A nova classe média*, de Neri (2011). Consideramos importantes também para essa discussão no âmbito nacional as contribuições e Barros, Carvalho e Franco (2006); Dedecca (2007); Oliveira (2010); e, Jannuzzi *et. al.* (2014).

**Tabela 1** - Resultados em 1981, 1992, 2003 e 2014 e variação relativa entre 81-92, 92-03 e 03-14 da taxa de pobreza, miséria e da desigualdade pelo índice de Gini.

	1981	1992	2003	2014	$\Delta 81 \rightarrow 92$	$\Delta 92 \rightarrow 03$	$\Delta 03 \rightarrow 14$
Pobreza (Linha Int.)	40,79%	42,09%	35,75%	13,29%	+3,19%	-15,06%	-62,83%
Miséria (Linha Int.)	17,25%	19,97%	15,18%	4,20%	+15,77%	-23,99%	-72,33%
Desigualdade (Gini)	0,584	0,583	0,583	0,518	-0,29%	+0,09%	-11,16%

**Fonte:** PNAD/IPEA. Elaboração dos autores, 2022.

Em si mesmos, os resultados do período 03-14 já seriam expressivos, mas quando os lemos em comparação com os resultados do quarto de século que o antecedeu, tornam-se ainda mais significativos. A desigualdade, que por quase três décadas permaneceu imóvel em torno de 0,60, passa para a casa dos 0,50 e a pobreza e a pobreza extrema, que vinham crescendo de 1970 até 1990 – quando têm uma importante queda no momento de implantação do Plano Real, caem de maneira brusca: -62,83% e -72,33%.

Ainda que alguns estudos<sup>8</sup> – baseados em metodologias que consideram não apenas informações de pesquisas declaratórias, como as da PNAD/IBGE, mas também registros tributários da Receita Federal – indiquem que a diminuição da desigualdade, sobretudo em relação ao topo (1%) da pirâmide, não foi tão acentuada, é evidente a existência de um afluxo de renda para a base da pirâmide social, num ritmo intenso e sustentado, historicamente marcante. Segundo cálculos do IPEA, com base em dados da PNAD/IBGE,<sup>9</sup> após quase 25 anos estagnada na casa dos 13%, a proporção da renda apropriada pelos indivíduos pertencentes ao grupo dos 50% mais pobres da população segundo a renda domiciliar per capita teve um crescimento de quase 30% (28,67%), passando de 13,22% de participação, em 2003, para 17,01% em 2014. Já a proporção de renda apropriada pelos indivíduos pertencentes ao grupo dos 20% mais ricos caiu quase 10% (9,51%), de 62,46% para 56,52%, após ficar desde 1979 na casa dos 62%.

8 Cf.: Medeiros, Souza e Castro (2015); Souza (2016); ou ainda, Morgan (2017).

9 As informações foram retiradas do Portal IPEA/DATA. Disponível em: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br). Acesso em: 7 jul. 2019.

A **Tabela 2** apresenta esses fluxos de maneira mais esquemática.

**Tabela 2** - Resultados em 1981, 1992, 2003 e 2014 e variação relativa entre 81-92, 92-03 e 03-14 da proporção de renda apropriada pelos 20% mais ricos e pelos 50% mais pobres da população segundo a renda domiciliar per capita.

	1981	1992	2003	2014	$\Delta 81 \rightarrow 92$	$\Delta 92 \rightarrow 03$	$\Delta 03 \rightarrow 14$
20% mais rico	62,78%	62,13%	62,46%	56,52%	-1,04%	+0,53%	-9,51%
50% mais pobre	13,14%	13,10%	13,22%	17,01%	-0,30%	+0,92%	+28,67%

**Fonte:** PNAD/IPEA. Elaboração dos autores, 2022.

Os indicadores confirmam, sobretudo quando feita uma comparação histórica, a existência de um processo de inclusão social entre 2003 e 2014. Por trás desses percentuais encontram-se milhões de pessoas, ao todo foram quase 50 milhões que deixaram a pobreza ou ascenderam entre os estratos econômicos da classe trabalhadora. E a base desse processo foi o crescimento da renda do trabalho. Uma pesquisa cujos resultados são elucidativos quanto a isso – a centralidade da renda do trabalho para o processo inclusivo dos anos 2000 – encontra-se publicada no *Comunicado IPEA* n.º 155 e se intitula “A década inclusiva” (2013). Nela, com base em uma análise de dados da PNAD/IBGE, afere-se que quase 80% do crescimento da renda domiciliar média mensal no período teve como fonte a renda do trabalho, enquanto a Previdência Social, o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) responderam pelo resto. Conforme consta no texto:

As fontes de renda [...] conforme seu papel relativo [...] na década, podem ser avaliadas pelo seu impacto na renda média, para que tenhamos condições de avaliar o montante de recursos envolvidos em cada uma delas: Trabalho (76%), Previdência (21%), Bolsa Família (2%), Benefício de Prestação Continuada (2%) e Outras Rendas (-3%). (IPEA, 2013, p. 9).

Uma série de outras decomposições, algumas sobre o papel relativo das

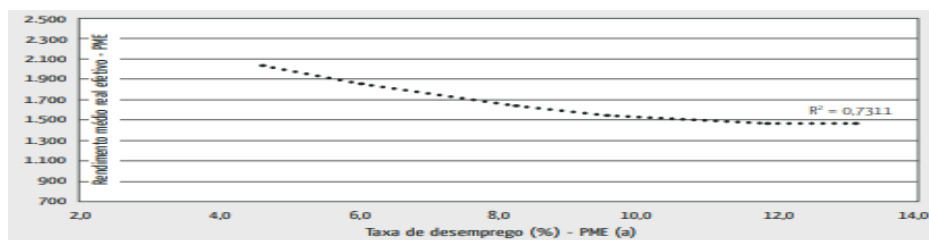
fontes de renda nas quedas específicas da desigualdade, pobreza e miséria são apresentadas ao longo da referida pesquisa e todas apontam, tal qual as informações expostas na citação acima, para um protagonismo distributivo da renda do trabalho.

Outras pesquisas importantes confirmam o protagonismo distributivo da renda do trabalho, mas, além disso, destacam também que na raiz desse protagonismo encontra-se o desempenho do mercado de trabalho. A CEPAL, em relatório que trata do desenvolvimento social na América Latina nos anos 2000, defende que foi o mercado de trabalho o núcleo do combate à pobreza e à desigualdade no Brasil (CEPAL, 2015, p.35-36). Cardoso Junior e Hamasaki (2014, p. 45), em publicação do IPEA, destacam a forte correlação entre distribuição/mobilidade social e estruturação do mercado de trabalho. Para Fagnani e Calixtre (2017, p. 32) é “crucial observar que um dos motivos determinantes desse fenômeno [inclusão] foi [...] a priorização das demandas do mercado de trabalho”.

Amitrano (2015, p. 158), em análise feita a partir da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE (PME/IBGE) e Relação Anual de Informações do Ministério da Economia (RAIS/ME), mostra uma forte correlação positiva entre o desempenho do mercado do trabalho e o rendimento real do trabalho entre 2002 e 2013, período similar ao analisado aqui.

Apresentamos abaixo os dois gráficos elaborados pelo autor para representar os resultados dessa relação.

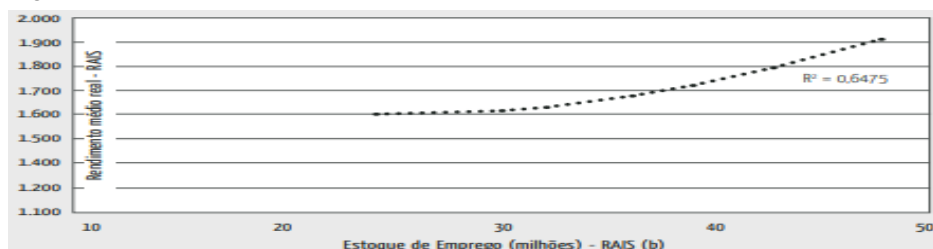
**Gráfico 1** - Relação entre desemprego e salário real, 2002-2013.



Fonte: PME/IBGE Apud Amitrano, 2015.

**Gráfico 2** - Relação entre estoque de emprego e salário real, 1995-2013.

me

**Fonte:** RAIS/ME *Apud* Amitrano, 2015.

As pesquisas mencionadas até aqui e os dados que serão apresentados a seguir proveem um conjunto de evidências da influência decisiva do desempenho do mercado de trabalho sobre o crescimento da renda real do trabalho, contudo, é preciso destacar que tal influência se deu de maneira conjunta com a política de valorização do salário mínimo. Não se discutirá aqui o peso relativo de cada um nos ganhos da renda do trabalho, assumindo-se uma influência central e conjunta e complementar desses dois fatores. Apesar de já existirem algumas publicações que abordam de alguma maneira essa questão, não há uma análise que se aprofunde no peso específico de cada um desses fatores sobre a renda do trabalho entre 2003 e 2014 e, em geral, os dois são destacados de maneira conjunta.<sup>10</sup> Esse reconhecimento de uma influência conjunta, entretanto, para nós, não inviabiliza a ênfase dada aqui ao desempenho do mercado de trabalho.

Revisemos, então, por meio de seus principais indicadores, o desempenho do mercado de trabalho de 2003 a 2014.<sup>11</sup> No caso deste mercado em particular, da mercadoria trabalho, a oferta é dada de maneira direta pela população economicamente ativa (PEA), que é o total de pessoas dispostas a trabalhar num determinado momento do tempo, estejam elas ocupadas ou não. É a força de trabalho imediatamente disponível (RAMOS, 2012, p. 33). Já em relação à procura, na economia brasileira, há diferentes formas de ocupação, a maioria delas não vinculadas a estabelecimentos

10 Cf.: Saboia (2015); Alessandra, Foguel e Kerstenetzky (2017); e, Saboia e Neto (2018).

11 Apresentamos aqui, com algumas revisões, uma análise exposta em artigo publicado na *Revista da ABET*, intitulado de "Economia Política do Trabalho na Era Lula" (LOBO; ANZE; PATEO, 2019).

comerciais que oferecem vagas de emprego (conta própria, doméstico, não-remunerado etc.). A procura de trabalho precisa assim ser abordada de uma maneira mais ampla, indo além do emprego, o que será feito aqui seguindo a um conceito que tem sido utilizado por Baltar e Leone (2015), o de “oportunidade ocupacional”, o qual está dado nos resultados da população ocupada (PO). A **Tabela 3** expõe a evolução da oferta e da procura de trabalho, de acordo com os conceitos expostos acima.

**Tabela 3** - Resultados em 1992, 2003, 2014, variação absoluta e relativa entre 92-03 e 03-14 e variação relativa da variação absoluta entre 92-03 e 03-14 da PO e da PEA.

	1992	2003	2014	$\Delta_{92 \rightarrow 03}$	$\Delta_{03 \rightarrow 14}$	$\Delta (\Delta_{03 \rightarrow 14} \rightarrow \Delta_{92 \rightarrow 03})$
População Ocupada (PO)	61.669.263	79.036.478	96.848.803	17.367.215 (+28,16%)	17.812.325 (+22,54%)	2,56%
População Economicamente Ativa (PEA)	65.897.145	87.557.348	104.058.896	21.660.203 (+32,87%)	16.501.548 (+18,84%)	-23,82%

Fonte: PNAD/IPEA. Elaboração dos autores, 2022.

Entre 2003 e 2014, segundo a PNAD, o número de pessoas ocupadas cresceu 22,54% (1,87% ao ano), com a criação de 17.812.325 novas oportunidades de ocupação. Quando se compara com a expansão da PO no período 92-03, de 28,16% (2,56% ao ano), os resultados da procura por trabalho, no período 03-14, podem ser considerados modestos. Assim, do ponto de vista das oportunidades de ocupação, a atividade econômica expandiu de maneira modesta a procura por trabalho entre 2003 e 2014.

À luz da lei da oferta e da procura e do crescimento da renda do trabalho, uma expansão modesta como essa pode parecer estranha, contudo, nesse período, viveu-se uma queda na taxa de participação, o que fez com que a PEA ou a oferta de força de trabalho crescesse num ritmo mais lento que o da PO. Entre 2003 e 2013, a taxa de participação sai de 67,8% das pessoas em idade ativa (PIA) para 65,4%, uma queda de 2,4%, subindo para

66,4% em 2014, já sofrendo os efeitos da crise econômica; entre 1992 e 2003, a mesma saiu de 68,4% para 67,8%, queda de 0,6%. Graças a essa queda, a PEA vai se expandir apenas 18,84% no período, com média de 1,57% ao ano, o que representa a entrada no mercado de 16.501.548 novas pessoas dispostas a trabalhar. Tal ritmo de ampliação pode ser considerado lento *vis-a-vis* o ritmo de ampliação da PEA nos doze anos anteriores, da ordem de 32,87%, 2,74% ao ano.

Olhando esses movimentos da PO e da PEA no mercado de trabalho, somos levados a inferir que o baixo ritmo de crescimento da PEA teve um papel decisivo no desempenho do mercado do trabalho e no processo de crescimento da renda do trabalho no período 03-14, já que a PO cresceu menos nesse último do que em 92-03. Nos anos 1992-2003, mesmo com uma expansão um pouco mais forte da PO, a renda do trabalho se deteriorou, com a PEA crescendo num ritmo mais forte. Conforme mostra tabela 03, os resultados em nível de procura (PO) ficam praticamente estáveis entre os dois períodos, já no que se refere ao nível de oferta (PEA), há uma queda de quase 24%.<sup>12</sup>

A queda na taxa de crescimento da PEA foi, assim, uma tendência marcante do período 03-14. Temos aqui, portanto, uma clara determinação, pelo lado da oferta de força trabalho. Contudo, tal fato não deve nos levar a deixar de lado a evolução da procura, pois, apesar da PO ter crescido de maneira modesta, também foi decisiva para o desempenho do mercado de

---

12 Uma interessante estimativa feita por Baltar e Leone (2015) ajuda a deixar ilustrada a importância do ritmo de crescimento PEA entre 2003 e 2014. Para eles, “A importância da queda na taxa de participação [e, consequentemente, do ritmo de crescimento da PEA] é ilustrada estimando o que teria ocorrido com o desemprego caso a ampliação verificada das oportunidades ocupacionais tivesse sido acompanhada de crescimento da PEA no mesmo ritmo do crescimento da PIA. Nesse pressuposto, o número de desempregados aumentaria 10,2% no período e a taxa de desemprego diminuiria de 9,1% para 8,8%, uma redução muito menor do que a realmente verificada [de 9,1% para 6,6%]. Já no caso da população ocupada se ampliar em um ritmo de 1,75%, mantendo a mesma taxa de participação de 2004 em 2013, ocorreria uma redução do número de desempregados de 13%, com a taxa de desemprego diminuindo de 9,15 para 7%, no período. Ou seja, uma ampliação mais intensa das oportunidades ocupacionais não teria provocado queda tão importante na taxa de desemprego, como a realmente verificada, a partir do crescimento mais modesto da população ocupada e diminuição da taxa de participação [com sua consequência direta da diminuição no ritmo de crescimento da PEA]” (p. 55-56). Assim, a queda da taxa de participação e a sua influência no crescimento da PEA “fez com que a [mesmo] modesta ampliação das oportunidades ocupacionais provocasse uma expressiva redução, de 18,8%, no número de pessoas desempregadas, fazendo a taxa de desemprego diminuir de 9,1% em 2004 para 6,6% em 2013” (p. 55). Não houvesse tal movimento no âmbito da oferta de trabalho, como ilustrado pela estimativa citada acima, teríamos um contingente maior de desempregados pressionando o mercado de trabalho, o que, consequentemente, influenciaria de maneira negativa as condições de ocupação.



trabalho nesse período. E isso ocorreu porque, apesar de quantitativamente modesta, a demanda por força de trabalho teve, entre 2003 e 2014, uma notável evolução do ponto de vista qualitativo. É preciso, agora, por conseguinte, deixar de considerar a ocupação de maneira uniforme, sob o conceito de oportunidade ocupacional, e atentar para a natureza do crescimento da PO (**Tabela 4**).

**Tabela 4** - Resultados em 1992, 2003, 2014 e variação relativa entre 92-03 e 03-14, todas as formas de ocupação.

	1992	2003	2014	Δ92→03	Δ03→14
Emp. c/ carteira	19.249.479	24.129.089	38.762.217	25%	61%
Emp. s/ carteira	10.097.067	14.161.990	14.108.041	40%	0%
Conta própria	13.950.387	17.925.757	20.465.642	28%	14%
Empregador	2.399.024	3.383.403	3.694.250	41%	9%
Não remunerado	4.917.970	4.698.206	2.300.730	-4%	-51%
Dom. c/ carteira	754.171	1.675.835	2.051.547	122%	22%
Dom. s/ carteira	3.281.915	4.420.915	4.341.616	35%	-2%
Emp. Público	3.950.186	5.332.062	7.090.064	35%	33%

Fonte: PNAD/IPEA. Elaboração dos autores, 2022.

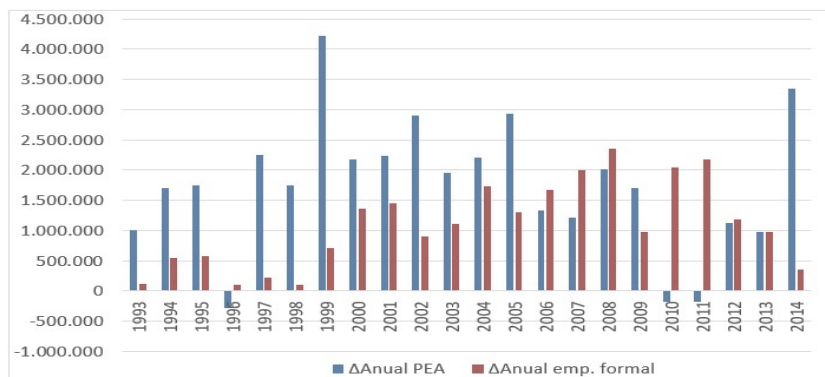
Enquanto no período 92-03 o crescimento da ocupação pulverizou-se entre praticamente todas as formas de ocupação, no período 03-14, esse crescimento concentrou-se no emprego com carteira, responsável por 82% das novas ocupações, ao qual, se somarmos os resultados do emprego público e do trabalho doméstico com carteira, temos o fato de que o emprego formal representou 94% das oportunidades criadas. Ao mesmo tempo, ocupações mais precárias, como o trabalho não remunerado, o trabalho

doméstico sem carteira e o emprego sem carteira contraem-se, e apenas o trabalho por conta própria cresce, mas num ritmo 36% menor que no período 92-03.

O emprego formal dominou quase que por inteiro a dinâmica da procura por trabalho entre 2003 e 2014. Ou como dizem Baltar, Souen e Campos (2017, p. 1), “o aspecto marcante [...] não foi um aumento desproporcional do total de oportunidades ocupacionais, mas sim o forte crescimento do emprego formal”. A demanda por trabalho foi marcada, portanto, pelo emprego formal. O impacto disso na melhoria da renda do trabalho é explícito, já que se trata de ocupações com carteira de trabalho ou reguladas por regimes estatutários (e todas as suas garantias de proteção social) e cujo padrão de remuneração é superior a todas as demais posições na ocupação, com exceção apenas dos empregadores. Tivesse esse mesmo predomínio se dado em posições ocupacionais mais precárias, ou caso se tivessem repetidos os resultados dos 12 anos anteriores, em que se destacaram o trabalho doméstico, o trabalho por conta própria e o emprego informal, seria completamente diferente a evolução da renda do trabalho. Assim, os resultados em nível de remuneração, têm, claramente, relação direta com esse predomínio do emprego formal na expansão da ocupação entre 2003 e 2014.

Temos, portanto, de acordo com os indicadores analisados acima, duas tendências marcantes na dinâmica do mercado de trabalho entre 2003 e 2014, uma atuando pelo lado da oferta e a outra pelo lado da demanda, ambas no sentido do interesse da parte que vive da sua força de trabalho. Em conjunto, incidiram sobre o mercado de trabalho um arrefecimento no ritmo de crescimento da oferta de mão de obra e um forte crescimento do emprego formal, ou seja, ao mesmo tempo, multiplicaram-se as boas oportunidades de ocupação e cortou-se o fluxo de pessoas procurando ocupar-se. O **Gráfico 3** ajuda a deixar ilustrado o encontro dessas duas tendências, sinérgico para o interesse de quem vive da venda do seu trabalho.

**Gráfico 3** - Variação absoluta anual da PEA e do Emprego Forma 1992 a 2014.



Fonte: PNAD/IPEA. Elaboração dos autores, 2022.

Identificadas essas duas tendências, que marcaram o desempenho do mercado de trabalho entre 2003 e 2014 e, conseqüentemente, a evolução da renda e o processo de inclusão social, vamos agora tentar nos aproximar, através da teoria do subdesenvolvimento de Furtado, de suas raízes político-econômicas.

## 2. Furtado e os determinantes da relação entre crescimento e mercado de trabalho

Com base nos indicadores analisados na seção anterior, acreditamos ser possível afirmar que os resultados inclusivos do período 03-14 tiveram como base o aumento da renda do trabalho e que tal aumento ocorreu graças à manifestação conjunta de duas grandes tendências no âmbito do mercado de trabalho, que o levaram a ter um desempenho favorável à classe trabalhadora. Defendemos, assim, que se trata de um processo de inclusão social assentado no desempenho do mercado de trabalho.

O mapeamento dessas tendências, entretanto, por si só, não chega ao conjunto de causas ou condições que possibilitaram a sua própria emergência

e reprodução enquanto fenômeno social. Para chegar a tais condições é preciso passar pela sua necessária e essencial relação com a dinâmica da acumulação capitalista, visto que é a essa dinâmica que respondem essas tendências.<sup>13</sup> Como defende Marx (2006, p. 741),

oferta e procura de trabalho são variáveis dependentes do processo de expansão e contração do capital [...] o mercado de trabalho ora fica relativamente deficitário, ora fica abarrotado, por expandir-se ou contrair-se a acumulação de capital.

A “variável independente é a taxa de acumulação” (MARX *Apud* FURTADO, 1983, p. 33). As variações e tendências no âmbito do mercado de trabalho são um resultado do processo da acumulação capitalista, têm na sua relação com a dinâmica da acumulação a sua raiz constitutiva, logo, para explicar tal tipo de tendência, é preciso chegar aos determinantes que governam essa relação ou a governaram num determinado período histórico, como é o objetivo neste artigo.<sup>14</sup> E, para nós, ninguém compreendeu tão bem os determinantes dessa relação, na particularidade de seu funcionamento na economia brasileira, quanto Celso Furtado.<sup>15</sup> Vejamos então, qual a base ou as principais premissas que, para Furtado, regulam a relação entre acumulação e mercado de trabalho no Brasil e como, sob a lógica de tais

---

14 A natureza das duas tendências que determinaram o mercado de trabalho na Era Lula também induz a se adotar uma posição focada na acumulação. Apontamos acima que uma queda na taxa de participação foi a causa da queda no ritmo de crescimento da PEA e a taxa de participação é uma variável que depende da realidade econômica e/ou sociocultural e não da realidade demográfica. Um estudo do Banco Central do Brasil (BCB) confirma a relação entre a tendência de queda no ritmo de crescimento da PEA entre os anos 1990 e 2000 e a taxa de participação, pois demonstra que sua contribuição para o aumento da PEA cai quase 80%, ao passo que a contribuição do crescimento demográfico cai menos de 10% (BCB, 2012, p.96). Trata-se, assim, claramente, de uma tendência associada à participação e não à população, o que, em consequência, associa-a a realidade econômica, já que não houve nesse período nenhuma grande mudança de caráter sociocultural. A relação da tendência de expansão do emprego formal com a atividade econômica é mais explícita, já que se trata em 90% dos casos de uma forma de ocupação vinculada a empresas, ou seja, vinculada a unidades produtivas cuja finalidade é vender sua produção no mercado para obter lucro. Segundo Wajman (1997, p. 13), a “componente de crescimento da PEA dada pela variação nas taxas de atividade [...] depende das condições gerais do mercado de trabalho (nível de emprego, salário real, etc.) e também de fatores institucionais e socioculturais que afetam o comportamento dos segmentos populacionais específicos”.

15 Furtado é um pensador independente, que, conforme observa Iglesias (*Apud* BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 21), “tira de cada autor ou corrente o que é, a seu ver, correto ou adaptável à realidade brasileira ou latino-americana” e, no caso de Marx, conforme coloca Bresser-Pereira (2001, p. 25), a influência sobre Furtado se dá mais no âmbito do método, por meio da influência da dialética no método histórico-dedutivo desse último. Entretanto, conforme se verá na exposição a seguir, Furtado, ainda que discorde de um ponto de vista lógico-estrutural, assume a posição de Marx, de se pensar o emprego e o mercado de trabalho radicalmente a partir da dinâmica da acumulação.

premissas, podem-se ler as tendências do período 03-14.

## 2.1. Base geral da problemática furtadiana do subemprego estrutural

A problemática do emprego ou da ocupação da população trabalhadora no âmbito da produção capitalista é central para a teoria do subdesenvolvimento de Furtado. Está, como critério ou indicador básico, na raiz da própria identidade do subdesenvolvimento enquanto categoria ou representação teórica mais geral, tal qual é possível observar, por exemplo, em *Perspectivas da Economia Brasileira*, quando o autor afirma que a economia subdesenvolvida é aquela em que “a utilização completa do capital disponível não é suficiente para a completa absorção da força de trabalho” (FURTADO *Apud* BOIANOVSKY, 2010, p. 250). Como comenta Bielschowsky (1998, p. 140), em Furtado “o subdesenvolvimento [...] pode ser medido pela estrutura ocupacional”. Entretanto, para Furtado, tal problemática é muito mais do que uma unidade de medida, é um elemento lógico fundamental, um fator explicativo primordial que, apesar de ganhar protagonismo a partir das revisões e adaptações feitas em sua fase estagnacionista/pós-estagnacionista, está de maneira geral na base de sua teoria do subdesenvolvimento. Na abordagem histórico-estrutural de Furtado, o subdesenvolvimento e o processo de acumulação/desenvolvimento que leva à sua superação são indissociáveis dessa problemática.<sup>17</sup> Não há como analisar esse tipo de economia sem priorizá-la. Vejamos então, como tal problemática se apresenta para o autor, começando de maneira mais geral para, com ênfase nos textos de sua fase estagnacionista/pós-

16 Furtado, como diz Boianovsky (2010, p. 12), não é o único dar ênfase à problemática do emprego ao teorizar e analisar o subdesenvolvimento. Rosenstein-Rodan, Nurkse e, especialmente, Lewis também o fazem, mas o primeiro é sem dúvida aquele que mais se aprofundou nessa problemática, sobretudo no que se refere à sua manifestação na economia brasileira.

17 Não temos espaço para discorrer sobre isso, mas é preciso destacar a orientação estruturalista de Furtado, “que seguiu à risca a atitude preconizada pelo mestre Prebisch” (BIELSCHOWSKY, 1998, p.134), por isso, o método de Furtado, como diz Bresser-Pereira, é histórico-dedutivo, pois ele “sempre inseriu a teoria na história, ou, mais precisamente, estava sempre derivando a teoria da observação histórica” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p.230-231). Isso significa que a base lógica das análises de Furtado não está dada pelos modelos das escolas tradicionais, mas por uma derivação a partir da observação da realidade brasileira, que incorpora e suprassume premissas dessas escolas para criar um modelo de análise histórica e estruturalmente contextualizado. Não é a toa que Furtado, como defende Coutinho (2019) foi atualizando o modelo histórico-estrutural que fundamenta as suas análises da economia brasileira na medida em que se atualizavam os fatos históricos.

estagnacionista, irmos nos aprofundando na sua cadeia de fatores.

Antes de qualquer coisa, é preciso ressaltar que em economias subdesenvolvidas a problemática do emprego é basicamente uma problemática de subemprego. Em *Análise do Modelo Brasileiro*, Furtado (1972), falando mais especificamente do Brasil, coloca “o principal problema com que se defronta o país é o de gerar fontes de emprego para sua numerosa e crescente população, grande parte da qual vegeta em setores urbanos *marginalizados* ou na agricultura de subsistência” (p. 8). Para ele, em economias subdesenvolvidas, “apenas uma fração da mão-de-obra disponível é absorvida pelas empresas” (FURTADO, 2013, p. 130), “o contingente da população afetado pelo desenvolvimento se mantém reduzido” e “a estrutura ocupacional se modifica com lentidão” (*Ibidem*, p. 140). Impera, assim, nesse tipo de economia, uma realidade de desequilíbrio entre oferta e procura de trabalho, ou seja, uma realidade de subemprego, que deixa econômica e socialmente à margem parte significativa da população. Um detalhe essencial, contudo, é o de que, nessas economias, esse desequilíbrio, esse subemprego não é algo passageiro ou conjuntural, é *permanente*, tem caráter estrutural. Uma “economia subdesenvolvida [...] é uma economia em que existe subemprego estrutural” (FURTADO, 1968b, p. 41. Grifos no original). Em *Teoria e Política do Desenvolvimento*, livro que pode ser considerado o seu maior esforço de síntese teórica, no capítulo em que define o subdesenvolvimento, Furtado (1983, p. 148) afirma categoricamente que “esse quadro tem como traço estrutural básico a existência de um *excedente* de mão de obra, ou seja, de uma massa de população que *permanece* [grifo nosso] disponível para emprego” e propõe que tal traço básico das economias subdesenvolvidas seja teoricamente representado por meio do – hoje clássico – conceito de “excedente estrutural de mão de obra” (*Ibidem*, p. 153). Trata-se “de uma oferta de mão de obra que *permanece* elástica” (FURTADO, 1972, p. 119. Grifos nossos), de “um desajustamento *permanente* entre oferta e procura” (FURTADO, 1983, p. 149. Grifos nossos), de uma situação de “persistência [...] de um excedente estrutural de mão de obra” (FURTADO, 2008, p. 107), de uma população que (de maneira contínua) *vegeta*, como dito na citação inicial do parágrafo, em setores econômicos marginais.

Assim, numa economia subdesenvolvida, a problemática do emprego é, na verdade, uma problemática de subemprego, mas não só, é mais, é especificamente uma problemática de subemprego estrutural, de um desequilíbrio permanente.

É importante, para ajudar a demarcar esse ponto, ressaltar, rapidamente, a diferença da problemática do subemprego numa economia subdesenvolvida, dentro da perspectiva furtadiana, da problemática keynesiana do subemprego. Apesar da influência decisiva de Keynes na teoria do subdesenvolvimento de Furtado – influência que se traduz, sobretudo, na (própria) centralidade do problema do emprego e na adoção do princípio da demanda efetiva,<sup>18</sup> o modelo proposto pelo primeiro foi formulado com base em economias desenvolvidas, de industrialização avançada, logo, não considera condições específicas à realidade histórico-estrutural das economias subdesenvolvidas. Como coloca Furtado (1983, p. 73), “o modelo keynesiano somente pode ser compreendido quando referido às economias capitalistas de mais avançada industrialização, o fato de que haja sido construído a um elevado nível de abstração não impede que se refira a uma realidade histórica bem definida”. No que se refere à economia subdesenvolvida, o seu modelo “não infere todas as consequências necessárias” (FURTADO, 1983, p. 53). Keynes, olhando para as nações desenvolvidas, assume como geral uma determinada relação de causalidade entre o volume das inversões e o nível de emprego, admitindo como constantes uma série de fatores que garantem a manifestação do efeito multiplicador, mas tais fatores não necessariamente existem numa economia subdesenvolvida, o que ocorre devido à presença de condições estruturais próprias, estranhas às economias que serviram de base ao seu modelo.<sup>19</sup> Daí que,

---

18 Como diz Bresser-Pereira (2008, p. 226), “a presença de Keynes é marcante, na medida em que ele jamais esqueceu o lado da demanda em sua análise”. Ou, nas palavras do próprio Furtado (2008, p. 156), “eu trato o problema do subdesenvolvimento sempre do lado da demanda [...] esse aspecto é fundamental para ligar a industrialização ao contexto geral da economia, ao fenômeno da dependência, à especificidade do fenômeno do subdesenvolvimento”.

19 Para mais sobre esse ponto, cf. Rao (2010).

se bem que o modelo keynesiano possa ser “melhorado” [...] não seria fácil estender o seu alcance a uma realidade histórica fundamentalmente diversa, como o caso de economias em que a oferta de mão-de-obra é elástica a curto e longo prazo. (FURTADO, 1983, p. 73).

Certamente, a condição mencionada na citação acima, a de uma oferta elástica de mão-de-obra de caráter permanente (elástica a curto e longo prazo), é, para Furtado, a principal lacuna no modelo keynesiano, com um impacto lógico decisivo, conforme ele descreve no trecho a seguir, também retirado de *Teoria e Política do Desenvolvimento*:

No modelo keynesiano, investimento e consumo aumentam simultaneamente, pois a função consumo é estável. É a hipótese de uma situação inicial de subemprego. Na economia dualista [subdesenvolvida] que consideramos, o investimento pode aumentar sem que ocorra aumento de consumo [...]. Os conceitos correntes de pleno-emprego e de desemprego não se aplicam ao caso. (FURTADO, 1983, p. 156).

A problemática furtadiana é a do subemprego como situação permanente, enquanto problema estrutural, e a keynesiana a do subemprego como situação conjuntural, enquanto desemprego.<sup>20</sup> Como veremos a seguir, uma economia que opera com excedente estrutural de mão de obra tem particularidades de distribuição de renda, de perfil de demanda e de perfil de inversões que impactam diretamente no processo de geração de empregos e de ocupação da força de trabalho. Vejamos então os determinantes ou condições, ou melhor, a cadeia de fatores da problemática furtadiana do subemprego estrutural. Se a realidade do mercado de trabalho nas economias subdesenvolvidas é a de um desequilíbrio permanente no mercado de trabalho ou de um subemprego estrutural, o que a reproduz?

---

20 Escrevendo na primeira metade do século XX, Keynes não poderia levar em conta o avanço do processo de dualização no mercado de trabalho dos países desenvolvidos e os seus impactos na teoria da demanda efetiva. Há, na perspectiva da economia política comparativa, diversas análises recentes que identificam uma tendência a dualização regulatória do mercado de trabalho em países como a Alemanha (EMMENEGGER, 2012; THELEN, 2014). Comparações entre as características desse fenômeno recente e a histórica dualização dos mercados de trabalho latino-americanos, bem como da relação entre a emergência do precarizado no norte global (STANDING, 2011) e o nosso histórico subemprego estrutural, são uma agenda de pesquisa a ser desenvolvida.



A primeira e mais fundamental condição para tal reprodução é o dualismo, o reconhecimento de que há uma forte heterogeneidade na economia subdesenvolvida, com a atividade produtiva sendo desempenhada em padrões extremamente desiguais.<sup>21</sup> Os autores que assumem tal suposição falam majoritariamente de um setor “atrasado” ou pré-capitalista e de outro “moderno” ou capitalista. Apesar de toda a polêmica envolvendo o dualismo,<sup>22</sup> “na análise que levou à concepção dualista o que se teve em mente foi demonstrar que a estrutura da economia subdesenvolvida é heterogênea, que existem dois planos de racionalidade, mas não dois setores independentes um do outro” (FURTADO, 2008, p. 64). Para Furtado, o dualismo não significa separação ou divisão estanque entre os setores da atividade econômica que operam em padrões dessemelhantes, muito pelo contrário, há uma forte interação entre o núcleo capitalista e os setores atrasados e essa interação é decisiva para a reprodução do subdesenvolvimento. Para ele, “o capitalismo que existe na estrutura dualista apresenta certas especificidades cuja razão de ser está justamente nas inter-relações que mantém com o setor não capitalista” (FURTADO, 1983, p. 156), sendo o subemprego estrutural de mão de obra justamente uma dessas especificidades.

Mas por que o dualismo contribui para a reprodução do subemprego estrutural?

Porque proporciona ao núcleo capitalista uma reserva de mão de obra cujo padrão de vida é precário. Enquanto existir o dualismo, existirá o subemprego estrutural e é a existência do primeiro que torna permanente o segundo. A população ocupada e vivendo em precárias condições de vida nos “setores atrasados” representa uma massa de mão de obra “a ser explorada

---

21 A diferença de produtividade é crucial, estruturada em diferenças de tecnologia e organização da produção, mas também o fundamento da atividade, estando uma orientada para a subsistência e a outra para a maximização do lucro.

22 Dentre todas as críticas, a mais contundente encontra-se no clássico de Francisco de Oliveira, *Crítica à Razão Dualista* (2013). Em nossa análise, Oliveira, nessa obra, apesar de fazer uma enorme contribuição sobre como os setores “atrasados” são solidários à acumulação no núcleo industrial capitalista e abrir perspectivas de pesquisa inovadoras, exagera na sua interpretação sobre como a suposição do dualismo se manifesta na obra de Furtado, advogando que, para este último, o dualismo significaria a inexistência de interação entre os diferentes setores da economia subdesenvolvida. Conforme coloca Furtado (1983), num texto redigido após a publicação da *Crítica*, “a palavra dualismo leva à confusão, pois parece sugerir que os dois modos de produção existem num mesmo espaço, mas independentemente um do outro [...] o que caracteriza o dualismo é exatamente a interdependência [...] o estudo do dualismo consiste exatamente em descobrir essa interdependência” (p. 156).

pelas empresas capitalistas” (FURTADO, 2008, p. 108), basta que o salário na empresa seja capaz de oferecer condições de vida um pouco melhores para que ela “se depare com uma oferta de mão de obra totalmente elástica” (FURTADO, 2013, p. 129). O dualismo, assim, ao possibilitar que setores atrasados convivam com o núcleo capitalista da economia, proporciona a este último uma reserva ilimitada de mão de obra que vive em condições precárias ou de pobreza, logo, barata. É preciso, contudo, ter a clareza de que não se trata de um fato meramente quantitativo, seu aspecto qualitativo ou histórico-estrutural é fundamental. Como diz Furtado (2008, p. 107-108. Grifos nossos):

O erro corrente de muitos economistas está em que procuram entender essa situação em *termos estritos de economia de mercado*: a abundância relativa dos fatores explicando os seus preços relativos. Cai-se de imediato em uma contradição, por que, sendo a terra tão abundante também, não se elevaram os salários, como ocorreu nos Estados Unidos, na Argentina e em outros países de características similares? [...] Para sair dessas perplexidades a que nos leva a economia convencional, é necessário descer ao nível da organização socioeconômica e de sua gênese histórica. [É preciso ter em conta que] a empresa mercantil que ocupou o território brasileiro o fez dentro de certo quadro institucional [...] E nesse quadro a população livre se reproduziu e cresceu numa *posição socioeconômica subordinada, dando origem a um potencial de mão de obra* que seria utilizado sempre que as condições de demanda externa e/ou interna o permitissem”.

O que o autor ressalta é que “o tipo de organização econômico-social” (FURTADO, 1968a, p. 57) que se formou no Brasil a partir da sua colonização, centrada num latifúndio escravista agroexportador com características semifeudais, criou uma série de barreiras econômicas e políticas ao desenvolvimento e à autonomia dos trabalhadores livres,<sup>23</sup> mantendo-os continuamente sem opção e dependentes. As alternativas que se apresentavam ao trabalhador livre eram ou integrar-se ao latifúndio, sob uma das múltiplas formas de relação não escravista de trabalho, ou abrir uma roça

---

23 Sobre as alternativas do trabalhador escravo não é preciso comentar.

de subsistência por conta própria em terra improdutivo – alternativa condenada à penúria e à estagnação (FURTADO, 2008, p. 109). Trata-se de uma estrutura político-econômica que impõe uma realidade de radical falta de opção e pobreza ao trabalhador livre.<sup>24</sup> E os efeitos dessa estrutura, na medida em que ela se alia ao crescimento demográfico e à omissão do poder público, “persistiu historicamente, não obstante a eliminação do trabalho servil, a absorção de fortes contingentes migratórios e a expansão e premência do mercado interno” (*Idem*). Há, assim, na reserva de mão-de-obra que se forma no Brasil e em outros países subdesenvolvidos, uma especificidade, qual seja, a crônica falta de opção e pobreza dos trabalhadores que a integram, o que a faz mais do que uma “mera” superpopulação relativa, “no sentido de uma massa de desempregados” (*Ibidem*, p. 108). O subemprego numa economia dualista não se trata, portanto, de um fenômeno conjuntural, de uma massa de desempregados que será ocasionalmente chamada a partir de uma mudança de ciclo econômico, mas sim de uma reserva permanente de mão de obra, composta por trabalhadores estruturalmente sem nenhuma opção e forçados a viver em condições de pobreza e, por isso, dispostos a aceitar qualquer coisa pelo seu trabalho.

Mesmo com a industrialização tal quadro não se altera, e, a partir de agora, com o avanço dessa discussão, destacaremos a segunda condição ou fator que, para Furtado, possibilita a reprodução de um desajuste permanente com excesso de mão de obra nos mercados de trabalho das economias subdesenvolvidas, qual seja, a de que, na industrialização dessas economias, “a tecnologia disponível orienta-se sistematicamente no sentido de poupar mão de obra” (FURTADO, 1968a, p. 8). Na industrialização dos países subdesenvolvidos “o produtor interno é naturalmente levado a copiar as indústrias [do exterior] com as quais pretende concorrer” (FURTADO, 1983, p. 148) e os “equipamentos que adquire foram desenhados em função do estágio de desenvolvimento das economias mais avançadas: visam permitir uma grande poupança de mão-de-obra” (*Idem*), o que significa que “todo o esforço [da industrialização] visando elevar a produtividade tende a

24 Apesar da exposição não ter essa finalidade, no início do capítulo 3 de *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* Furtado expõe com detalhe a matriz histórico-estrutural que marcou a “organização social que veio a prevalecer na América Latina, como resultado da colonização hispânica” (FURTADO, 1968a, p.52) e que gerou esse problema crônico de falta de opção ao trabalhador livre.

entorpecer a absorção do excedente estrutural de mão-de-obra e acentua-se a já referida tendência a uma lenta modificação na estrutura ocupacional” (*Idem*). Em *Análise do modelo brasileiro*, referindo-se mais especificamente ao Brasil, Furtado (1972, p. 8) afirma o seguinte:

A experiência brasileira põe em evidência a necessidade de estudos aprofundados do processo de industrialização nas condições de subdesenvolvimento. A tese, que prevaleceu imediatamente após a guerra, de que a industrialização constitui razão suficiente para absorção do subdesenvolvimento está certamente desacreditada [...] a tecnologia [...] e a intensificação da capitalização não significam necessariamente a criação de empregos.

Nos manuscritos do curso de ministrado na PUC-SP em 1975, o autor coloca:

*Em poucas partes da periferia do capitalismo terá avançado mais o processo de industrialização, sem que isso haja reduzido as disparidades entre a produtividade rural e urbana, eliminado, ou ao mesmo reduzido em termos relativos, [o total da] população que vive próxima ao nível de subsistência fisiológica ou que permanece subempregada nas zonas urbanas. A experiência brasileira tem servido para refutar as teses implícitas nas teorias correntes de desenvolvimento, que pretendem que a canalização do excedente para o setor industrial, ou melhor, para as atividades produtivas que absorvem progresso tecnológico, criaria finalmente um sistema homogêneo, vale dizer, um sistema em que o nível do salário tende a crescer em todas as atividades econômicas paralelamente com a produtividade média do sistema. (FURTADO, 2008, p. 107. Grifos nossos).*

A industrialização, assim, por ser intensiva em capital e adotar tecnologias poupadoras de mão de obra oriundas dos países desenvolvidos, contribui para a perpetuação do dualismo e da reserva estrutural de mão-de-obra. Não temos espaço para nos aprofundarmos nessa discussão, por isso, importa aqui apenas destacar o claro papel que, para Furtado, o perfil de industrialização tem na reprodução da problemática do subemprego no Brasil.

Fazendo uma rápida recapitulação, nos últimos parágrafos expôs-se o seguinte: que o dualismo e a industrialização substitutiva são condições básicas do subemprego tal qual ele se manifesta nos países subdesenvolvidos e assim o são, sobretudo por juntos, produzirem e reproduzirem um output decisivo e singular: uma reserva permanente de mão de obra em condições de pobreza. É preciso agora tentar começar a expor como tal fenômeno interage com a acumulação, como ele influencia o processo de acumulação. Pelas condições histórico-estruturais discutidas acima, uma reserva de mão de obra vivendo em situação precária é fator constante na economia brasileira, mas como esse fenômeno contribui para impedir que a acumulação capitalista, mesmo a taxas elevadas, não acabe com a própria reserva e o problema do subemprego?

Contribui, primordialmente, por possibilitar a manutenção de “uma taxa de salário real próxima ao nível de subsistência” (FURTADO, 1983, p. 156), ou seja, pela possibilidade de se manter uma pressão constante sobre a remuneração da força de trabalho, sustentando-a num nível baixo. Como diz Furtado (2008, p. 107. Grifos nossos), ressaltando esse ponto,

*o primeiro problema [...] da economia brasileira é o de que o salário é baixo e permanece baixo historicamente não obstante o forte aumento da produtividade física nas unidades industriais, em razão do excedente estrutural e mão de obra.*

Para ele, “o nível do salário real era e é determinado pelas condições de vida [do setor de subsistência], sem conexão precisa com a produtividade do trabalho” (FURTADO, 1983, p. 42). Ou seja, “o nível do salário é condicionado pelo padrão de vida do trabalhador no setor pré-capitalista [...] e é estável” (FURTADO, 1968a, p. 83). Como comenta Bresser-Pereira (2008, p. 238), para Furtado, “quando se trata de um país em desenvolvimento, no qual existe um excedente estrutural de mão-de-obra [...] os salários são continuamente pressionados”.

A existência de uma reserva permanente de uma mão de obra que vive em condições de pobreza possibilita, portanto, que as empresas do núcleo capitalista da economia recrutem trabalhadores oferecendo baixos salários e

isso mantém pressionada a remuneração média do trabalho. Esse baixo padrão de remuneração, por sua vez, retroalimenta aquilo que consideramos, aqui, a terceira condição básica do subemprego nos países subdesenvolvidos: uma forte concentração de renda. Como diz Furtado (2008, p. 72), “no subdesenvolvimento o custo de reprodução da mão-de-obra é estabelecido no setor pré-capitalista [...] e a distribuição de renda é *condicionada* por este fato”. A reserva permanente e sua pressão constante sobre a remuneração dos trabalhadores é, pois, nas economias subdesenvolvidas de industrialização avançada, “o principal fator na determinação da distribuição de renda no conjunto da economia” (*Ibidem*, p. 111). Em *Teoria e Política do Desenvolvimento* o autor coloca a questão da seguinte forma:

Uma das características [...] das economias em que persiste um excedente estrutural de mão de obra é a elevada concentração de renda. Se bem que a taxa média de salário aumente, como resultado da transferência de mão de obra para o setor de salário mais alto, os aumentos de produtividade tendem a beneficiar principalmente o fator capital. Esse processo de concentração da renda continua e mesmo se agrava na fase de [industrialização] por substituição de importações. (FURTADO, 1983, p. 207).

A concentração de renda é um aspecto fundamental do subdesenvolvimento e, ainda antes que as questões distributivas se tornassem, na fase estagnacionista/pós-estagnacionista, mais centrais para Furtado (*Apud* BIELSCHOSKY, 1998, p. 158), ele já afirmava:

Está estatisticamente demonstrado que o desenvolvimento implica desconcentração na distribuição de renda. Admite-se mesmo que seria impossível lograr o nível de renda *per capita* dos Estados Unidos, da Suécia ou da Austrália com uma estrutura de distribuição de renda como a que prevalece no Brasil. Não há dúvida alguma de que o desenvolvimento exige e provoca essa redistribuição. Todavia, há fatores institucionais que podem impedir ou pelo menos entorpecer o desenvolvimento, atuando no sentido de manter a concentração de renda.

O excedente estrutural de mão de obra, portanto, por seu efeito de pressão constante sobre os salários, fomenta a reprodução da concentração de renda, que é uma característica histórico-estrutural básica das economias subdesenvolvidas e, sobretudo, do Brasil. E a concentração de renda entra na raiz do processo de acumulação, porque:

a concentração de renda [...] traz consigo certa evolução *no perfil da procura*, que se traduz em dependência crescente com respeito à oferta externa de bens de consumo – requeridos pelas classes altas – e numa alocação de recursos ligada ao mercado interno que tende a elevar a dotação de capital por pessoa empregada [...] como consequência dessa evolução do perfil da procura [...] é fácil compreender que o excedente de mão-de-obra, longe de deixar-se absorver, tende a persistir. (FURTADO, 1983, p. 152. Grifos nossos.).

Segundo Furtado (1972, p. 30), num país de industrialização avançada como o Brasil:

a estrutura [...] teve de adaptar-se, desde o início, a um perfil de demanda caracterizado por um desnível considerável entre os padrões de consumo da massa e os de uma pequena minoria; em razão da oferta totalmente elástica de mão de obra, os incrementos de produtividade engendrados pelo progresso técnico e pelas economias de escala puseram em funcionamento um mecanismo adicional de concentração de renda; como o poder de compra realmente em expansão era o dos grupos de altas rendas, o desenvolvimento tendeu a assumir a forma de introdução de novos produtos e diversificação do consumo.

A concentração de renda condiciona a composição demanda agregada, fazendo com que essa última assuma um padrão associado ao consumo das classes mais altas, um padrão que tende a ser atendido, em nível de oferta, ou por importações ou por uma produção doméstica com elevado coeficiente de capital por trabalhador empregado. Para Furtado (1983, p. 208),

o fato de o desenvolvimento se realizar com expansão mais rápida

do mercado formado pelo grupo de altas rendas significa que os investimentos tendem a se concentrar no setor onde a dotação de capital por pessoa ocupada é maior.

E, também, que haverá uma constante expansão das importações. Em outras palavras, a demanda agregada, por conta da concentração de renda, assume a forma do padrão de consumo da elite, o qual fomenta importações e inversões pouco intensivas em mão de obra e, assim, não estimula a criação interna de empregos e, dessa forma, reproduz o dualismo, a reserva permanente de mão de obra, os baixos salários e o subemprego. Para Furtado (1968a, p. 39), portanto, “a progressiva concentração de renda [...] ao condicionar a composição da demanda, [estimula a oferta externa de bens de consumo] e orienta os investimentos” a assumir um perfil com alta dotação de capital por pessoa ocupada, o que reproduz o problema de um subemprego estrutural. Ou, “*Mutatis mutandis*, determinada evolução do perfil da demanda – causado por crescente concentração de renda – pode acarretar um subemprego estrutural crescente de fatores” (FURTADO, 1968b, p. 42-43).

Tentemos, então, agora, para finalizar essa subseção, sistematizar, a partir do exposto acima, a cadeia principal de fatores ou a base geral da problemática do subemprego estrutural numa economia subdesenvolvida de industrialização avançada, cerne da compreensão furtadiana do emprego e do mercado de trabalho no Brasil. Trata-se de uma realidade que tem três premissas básicas: i) uma estrutura econômica dualista; ii) uma industrialização por substituição de importações com alta dotação de capital por trabalhador empregado; e iii) uma forte concentração de renda. Essas três condições básicas estimulam *três processos essenciais*: a) a reprodução de uma reserva de mão de obra que vive em condições precárias; b) a pressão contínua sobre a remuneração média dos trabalhadores; e c) a estagnação de uma composição de demanda agregada associada ao padrão de consumo da elite. Essas condições e processos retroalimentam-se mutuamente, enquanto totalidade, numa causalidade dialética que reproduz o subemprego estrutural – e conseqüentemente o subdesenvolvimento – enquanto fenômeno.



## 2.2. Subemprego estrutural e acumulação

Para nós, o ponto nevrálgico da relação entre a problemática furtadiana do subemprego estrutural e a acumulação é a composição da demanda. É através desse ponto – e da sua irradiação para os demais elementos da base geral da problemática – que o processo de crescimento econômico pode vir a ser determinante no que se refere ao nível de emprego e promover tendências favoráveis ao trabalhador no âmbito do mercado de trabalho. Nas palavras do próprio autor, “o impacto de um impulso de crescimento sobre a estrutura econômica (medido pelo grau de absorção do setor pré-capitalista) depende essencialmente da forma como ele condiciona o perfil da procura” (FURTADO, 1983, p. 210). A composição da demanda é a variável fundamental.

Mas por quê?

Porque a composição da demanda determina a composição da oferta. Os perfis de consumo da sociedade são atendidos de maneira diferente. Cada perfil de consumo mobiliza de maneira específica a estrutura e os fatores produtivos disponíveis na economia. Como diz Furtado “a variação do volume da demanda e a variação de sua composição condicionam a composição da oferta e, portanto, a escolha da combinação produtiva dos fatores envolvidos na inversão” (FURTADO; SOUZA, 1970, p. 475). Certos perfis de consumo podem estimular respostas intensivas no fator trabalho, outros podem estimular respostas intensivas no fator capital e alguns podem estimular nem uma nem outra, promovendo a importação de bens produzido no exterior.

É preciso, assim, ressaltar a importância “da influência das variações da composição da demanda sobre a produtividade e o emprego” (FURTADO; SOUZA, 1970, p. 464). Ou seja, diferenciar qualitativamente com a devida atenção os tipos demanda, por terem tais tipos efeitos diferentes sobre a acumulação e o emprego. Spaventa (1967, p. 178 *Apud* FURTADO; SOUZA, 1970), esclarece que “em modelos agregados, mudanças que ocorrem por dentro [*within*] nas variáveis e que não necessariamente alteram o seu valor agregado total são negligenciadas”. E, no caso da demanda, uma maior desagregação é importante porque “os vários setores da economia têm diferentes níveis de produtividade e de progresso técnico” (*Ibidem*, p. 178-

179 *Apud Idem*). Por isso, operam com diferentes coeficientes de uso dos fatores, o que faz com que os resultados em nível de emprego sejam diferentes segundo o setor que se estimula pela variação da demanda em questão (*Ibidem*, p. 179 *Apud Idem*).

A composição da demanda determina, portanto, a forma como se mobiliza e organiza a estrutura produtiva de um país, ou seja, determina a composição da oferta. Desse modo, a composição da variação da demanda determinará a composição das novas inversões a serem feitas – ou do crescimento – no âmbito da estrutura produtiva para atender a tal variação e, por isso, determinará o efeito dessas inversões na oferta agregada de emprego. A composição da variação da demanda, por determinar a forma das novas inversões, determina, por conseguinte, a geração líquida de novas vagas de emprego na economia. Em outras palavras, a composição da demanda determina a relação entre crescimento econômico e mercado de trabalho.

Como exposto na seção acima, historicamente, a demanda assume no Brasil uma composição que fomenta sucessivamente a reprodução do subemprego. Por permanecer estagnada e associada ao padrão de consumo de uma pequena elite, essa composição estimula a oferta de bens de consumo produzidos em outros países e de bens produzidos internamente de forma intensiva em capital, inibindo, assim, que o processo de acumulação e crescimento se manifeste numa forma que maximize a geração de empregos e a absorção da força de trabalho. Desse modo, ao se manter restrita e associada ao consumo de uma elite, sem difundir-se, continuamente reproduzindo “o infraconsumo de grandes massas da população” (FURTADO, 1972, p. 66), a composição da demanda não estimula nem o volume e nem o perfil de inversões/oferta que poderia resultar na geração de empregos e numa maior ocupação da população.

Assim, diante dessa relação entre composição da demanda, perfil da oferta e saldo líquido de empregos, Furtado (1983, p. 153) defende que “uma modificação do perfil da demanda [...] pode ter maior significação para a absorção do excedente estrutural de mão de obra do que uma intensificação do processo de formação de capital”. Para “romper os obstáculos estruturais

[...] torna-se necessário atuar sobre a procura, cujo perfil deve ser modificado" (*Ibidem*, p. 213). Em *Um projeto para o Brasil*, Furtado (1968b, p. 15) coloca que "a hipótese de base [...] é a seguinte: existe no sistema econômico deste país uma deformação estrutural que se traduz no perfil da demanda global" e defende que objetivo central de uma política de desenvolvimento deve ser "o de obtenção de um perfil de distribuição da renda compatível com os objetivos de bem-estar social e transformação da estrutura econômica" (*Ibidem*, p. 52) e que isso "esta intimamente ligado ao sistema de incitações [da demanda] que prevalece na economia" (*Idem*).

Antes de encerrar essa subseção do artigo, é preciso mencionar que, além da composição da demanda, há outra condição que para Furtado (1983) também é essencial caso se almeje fomentar um processo de crescimento econômico capaz aumentar o grau de absorção da força de trabalho da economia, que é uma elasticidade da curva de oferta, ou "um certo grau de flexibilidade da oferta global" (p. 212). Segundo o autor, num processo de acumulação/crescimento estimulado por uma determinada variação na demanda "essa maior flexibilidade da oferta é essencial" (*Idem*), pois evita "desequilíbrios que podem ter consequências secundárias de várias ordens, inclusive sobre a balança de pagamentos" (*Idem*). Essa flexibilidade, como se verá imediatamente a seguir, também foi fundamental para o processo de acumulação/crescimento que estimulou a absorção de força de trabalho na Era Lula.

### **2.3. Breve análise da composição da demanda na Era Lula**

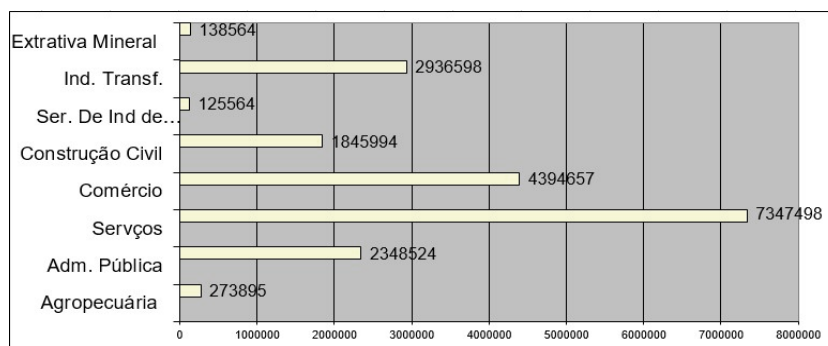
A variação na demanda agregada, durante a Era Lula, resultou, sobretudo, de um aumento do consumo das pessoas da parte de baixo da pirâmide social, tendo, assim, tal variação, uma composição particular, centrada nos setores de bens e serviços de consumo de massa, perfil que, por sua vez, estimulou um perfil particular de acumulação, marcado, como vimos na primeira seção do artigo, por uma elevada participação relativa do fator trabalho.

Em uma pesquisa seminal para se entender a dinâmica da acumulação

no período, Medeiros (2015, p. 68) aponta que “as principais transformações ocorridas de renda foram a elevação do poder de compra dos 25% mais pobres e [...] o aumento de 30% na renda dos 50% mais pobres”. Ele demonstra ainda que, com essa evolução, houve um estímulo de determinado perfil de consumo na sociedade brasileira, com um aumento na participação das despesas com transporte, higiene e cuidados pessoais, saúde, serviços e eletrodomésticos, os quais, entre 2003 e 2009 cresceram 6,5%, 10,1%, 11,0%, 10,2% e 4,1%, respectivamente, bem acima da média da economia (*Ibidem*, p. 70).

O reflexo dessa composição da demanda na dinâmica da produção é explícito: entre 2003 e 2013, segundo indicador do IPEA feito com base nas contas nacionais, o produto do setor de serviços cresce 38,36%, 33% a mais que a indústria (que cresce 28,86% no período) e 25% a mais que a agropecuária (que cresce 30,86 no período).<sup>25</sup> Devido ao grau de participação do trabalho no setor de serviços, em nível de emprego, essa discrepância, que já se sobressai no produto, é maior: os serviços, que englobam também o comércio e parte da administração pública, tiveram uma variação no emprego formal quase 60% maior do que a indústria e quase 95% maior do que a agropecuária.

**Gráfico 4** - Saldo líquido de Empregos Formais, 2004-2013.



**Fonte:** RAIS/ME. Elaboração dos autores, 2022.

25 IPEA/DATA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 17 nov. 2019.

O perfil da demanda doméstica da economia brasileira, ao longo do século XX, esteve vinculado à procura das classes mais altas, o que faz com que o fluxo de renda aplicado no abastecimento dessa demanda direcione-se à importação de produtos ou à adoção interna de inversões produtivas altamente capitalizadas. A melhoria sustentada da renda das classes menos favorecidas estimulou a procura e o comércio de serviços e bens de consumo de massa, cuja oferta é essencialmente doméstica e marcada, sobretudo no setor de serviços/comércio, por um nível menor de capitalização e por uma alta participação do fator trabalho.

A composição da variação da demanda foi, assim, essencial para o perfil da acumulação que vigorou durante a Era Lula. Contudo, para que a acumulação, incentivada por uma determinada composição da procura, possa reproduzir-se, é preciso haver uma compatibilidade com a disponibilidade dos fatores requeridos, como também destaca Furtado e se mencionou rapidamente acima. Como vimos na primeira seção, o principal fator demandado pelas inversões estimuladas pela evolução da demanda durante a “era Lula” foi justamente o trabalho, o que é lógico, haja vista o elevado crescimento do setor de serviços, do comércio, da construção de edifícios e do setor de bens de consumo não duráveis, setores de baixa capitalização. A evolução do perfil da demanda no período estimulou, portanto, a procura por força de trabalho, mais especificamente uma força de trabalho urbana e de baixa qualificação, exatamente aquele fator de produção de que dispomos em abundância e a baixos preços relativos. Além disso, é preciso destacar, sobre esse ponto, a importância da queda do dólar e dos incentivos à agricultura familiar e à produção de alimentos, o que ajudou a segurar a inflação e, conseqüentemente, os custos de remuneração do fator trabalho.<sup>26</sup>

Foi, portanto, a composição do crescimento da demanda, aliado a uma alta disponibilidade dos fatores requeridos pelas inversões que responderam a tal crescimento, o que, em nossa visão, fundamentou o perfil de acumulação/crescimento vigente na Era Lula e os resultados deste no

---

26 É preciso ressaltar que a constatação feita aqui, sobre a elasticidade na curva de fatores não se aplica ao setor industrial, o qual, até o ano de 2009 respondeu de maneira importante ao estímulo dado pela evolução da demanda, mas a partir de então iniciou uma trajetória de regressão que se arrasta até os dias atuais. Para maiores informações sobre isso, ver Oreiro e Feijó (2010).

mercado de trabalho. Depois da divulgação de inúmeras pesquisas, entre as quais gostaríamos de destacar as de Carvalho (2018), Medeiros (2015), Baltar (2015), Lobo (2014), Modenesi e Paula (2013) e Barbosa e Souza (2010), parece hoje estar clara a responsabilidade da atuação do Estado sobre esse perfil particular de crescimento da demanda. Apesar do papel decisivo desempenhado pelo cenário externo, que elevou a arrecadação do governo e criou o espaço fiscal necessário para a expansão dos investimentos públicos e das políticas de transferência de renda, foram as decisões do governo de se implementar um conjunto de medidas o que desencadeou o crescimento da demanda no perfil acima. Entre essas medidas, destacam-se as seguintes: i) o Programa Bolsa-Família; ii) a política de valorização do salário mínimo; iii) o aumento da oferta de crédito; iv) as políticas de incentivo à agricultura familiar; e v) a expansão do investimento público. Como o material hoje existente já é muito rico, não vamos nos alongar aqui demonstrando a importância de cada uma dessas medidas, e com isso, encerramos esta seção.

### **3. Contribuições para uma economia política do crescimento com inclusão social**

O DNA do crescimento econômico brasileiro é o da exclusão. Quase sempre, em nossa história, produziu-se simultaneamente crescimento e concentração de renda, com um aumento desproporcional entre produto e emprego. A partir do que foi exposto acima sobre a experiência inclusiva do período 03-14 e sobre a teoria furtadiana do subdesenvolvimento, gostaríamos de concluir sugerindo os seguintes encaminhamentos como pontos de uma possível agenda:

1. Consolidar conceitos e modos de relação entre os mesmos para um referencial teórico básico, de caráter estruturalista, orientado para o tema do investimento e crescimento com inclusão social;
2. Aprofundar a análise da relação renda/emprego por setor de consumo;

3. Dimensionar efeitos de variações de consumo sobre o emprego por atividade econômica, ocupação e perfil de escolaridade/qualificação profissional;
4. Consolidar critérios de desagregação da demanda;
5. Propor e consolidar critérios básicos para pesquisas de campo sobre o perfil do consumo das famílias brasileiras;
6. Aprofundar o uso das duas principais bases de dados sobre consumo existentes, o Sistema de Contas Nacionais (SCN) e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), ambas produzidas pelo IBGE;
7. Aprofundar o uso da PNAD e PNAD Contínua para estudos sobre consumo;
8. Mapear a relação renda/emprego por setor de consumo em nível regional;
9. Avançar na construção de indicadores de territorialidade do emprego e da ocupação, capazes de orientar os investimentos e o consumo dos governos estaduais e municipais;
10. Avançar na avaliação de impacto em nível de emprego e ocupação local de programas estaduais e municipais de transferência de renda e de segurança alimentar e nutricional.

## Referências

---

AMITRANO, C. Um mapa setorial do emprego e dos salários a partir de dados da RAIS. *Textos para Discussão IPEA*, n. 2033, p. 1-87, 2015.

BACELAR, T. Economista Tânia Bacelar faz análise do ano de 2019. *Folha de Pernambuco*, Recife, 24 fev. 2019. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/economia/economista-tania-bacelar-faz-analise-do-ano-de-2019/97239/>. Acesso em: fev. 2019.

BALTAR, P.; LEONE, E. Perspectivas para o mercado de trabalho após o crescimento com inclusão social. *Estudos Avançados*, v. 85, n. 29, p. 53-67, 2015.

BALTAR, P.; SOUEN, J.; CAMPOS, G. Emprego e distribuição da renda. *Texto para discussão Instituto de Economia Unicamp*, n. 298, p. 1-42, 2017.

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Impacto das alterações demográficas sobre a taxa de desemprego. *Boletim Regional*, out. 2012. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2012/10/br201210b1p.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- BARBOSA, A. F. Os avanços da Era Lula. *Interesse Nacional*, v. 20, n. 1, p. 40-50, 2014.
- BARROS, R.; HENRIQUE, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Brasília: IPEA, 2000.
- BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. Pobreza multidimensional no Brasil. *Texto para discussão n. 1227*, Brasília, IPEA, 2006.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.
- BOIANOVSKY, M. A view from the tropics: Celso Furtado and the Theory of Economic Development in the 1950s. *History of Political Economy*, v. 42, n. 1, p. 221-266, 2010.
- BRITO, A. S. *O papel do salário mínimo na redução da desigualdade na distribuição de renda no Brasil entre 1995 e 2013*. 2015. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), 2015.
- BRITO, A.; FOGUEL, M.; KERSTENETZKY, C. The contribution of minimum wage valorization policy to the decline in household income inequality in Brazil: A decomposition approach. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 40, p. 1-36, 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Método e Paixão em Celso Furtado. In BRESSER-PEREIRA, L. C.; REGO, J. M. (Orgs.). *A Grande Esperança em Celso Furtado*. São Paulo: Ed. 34, 2000.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Celso Furtado e a teoria econômica. In: FURTADO, C. *Economia do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- CAMPOS, S. A questão dos determinantes dos salários nas teorias clássica, marxista e neoclássica. *Ensaios FEE*, v. 12, n. 1, p. 131-157, 1991.
- CARDOSO JUNIOR, J.; HAMASAKI, C. Padrões de Desenvolvimento, Mercado de Trabalho e Proteção Social: a experiência brasileira entre as décadas liberal (1990) e desenvolvimentista (2000). *Texto para discussão IPEA*, n. 2021, p. 1-60, 2015.
- COUTINHO, M. C. Furtado e seus críticos: da estagnação à retomada do crescimento econômico. *Economia e Sociedade*, Campinas (SP), v. 28, n. 3 (67), p. 741-759, 2019.



- JANNUZZI, P. M.; *et al.* Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas estimativas. In: CAMPELLO, T.; SILVA, T. F.; COSTA, P. V. da (Orgs.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.
- DEDECCA, C. S. A redução da desigualdade no Brasil, uma estratégia complexa. [S. l.]: [s. n.], 2007.
- EMMENEGGER, Patrick, *et al.* *The age of Dualization: the changing face of inequality in deindustrializing society*. New York: Oxford Univ. Press, 2012.
- FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968a.
- FURTADO, C. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1968b.
- FURTADO, C.; SOUSA, A. Los Perfiles de la Demanda y de La Inversión. *Trimestre Económico*, v. 37, n. 147, p. 463-487, 1970.
- FURTADO, C. *Análise do Modelo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, C. *Teoria e Política do Desenvolvimento*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- FURTADO, C. *Economia do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- FURTADO, C. Elementos de uma teoria do subdesenvolvimento. In: *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin, 2013.
- FAGNANI, E.; CALIXTRE, A. A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). *Texto para discussão Instituto de Economia Unicamp*, n. 295, p. 1-38, 2017.
- OLIVEIRA, L. S. *Três ensaios sobre pobreza multidimensional*. 2010. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- IPEA. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. *Comunicado IPEA*, Brasília, IPEA, n. 155, 2012.
- LOBO, V. Dois Dogmas do Lulismo. *Política e Sociedade*, v. 12, n. 26, p. 133-161, 2014.
- LOBO, V.; ANZE, V. O primeiro governo Dilma e a retração do Lulismo. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 12, n. 20, p. 61-97, 2017.

- LOBO, V.; ANZE, V.; PATEO, F. Economia Política do Trabalho na Era Lula. *Revista da ABET*, v. 18, n. 1, p. 82-103, 2019.
- MORGAN, M. Extreme and persistent inequality: New evidence for Brazil Combining National accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015. *Working Paper Series, WID*, n. 12, 2017.
- MARX, K. *O Capital*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- MIGLIOLI, J. *Acumulação de Capital e Demanda Efetiva*. São Paulo: Hucitec, 2004.
- NERI, M. *A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, jan.-mar. 2015.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à Razão Dualista*. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OREIRO, J.; FEIJÓ, C. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.
- PIKETTY, T. *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- POCHMANN, M. *Nova classe média? o trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- RAMOS, C. A. *Economia do Trabalho: Modelos Teóricos e Debate no Brasil*. Curitiba: CRV, 2012.
- SABOIA, João. Salário mínimo e distribuição de renda no Brasil – potencial e limites. In: BARBOSA, N.; PESSOA, S.; MOURA, R. L. (Orgs.). *Política de salário mínimo para 2015- 2018: avaliações de impacto econômico e social*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- SABOIA, J.; NETO, J. H. Salário mínimo e distribuição de renda no Brasil a partir dos anos 2000. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 1 (62), p. 265-285, 2018.
- SOUZA, Pedro H. *A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- SPAVENTA, L. Effects of changes in the composition of demand on the productivity of labour and on employment. *International Economic papers*, n. 12, p. 178-195, 1967.

STANDING, Guy. *The precariat: The new dangerous class*. London: Bloomsbury Academic, 2011.

THELENE, Kathleen. *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*. New York: Cambridge Univ. Press, 2014.

WAJNMAN, S. Tendências prospectivas de crescimento da população economicamente ativa no Brasil. *Texto para discussão CEDEPLAR*, n. 111, p. 1-31, 1997.

Maria de Lourdes Rollemberg Mollo\*

Universidade de Brasília  
Brasília, Distrito Federal, Brasil

Milene Takasago\*\*

Universidade de Brasília  
Brasília, Distrito Federal, Brasil

João Maria Oliveira\*\*\*

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
Brasília, Distrito Federal, Brasil



## Vinte anos de debate desenvolvimentista no Brasil: atualizando os dados da matriz de insumo produto

Recebido em: 29 jan. 2022    Aprovado em: 24 ago. 2022    Publicado em: 23 dez. 2022

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.17.31-4>

### Resumo

O artigo retoma o debate desenvolvimentista no Brasil nos últimos vinte anos, atualizando a matriz de insumo-produto brasileira a partir dos últimos dados publicados pelo IBGE, de 2018. Os resultados são utilizados para destacar alguns pontos de discussão do debate desenvolvimentista. Após uma descrição dos passos metodológicos utilizados na atualização da matriz, o artigo analisa os seus resultados. São destacados os setores estratégicos em termos de campo de influência sobre a economia como um todo, efeitos de encadeamento para trás e para frente, impactos sobre produção, empregos, salários e rendimentos mistos, tirando conclusões sobre prioridades desejáveis em termos de inclusão produtiva e social.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Matriz de Insumo-Produto. Inclusão Social.

\* Professora Titular da Universidade de Brasília, Departamento de Economia. Doutora em Finanças, Moeda e Bancos pela Université Paris X-Nanterre, França; Mestre e graduada em Economia pela Universidade de Brasília. E-mail: [mllollo@unb.br](mailto:mllollo@unb.br)

<http://lattes.cnpq.br/9304278145225305>

<http://orcid.org/0000-0002-4303-6914>

\*\* Professora Adjunta da Universidade de Brasília, Departamento de Economia. Doutora em Economia e Mestre em Matemática pela Universidade de Brasília; graduada em Matemática pela Universidade Federal de Viçosa. E-mail: [milene@unb.br](mailto:milene@unb.br)

<http://lattes.cnpq.br/6248088807156359>

<https://orcid.org/0000-0002-4777-9117>

\*\*\* Técnico em Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Doutor em Economia pela Universidade de Brasília; Mestre em Administração e graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: [joao.oliveira@ipea.gov.br](mailto:joao.oliveira@ipea.gov.br)

<http://lattes.cnpq.br/4249182156660583>

<https://orcid.org/0000-0002-2542-8850>

Maria de Lourdes Rollemberg Mollo\*

University of Brasília  
Brasília, Federal District, Brazil

Milene Takasago\*\*

University of Brasília  
Brasília, Federal District, Brazil

João Maria Oliveira\*\*\*

Institute of Applied Economic Research  
Brasília, Federal District, Brazil



## Twenty years of developmental debate in Brazil: updating data from the input-output matrix

Received: 29 Jan. 2022    Approved: 24 Aug. 2022    Published: 23 Dec. 2022

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.17.31-4>

### Abstract

The article resumes the developmental debate in Brazil in the last twenty years, updating the Brazilian input-output matrix from the latest data published by IBGE, in 2018. The results are used to highlight some points of discussion of the developmental debate. After a description of the methodological steps used in updating the matrix, the article analyzes its results. Strategic sectors are highlighted in terms of influence on the economy as a whole, backward and forward linkages, impacts on production, jobs, wages and mixed incomes, drawing conclusions on desirable priorities in terms of productive and social inclusion.

**Keywords:** Development. Input-Output Matrix. Social inclusion.

\* Professor at the University of Brasília, Department of Economics. PhD in Finance, Currency and Banks from Paris X University-Nanterre, France; MSc and graduated in Economics from the University of Brasília. Email: [mimollo@unb.br](mailto:mimollo@unb.br)

 <http://lattes.cnpq.br/9304278145225305>

 <http://orcid.org/0000-0002-4303-6914>

\*\* Professor at the University of Brasília, Department of Economics. PhD in Economics and MSc in Mathematics from the University of Brasília; Graduated in Mathematics from the Viçosa Federal University. Email: [milene@unb.br](mailto:milene@unb.br)

 <http://lattes.cnpq.br/6248088807156359>

 <https://orcid.org/0000-0002-4777-9117>

\*\*\* Technician in Planning and Research at the Institute of Applied Economic Research, Brazil. PhD in Economics from the University of Brasília; MSc in Business Administration and graduated in Civil Engineering from the Rio Grande do Norte Federal University. Email: [joao.oliveira@ipea.gov.br](mailto:joao.oliveira@ipea.gov.br)

 <http://lattes.cnpq.br/4249182156660583>

 <https://orcid.org/0000-0002-2542-8850>

## Introdução

Embora o debate desenvolvimentista no Brasil seja bastante antigo, com fases áureas nos governos que mais alavancaram o processo de desenvolvimento como o de Vargas e Kubitscheck e no debate sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento inspirado, em particular, nas teses cepalinas (FURTADO, 2009; 2003; 1981; PREBISCH, 1961), este trabalho trata da sua fase mais atual, contrapondo-se à dominação neoliberal.

Do final dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990 o pensamento neoliberal dominou completamente o debate, tanto nas revistas especializadas quanto no ensino acadêmico. Neste período, até as disciplinas dedicadas ao desenvolvimento econômico rarearam, dada a visão dominante de que ele devia ser deixado a cargo apenas do mercado.

É no final dos anos 1990 e, mais particularmente, no início do novo século que a questão do desenvolvimento volta a aparecer com mais frequência.<sup>1</sup> Entre os precursores deste processo destaca-se Bresser-Pereira, cujo site informa trabalhos apenas no início do novo século. Em 2001, pequeno debate de sua autoria no jornal Valor, sobre a fragilidade implicada na dependência da poupança externa (BRESSER-PEREIRA, 2001 a) e um artigo apresentado em conferência no Latin America Centre na Universidade de Oxford em setembro de 2000 (BRESSER-PEREIRA, 2000), sobre uma alternativa de desenvolvimento brasileiro inauguram uma série de artigos sobre desenvolvimentismo, estruturalismo e novo-desenvolvimentismo que vão abrir um debate rico em questões teóricas, políticas e de política econômica sobre desenvolvimento, inaugurando, assim, o chamado debate desenvolvimentista brasileiro das duas últimas décadas.

O primeiro texto publicado em revista acadêmica é também de 2001 (BRESSER-PEREIRA, 2001b), confrontando a “ortodoxia oficial” com o que chama de “populismo desenvolvimentista” e opondo aos dois, ainda sem falar de “novo desenvolvimentismo”, estratégias alternativas de desenvolvimento. Como o próprio autor destaca, este artigo é o precursor de um outro

---

1 Cf., por exemplo, Fiori (1999).

(BRESSER-PEREIRA, 2006), que introduz o termo novo desenvolvimentismo e propõe com mais detalhe a sua estratégia. Antes, porém, já em 2003, aparece o trabalho que confronta o novo desenvolvimentismo com a ortodoxia convencional, apresentado no painel sobre sucessos e falhas do neoliberalismo, no XXIV LASA Congress. Assim, estamos completando 20 anos do início desta nova fase do desenvolvimentismo no Brasil.<sup>2</sup>

Uma vez reiniciado o debate desenvolvimentista, surgem algumas discussões sobre prioridades alternativas a serem contempladas no processo de desenvolvimento. Havia consenso de que seriam necessárias políticas públicas deliberadas que desencadeassem mudanças estruturais para o desenvolvimento, entendido como um processo de crescimento com equidade (PREBISCH, 1961; BIELSCHOWSKY, 1988; FONSECA, 2005). Estavam de acordo também que o processo deveria ser alavancado pela demanda, opondo-se, por isso, à ortodoxia neoliberal que vê a oferta conduzida pelas iniciativas privadas dos mercados como sendo a variável alavancadora do crescimento.

Mas surgiram discordâncias sobre qual a demanda a ser estimulada prioritariamente para estimular o desenvolvimento. Por um lado, os novos desenvolvimentistas (BRESSER-PEREIRA, 2004; 2006; 2011; BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010; OREIRO, 2012a; 2012b) viam as exportações como variável-chave a estimular, priorizando a demanda externa. Por outro, havia os social-desenvolvimentistas (BIELSCHOWSKY, 2012; BASTOS, 2012; CARNEIRO, 2012; MOLLO; AMADO, 2015), destacando a necessidade de estimular a demanda interna para alavancar o crescimento, integrando-o com a distribuição de renda. Propunha-se três motores: consumo de massa, infraestrutura e recursos naturais, turbinados (BIELSCHOWSKY, 2012) pelos encadeamentos produtivos.

Este trabalho busca justamente discutir este caráter mais incluyente social e produtivamente dos diferentes tipos de demanda agregada: externa, com estímulo às exportações, ou interna com estímulo ao consumo, ou ainda

---

2 É de 2005 a publicação do livro *Novo-Desenvolvimentismo - um projeto nacional de crescimento com equidade social*, organizado por João Sicsú, Luís Fernando de Paula e Renaut Michel (2005), contendo diferentes contribuições de pesquisadores brasileiros sobre o tema.

o estímulo à demanda doméstica de investimento. Ou seja, trata-se de investigar, usando as matrizes de insumo-produto (MIP), qual destes componentes da demanda final agregada apresenta o maior potencial de inclusão social e produtiva de maior parcela da população, tornando-a beneficiária do processo de desenvolvimento.

Já existem resultados publicados sobre este assunto (TAKASAGO; MOLLO; GUILHOTO, 2017; MOLLO, 2016; MOLLO; TAKASAGO, 2019), mas usando a matriz de insumo-produto de 2009. Embora os dados deste tipo de resultado sejam estruturais, não se modificando muito, já se vão muitos anos, requerendo atualização, que neste artigo é realizada com a matriz de 2018.<sup>3</sup> Assim, após uma descrição dos passos metodológicos para obter a atualização dos dados da MIP (seção 1), descrevemos alguns resultados importantes relacionados ao debate desenvolvimentista no Brasil (seção 2). Nas considerações finais, destacamos algumas conclusões mais importantes.

## 1. Considerações metodológicas

A grande convergência entre os desenvolvimentistas brasileiros decorre da percepção de que, mais que o mero crescimento econômico, o desenvolvimento requer que ele inclua social e economicamente parte significativa da população como sua beneficiária, o que exige um papel ou uma ação deliberada do Estado intervindo no processo de crescimento. Furtado (2009, p. 216), ao se referir ao antigo desenvolvimentismo, menciona que ele se configura como

a ideologia do “desenvolvimento nacional”, no sentido de que exige um processo de diferenciação no quadro da economia mundial... Atribui-se assim, grande importância à autonomia na capacidade de decisão, sem a qual não pode haver uma autêntica política de desenvolvimento... E como o principal centro de decisões é o Estado, atribui a este papel básico na consecução do desenvolvimento.

---

3 A última revisada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no momento da elaboração deste artigo. As Matrizes Insumo-Produto (MIPs) são publicadas quinquenalmente pelo Instituto.



O desenvolvimentismo implica, assim, intervenção governamental, transformação estrutural da sociedade e melhoramento das rendas dos grupos sociais de renda mais baixa (PREBISCH, 1961; BIESCHOWSKY, 1988; FONSECA, 2005). Tal intervenção pode se dar por meio de regulações, estímulos ou mesmo investimento público e, para isso, é preciso escolher setores que respondem de forma mais eficiente aos estímulos dados. Conforme resume bem Prebisch (1961, p. 35) a política de desenvolvimento, ou o que estamos chamando aqui de desenvolvimentismo,

significa um esforço deliberado de atuar sobre as forças da economia a fim de acelerar seu crescimento, não pelo crescimento mesmo, mas como meio de conseguir um melhoramento persistente da renda nos grupos sociais de rendas inferiores e médias e sua participação progressiva na distribuição da renda global.

Para isso é preciso privilegiar, nas políticas de desenvolvimento, aquelas que distribuam melhor os resultados do crescimento econômico, seja no sentido de gerar empregos, salários e rendimentos de trabalhadores, seja no que se refere a espalhar os benefícios entre os vários setores de economia, proporcionando efeitos de encadeamento produtivos para trás e para frente. Hirshman (1961), por meio da sua discussão sobre desenvolvimento equilibrado, chamava atenção para a necessidade de potencializar os benefícios obtidos com recursos escassos ao estimular o desenvolvimento. É preciso escolher poucos setores, considerados chaves, de forma a não pulverizar os recursos tornando-os ineficientes. Estes setores são aqueles cuja demanda de insumos afeta de forma significativa o restante da economia, exercendo o que se chama efeitos de encadeamento ou ligação importantes para trás; e cuja oferta de insumos para os demais é também importante, provocando efeitos de encadeamento para frente significativos. Tais efeitos de encadeamento para trás e para frente acabam por distribuir os ganhos do crescimento por maior parcela da economia. Além disso, tais impulsos tendem a promover mudanças estruturais importantes na economia como um todo, articulando de forma mais eficiente a produção dos vários

setores econômicos e contribuindo para a solução de problemas de pontos de estrangulamento. A matriz de insumo-produto, retratando a estrutura de funcionamento da economia, é um instrumental importante para o planejamento destes estímulos ao processo de crescimento.

Ela foi desenvolvida por Leontief (1951), de forma a identificar a relação entre os setores da economia no processo de produção, a formação do valor adicionado, dos diversos rendimentos e dos destinos da demanda final, permitindo uma visão geral do processo de produção e mensuração do PIB pelas suas três óticas. A leitura da matriz pelas linhas permite saber quanto cada setor fornece de insumo para as produções dos demais, assim como permite saber como a demanda final se reparte entre famílias, governo, investimento e exportações. Por meio das colunas, é possível ver quanto cada setor demanda de insumo dos demais para produzir, quanto se paga de impostos e quanto se importa, assim como pode-se visualizar o valor adicionado gerado.

Leontief considerou que a relação entre os insumos consumidos em cada atividade e a sua produção total é constante, uma vez que mudanças seriam estruturais, só devendo ocorrer a prazos longos. Neste trabalho, conforme já mencionado, foi estimada a matriz insumo-produto - MIP para o ano de 2018. A metodologia de estimação da MIP foi baseada nas propostas apresentadas por Guilhoto e Sesso (2005). Inicialmente realizou-se a compatibilização entre as matrizes de Usos e Recursos de bens e serviços, divulgadas pelo IBGE (2018). Isso foi necessário porque a matriz de Usos de bens e serviços apresenta os dados a preços de mercado, enquanto a matriz de Recursos considera os preços básicos.

A partir da MIP deriva-se o modelo de Leontief descrito na equação (1), a seguir:

$$AX + Y = X \quad (1)$$

onde  $A$  é a matriz de coeficientes diretos de insumo, de ordem  $(n \times n)$ ;  $X$  e  $Y$  são vetores colunas de ordem  $(n \times 1)$  e apresentam, respectivamente, valores

da produção total e da demanda final de cada setor. A descrição dos fluxos de produtos entre os diferentes setores da economia é feita para um dado ano, permitindo analisar a relação entre produtores e consumidores e a inter-relação entre os setores como demandantes e ofertantes de insumos, conforme mencionado.

Considerando a demanda final ( $Y$ ) como exógena ao sistema, define-se o modelo como fechado. Temos então:

$$X = BY \quad (2)$$

$$B = (I - A)^{-1} \quad (3)$$

$B$  é a matriz inversa de Leontief, ou de coeficientes técnicos diretos e indiretos de ordem  $(n \times n)$ , onde  $b_{ij}$  é a produção total do setor  $i$  necessária para produzir uma unidade de demanda final do setor  $j$ .

A partir do sistema de Leontief em (2) e (3), podemos mensurar o impacto que as mudanças ocorridas na demanda final ( $Y$ ), ou em cada um de seus componentes (consumo das famílias, gastos do governo, investimentos e exportações) teriam sobre a produção total, o emprego, as importações, os impostos, os salários e o valor adicionado, entre outros. Ou seja:

$$\Delta X = (I - A)^{-1} \Delta Y \quad (4)$$

$$\Delta V = \hat{v} \Delta X \quad (5)$$

$\Delta Y$  e  $\Delta X$  são vetores  $(n \times 1)$  que mostram respectivamente a estratégia setorial e os efeitos sobre o volume da produção.  $\Delta V$  é um vetor  $(n \times 1)$  representando o impacto sobre qualquer uma das variáveis tratadas acima. Ou seja: emprego, importações, impostos, salários, valor adicionado, entre outros. Observe-se que  $\hat{v}$  é uma matriz diagonal  $(n \times n)$ , onde a diagonal traz os coeficientes de emprego, importações, impostos, salários, valor adicionado, que são obtidos, para cada setor, pela divisão do valor utilizado destas

variáveis na produção total pela produção total do setor correspondente.

$$V_i = V_i / X_i \quad (6)$$

Para o cálculo do impacto de cada variável sobre o volume total da produção somam-se todos os elementos dos vetores  $\Delta X$  e  $\Delta V$ .

No presente trabalho foi considerado um choque no investimento e, a partir das equações acima, verificou-se os impactos nas variáveis emprego, rendimentos e PIB. Os impactos analisados neste trabalho são os diretos mais os indiretos.

A partir deste modelo, equação 2, e seguindo-se Rasmussen (1956) e Hirschman (1958), podemos calcular os índices de ligação ou encadeamento para trás, que definem o quanto um determinado setor demanda de insumos para produzir uma unidade monetária, e para frente, que fornecem informações sobre quanto o setor fornece de insumos para os demais setores da economia.

Os índices de ligação ou encadeamento são determinados a partir da matriz inversa de Leontief. Seja  $B = (b_{ij})$  a matriz inversa de Leontief, isto é,  $B = (I - A)^{-1}$  e  $B^*$  a média de todos os elementos de  $B$ ; e  $B_{.j}$  a soma de uma coluna típica de  $B$ . Portanto, o índice de ligação para trás - ILT, a partir dos elementos da matriz inversa de Leontief, pode ser definido pela equação abaixo:

$$ILT_j = [B_{.j} / n] / B^* \quad (7)$$

Com relação ao índice de ligação ou encadeamento para frente (ILF), para avaliarmos a importância, por exemplo, do setor de infraestrutura na economia brasileira, a metodologia utilizada foi a de Ghosh, segundo Miller e Blair (2009). Nesta metodologia se evidencia a importância de cada setor como fornecedor de insumos ao restante da economia. A definição do índice segue as seguintes equações. Inicialmente definimos:

$$T = f_{ij} / x_i \quad (8)$$

Assim,  $T$  é a matriz de coeficientes técnicos da linha, obtida a partir da matriz de consumo intermediário da economia. Seja  $G$  a matriz de Ghosh obtida pela fórmula  $G = (I - T)^{-1}$  (Cf. MILLER; BLAIR, 2009),  $G^*$  a média de todos os elementos de  $G$ , e  $G_{i^*}$  a soma de uma linha típica de  $G$ . Tem-se, então, os seguintes índices de ligações para frente:

$$ILF_i = [G_{i^*} / n] G^* \quad (9)$$

Os índices de ligação mensuram o efeito de encadeamento de um determinado setor com o restante da economia. Assim, de acordo com Miller e Blair (2009), a classificação de um determinado setor pode ser feita de acordo com a seguir. O **Quadro 1** considera como setores-chave aqueles para os quais os índices de ligação ou encadeamento para frente e para trás são maiores do que 1, uma vez que afetam o restante da economia tanto demandando quanto oferecendo insumos; independentes são aqueles que não precisam dos demais para produzir porque não demandam nem oferecem insumos; enquanto os que têm índices de ligação para frente menores do que um dependem da oferta dos demais setores e os que têm efeitos de ligação para trás menores do que 1 dependem da demanda dos demais.

**Quadro 1** - Classificação dos setores de acordo com seus índices de ligações.

Índice de Ligação	ILF > 1	ILF < 1
ILT > 1	Setor-chave	Depende da oferta dos demais setores
ILT < 1	Depende da demanda dos demais setores	Independente

**Fonte:** Elaboração dos autores, 2022.

Como destacam Vale e Perobelli (p. 98), é possível complementar a análise dos índices de ligações ou encadeamentos determinando o chamado campo de influência, que “mostra como se distribuem as mudanças dos coeficientes diretos no sistema econômico como um todo, permitindo a determinação de quais relações entre os setores seriam mais importantes dentro do processo produtivo”. Esta metodologia foi desenvolvida por Sonis e Hewings (1989; 1994).

Para calcular o Campo de Influência, inicialmente, considera-se a matriz de coeficientes técnicos,  $A = [a_{ij}]$ , e uma variação incremental no coeficiente direto de insumo definida por,  $E = [\varepsilon_{ij}]$ . Considerando a matriz inversa de Leontief,  $B = [I - A] = b_i$  e definindo  $B(\varepsilon) = [I - A - \varepsilon]^{-1}$ , ou seja, o incremento aplicado nos coeficientes técnicos diretos. Caso ocorra uma pequena mudança em apenas um coeficiente técnico, isto é,  $\varepsilon_{ij}$  é igual  $\varepsilon$  se  $i = i_1, j = j_1$  e  $\varepsilon_{ij}$  é igual 0 para  $i \neq i_1, j \neq j_1$ . Então, segundo Guilhoto *et al.* (1994), a equação (9) evidencia o campo de influência.

$$F(\varepsilon_{ij}) = [B(\varepsilon_{ij}) - B] / \varepsilon_{ij} \quad (10)$$

Em que,  $F(\varepsilon_{ij})$  é uma matriz (n x n) que mede o efeito sobre os demais coeficientes dada uma variação no coeficiente  $a_{ij}$ . A equação (10) tem como finalidade obter o valor dos coeficientes que possuem maior campo de influência, associados a cada matriz,  $F(\varepsilon_{ij})$ :

$$S_{ij} = \sum_{k=1}^n \sum_{l=1}^n [f_{kl}(\varepsilon_{ij})]^2 \quad (11)$$

Por fim, os coeficientes diretos que apresentarem maiores valores de  $S_{ij}$  serão os de maior campo de influência no sistema econômico.

## 2. O debate desenvolvimentista: variáveis estratégicas para o desenvolvimento

A primeira divergência entre os desenvolvimentistas, objeto deste artigo, é sobre o tipo de demanda a estimular. A vertente precursora de Bresser-Pereira (2006; 2007; 2011), mas também de Gala (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2007; 2010) e Oreiro (2012a; 2012b) entre outros, propõe que a demanda a ser estimulada deve ser a externa de exportações. Mirando no modelo de desenvolvimento dos países asiáticos, esta corrente busca maior competitividade das exportações, propondo-se a evitar a tendência à apreciação cambial com a entrada de capitais externos que buscam taxas de juros e lucros maiores nos nossos países do que nos países desenvolvidos, além de reagir à chamada doença holandesa, evitando que a taxa de câmbio corrente seja adequada apenas às *commodities* primárias, prejudicando o desenvolvimento industrial.

O segundo grupo, dos social-desenvolvimentistas, propõe o aumento da demanda interna garantido por três frentes: amplo mercado interno de consumo de massa, forte demanda nacional e internacional por recursos naturais, e demanda estatal e privada de infraestrutura econômica e social (BIELSCHOWSKY, 2012; CARNEIRO, 2012; BASTOS, 2012; MOLLO; AMADO, 2015). Esta proposta prioriza a extensão à maior parte da sociedade dos ganhos com o crescimento econômico, ampliando os efeitos de encadeamento entre os setores da economia e os ganhos de emprego e rendimentos de trabalhadores. Daí sua denominação. Aproveita ainda o histórico peso estrutural do consumo de massa no Brasil, as vantagens em termos de recursos naturais, e a necessidade e potencial de ampliação da infraestrutura econômica e social.

Ao discutir a importância do consumo de massa no processo de desenvolvimento, alguns autores retornam ao antigo debate sobre economias com regimes de acumulação *wage-led* ou (ONARAN; STOCKHAMMER, 2002; BRUNO, 2012; AMADO; MOLLO, 2015; DE PAULA; FERRARI FILHO, 2014).

Quando os salários aumentam, aumentam o consumo, o produto e o emprego. Rowthorn (1981) e Dutt (1987) mostram também o efeito aceleracionista do aumento de salários sobre o investimento já que, ao aumentar o consumo, aumenta também a venda e a utilização de capacidade. Porém, a elevação dos custos, com o aumento dos salários, afeta negativamente as margens de lucro, reduzindo investimento e crescimento (MARGLIN; BHADURI,1990; KURZ, 1990).

Estas conclusões foram, porém, criticadas por Dos Santos (2014a; 2013b) que, conforme apontado nos modelos de Foley (1982; 1986), chama atenção para a importância do investimento como variável a estimular em primeiro lugar. A ideia é a de que o consumo de massas aumenta os lucros a partir das vendas e depende de aumento de salários inicialmente, enquanto o investimento é que aumenta empregos e salários. Assim, a discussão não deve ser sobre opção de crescimento *wage-led* ou *profit-led*, mas entre crescimento liderado por investimento, que determinará o aumento do emprego e dos salários, e outros aumentos da demanda agregada. Ou seja, o debate evolui no sentido de colocar não apenas a demanda externa ou interna a estimular, mas a demanda externa, via aumento das exportações, ou a demanda doméstica com estímulo ao consumo ou ainda a demanda também interna, mas estimulando o investimento. Este é o argumento principal para a atualização feita neste artigo, ou seja, trata-se de investigar qual destas demandas tende a ter um potencial maior de distribuição dos benefícios do desenvolvimento, no sentido de fornecer maior estímulo ao crescimento por meio dos efeitos de encadeamento para trás, afetando positivamente mais setores ao fornecer demanda; e contribuindo mais para a inclusão social e produtiva, ao gerar empregos, salários e remunerações de autônomos.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Privilegiando também a demanda interna de investimento, encontram-se autores como Sicsú, de Paula e Michel (2005), além de Ferrari e Fonseca (2013). A ideia, então é usar a taxa de juros como variável chave, garantindo que as rentabilidades esperadas do capital a superem para maior número de investidores potenciais. Assim, o investimento privado é estimulado, garantindo-se aumento multiplicado de renda e emprego. Uma baixa taxa de juros, porém, não é prescrição que divide os desenvolvimentistas neste debate.



É preciso destacar ainda na evolução deste debate, um grupo de pesquisadores novos (DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020, p. 306-307) que, a partir da crítica à ortodoxia econômica neoliberal, em particular quanto ao papel do Estado e à gestão fiscal, sugere um modelo de desenvolvimento econômico que, partindo do social-desenvolvimentismo, propõe “dois motores: i) a distribuição da renda e a inclusão social; e ii) a expansão da infraestrutura social”. Chamam atenção, particularmente, para o papel importante que a infraestrutura social tem no multiplicador de gastos e de empregos, além dos benefícios diretos para a população, e para a necessidade fundamental de “solução de problemas e gargalos históricos da sociedade brasileira como a mobilidade urbana, saúde, educação etc., mas também para uma nova lógica de organização do planejamento”.

Embora os dados com os quais contamos no momento não permitam inferir sobre o efeito de inclusão social e distribuição de renda proporcionados pelos gastos em infraestrutura social, nosso acordo com relação à prioridade a ser dada a esta inclusão social e produtiva, assim como aos efeitos benéficos do crescimento de alguns setores demandando insumos dos demais nos levam a procurar, por meio da análise da matriz de insumo-produto, quais os componentes da demanda agregada final externa e interna que maior potencial apresentam de geração de empregos, de produção, de salários, e de remunerações mistas.<sup>5</sup> Além disso, podemos detalhar estas conclusões avaliando quais setores respondem melhor ao investimento, com maior potencial de geração de empregos e remunerações de trabalhadores, promovendo, por isso, distribuição maior dos ganhos relacionados ao crescimento econômico.

Por fim, conforme já anunciado, mediremos também os efeitos de encadeamento para trás dos vários setores da economia, buscando chamar atenção para aqueles que mais distribuem os efeitos do crescimento, gerando demanda para os demais. Para Hirshman, e para os heterodoxos de maneira geral, os efeitos de encadeamento para trás são mais importantes no

---

5 Os rendimentos mistos contêm as remunerações de autônomos que, no Brasil, incorporam grande contingente de trabalhadores de rendas baixas.

processo de distribuição no processo de desenvolvimento. Para o primeiro porque, segundo ele (HIRSHMAN, 1961, p. 179) “os efeitos em cadeia retrospectiva são muito mais nítidos que os em cadeia prospectiva”. Para a heterodoxia, conforme sabido, o argumento é de que é a demanda que estimula a produção ou a oferta.

Os dados obtidos mais recentemente, com a matriz de 2018 (**Quadro 2**), confirmam inteiramente as conclusões sobre a maior importância da demanda de investimento em termos de potencial de inclusão social dos ganhos do desenvolvimento. Embora o excedente operacional bruto, que inclui lucros, mas também outras remunerações como juros, aumente mais com o estímulo à demanda de consumo, a produção, os salários, rendimentos de autônomos ou rendimentos mistos e o emprego, que beneficiam a maior parcela da sociedade, aumentam mais com o estímulo dado ao investimento, medido pela formação bruta de capital fixo, do que quando o estímulo é dado às exportações ou ao consumo. Estes resultados dão razão à prioridade a ser dada ao investimento quando o que se quer é um crescimento mais incluyente do ponto de vista social e produtivo.

Quanto ao potencial gerador de efeitos de encadeamento para trás, fornecendo demanda para outros setores e para frente, fornecendo insumos para os demais, o **Quadro 3** indica que não há mudanças nos grandes setores da economia com relação à matriz de 2009, uma vez que a Indústria aparece, conforme esperado, com o maior efeito de encadeamento para trás, medido pelo índice Rasmussen-Hirshman, enquanto a Agricultura, também como esperado, promove os maiores encadeamentos para frente, como mostra o índice de Ghosh.

Neste sentido, é também a Indústria que proporciona maior aumento da produção a partir de um aumento do investimento de 10%, confirmando a importância deste setor do ponto de vista da distribuição dos efeitos benéficos do processo de crescimento.

Tendo em vista a pertinência de usar o investimento como demanda chave para efeito de política, é preciso confrontar os setores quanto ao seu

potencial criador de efeitos de encadeamento produtivos, de forma a verificar se houve ou não mudanças estruturais que modificaram os principais setores a este respeito. O **Quadro 3** mostra que entre os três grandes setores da economia é a indústria que promove os maiores efeitos de encadeamento para trás, e a agricultura os maiores encadeamentos para frente, como era de se esperar. O **Quadro 4** detalha este resultado, dividindo a economia em 26 setores e marcando em negrito os maiores efeitos de encadeamento.

Os principais geradores de efeitos de encadeamento para trás, fornecendo demanda para os demais são: Indústria de transformação; Transporte terrestre; Eletricidade e gás, Construção; e o Transporte aéreo, nesta ordem. Estes dados mostram a importância que a Indústria de transformação pode ter tanto no consumo de massa, atendendo a grande parte da sociedade, quanto no estímulo a outros setores, ao fornecer demanda. Mostram também a importância que pode ter o motor de infraestrutura econômica e social. Não apenas problemas sérios como os de insuficiências no setor elétrico e de mobilidade social podem ser resolvidos, mas ainda, com o aumento da sua produção, podem proporcionar, de forma destacada, demanda para os demais setores da economia, espalhando os benefícios do desenvolvimento.

**Quadro 2** - Impactos econômicos de estímulo de R\$100.000.000,00 de aumento de demanda sobre exportações, consumo e formação bruta de capital fixo.

Resultados	Estímulo sobre o consumo	Estímulo sobre as exportações	Estímulo sobre o FBKF
<b>Impacto sobre a produção*</b>	194.919.176,08	219.679.754,67	219.832.006,27
<b>Impacto sobre o emprego**</b>	1.776,42	1.660,36	1.962,25
<b>Impacto sobre os salários*</b>	41.021.474,83	37.000.832,49	43.178.471,68

Resultados	Estímulo sobre o consumo	Estímulo sobre as exportações	Estímulo sobre o FBKF
<b>Impactos sobre autônomos</b>	10.164.279,52	11.956.400,06	14.102.805,79
<b>Impacto sobre o EOB*</b>	44.671.384,21	38.454.836,69	32.594.738,03
<b>Impacto sobre as remunerações (salários, autônomos e EOB*</b>	95.857.138,56	87.412.069,25	89.876.015,50

Fonte: Elaboração dos autores, 2022.

Legenda: \*R\$.\*\*\*\*\*.\*\*Número de empregados.

**Quadro 3** - Efeitos de Encadeamento e impacto de aumento do Investimento sobre a Produção.

Setores	Índice Rasmussen-Hirshman para trás	Índice Rasmussen-Hirshman para frente	Índice de Ghosh para frente	Impacto sobre a produção de aumento de 100 milhões do investimento
Agricultura	0,68	0,98	1,08	0,0017%
Indústria	1,23	1,16	1,03	0,0031%
Serviços	1,10	0,86	0,89	0,0010%

Fonte: Elaboração dos autores, 2022.

**Quadro 4** - Indicadores de Efeitos de Encadeamento e sobre a Produção.

Setores	Índice Rasmussen-Hirshman para trás	Índice Rasmussen-Hirshman para frente	Impacto sobre a produção de aumento de 100 milhões do investimento
Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	1,11	1,15	1.105.651,16
Indústrias Extrativas	1,1	1,15	1.095.400,43
Indústrias de Transformação	<b>1,35</b>	1,12	1.349.729,90
Eletricidade e Gás	<b>1,24</b>	<b>1,42</b>	1.235.478,08
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	1	1,15	995.274,28
Construção	<b>1,21</b>	0,75	1.205.894,22
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	1	1,02	997.680,35
Transporte terrestre	<b>1,25</b>	<b>1,33</b>	1.254.876,63
Transporte aquaviário	1,13	<b>1,34</b>	1.130.655,91
Transporte aéreo	<b>1,19</b>	1,18	1.189.063,78
Armazenagem e correio	1,02	<b>1,35</b>	1.015.858,07
Alojamento	1,07	1,09	1.068.708,88
Alimentação	1,15	0,71	1.151.528,33
Informação e comunicação	1,14	1,19	1.138.790,78

Setores	Índice Rasmussen-Hirshman para trás	Índice Rasmussen-Hirshman para frente	Impacto sobre a produção de aumento de 100 milhões do investimento
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	0,92	1,13	920.234,46
Atividades imobiliárias	0,7	0,73	702.277,74
Atividades científicas, profissionais e técnicas	1	1,5	1.000.341,93
Atividades administrativas e serviços complementares	0,91	<b>1,37</b>	907.558,00
Administração pública, defesa e seguridade social	0,88	0,62	878.639,17
Educação Pública	0,77	0,59	774.334,71
Educação Privada	0,87	0,73	873.403,46
Saúde Pública	0,93	0,59	928.632,07
Saúde Privada	1,02	0,67	1.021.543,66
Artes, cultura, esporte e recreação	1	0,77	999.817,85
Outras atividades de serviços	1,06	0,76	1.058.626,17
Serviços domésticos	0	0,59	0

**Fonte:** Elaboração dos autores, 2022.

A preocupação dos novos desenvolvimentistas com a indústria é sempre colocada como argumento para que a variável chave seja a taxa de câmbio, de forma a garantir a competitividade das exportações. Alguns estudos, porém, tornam discutível tal proposta. Em primeiro lugar, o impacto

da desvalorização do real sobre a inflação. Além de levar à queda dos salários, isso levará, no regime de metas inflacionárias, ao aumento da taxa de juros, criando problemas para o próprio crescimento industrial desejado e da economia como um todo. Por outro lado, como observa de Paula (2022, p. 48), “as evidências empíricas de vários trabalhos acadêmicos, que procuraram estimar a função exportação no Brasil, sugerem que o efeito preço (resultante da taxa de câmbio) é superado largamente pelo efeito renda mundial”.<sup>6</sup> E sobre a esta última, não temos controle.

Os setores de Eletricidade e gás e de Transporte Terrestre são também particularmente importantes como setores-chave da economia, por ocuparem uma das cinco primeiras posições tanto em efeitos de encadeamento para trás como para frente.

De forma a investigar melhor a influência dos diferentes setores sobre a economia como um todo, conforme mencionado no item metodológico, calculamos o campo de influência, constante na **Figura 1** adiante. Observe-se que, a este respeito, se destaca, em particular e de forma significativa, denovo a Indústria de transformação; mas também Eletricidade e gás; Atividades financeiras, seguros, e serviços relacionados; e Transporte terrestre, nesta ordem.

O setor de Construção, conhecido como veremos, por seu potencial empregador, mostra-se aqui como forte gerador de demanda para os demais setores da economia, dada sua importância fornecendo efeitos de encadeamento para trás. Ou seja, o **Quadro 4** dá, assim, importantes exemplos de como a busca por resolver problemas distributivos brasileiros é compatível e é beneficiada com ganhos produtivos expressivos para a maior parte dos setores.

O caráter includente do processo de crescimento, do ponto de vista social, é particularmente influenciado pelo potencial gerador de empregos e remunerações, tanto de trabalhadores assalariados como de autônomos ou que recebem rendimentos mistos. Assim, os **Quadros 5, 6 e 7** detalham este potencial para os 26 setores analisados nesta matriz, marcando em negrito

---

6 Ele se refere especificamente a Schettini *et al.* (2012).

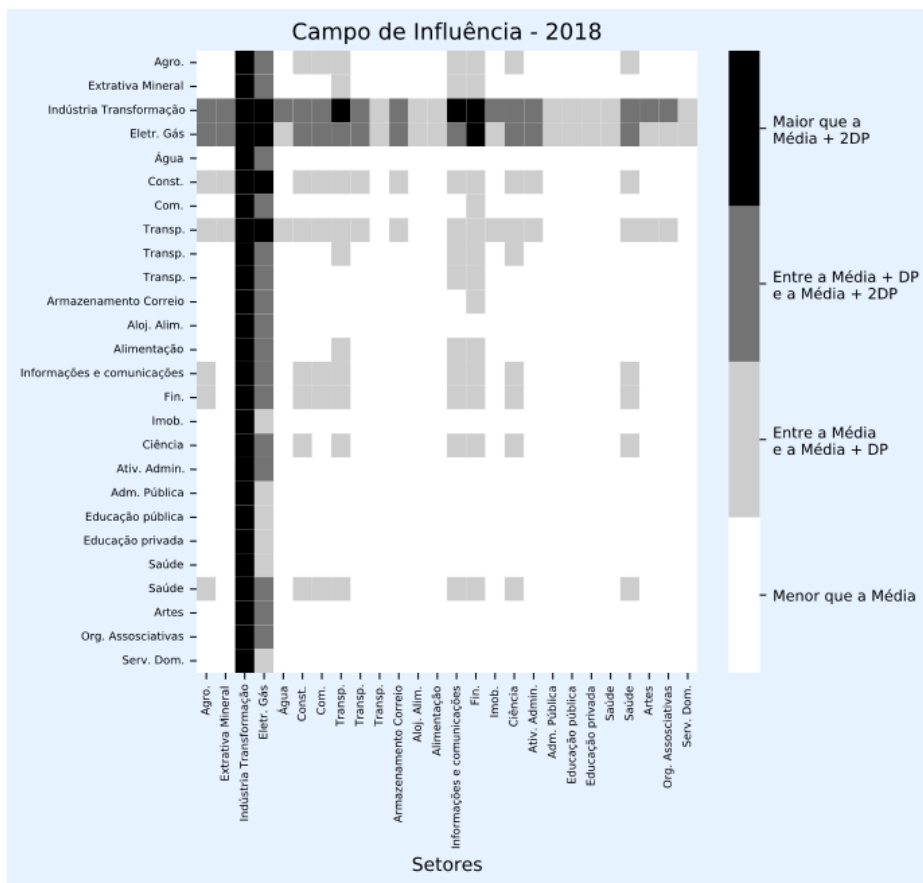
potencial para os 26 setores analisados nesta matriz, marcando em negrito os cinco setores maiores geradores de aumento nestas variáveis.

No que tange à geração valor adicionado, temos que os principais setores que reagem a um aumento de R\$ 100 milhões de investimento são os de Construção; indústria de transformação; Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas; Informação e comunicação; e Atividades científicas, profissionais e técnicas, nesta ordem.

Na geração de empregos, também como resultado de um impulso no investimento de R\$ 100 milhões, destacam-se os setores de Construção; Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas; Indústria de transformação; Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, nesta ordem.



**Figura 1**



**Fonte:** Elaboração dos autores, 2022.

**Quadro 5** - Empregos e Valor Adicionado gerados após um aumento de R\$100 milhões no investimento total.

<b>Setores</b>	<b>Empregos</b>	<b>Valor adicionado bruto (PIB)</b>
Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	176,18	4.076.872,08
Indústrias Extrativas	3,23	2.233.822,56
Indústrias de Transformação	236,90	15.999.074,18
Eletricidade e Gás	1,33	1.020.286,36
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	3,99	356.496,99
Construção	900,15	28.746.524,83
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	339,78	13.812.559,77
Transporte terrestre	58,21	2.359.246,37
Transporte aquaviário	0,63	121.268,33
Transporte aéreo	0,52	86.312,95
Armazenagem e correio	9,02	885.870,63
Alojamento	3,79	127.961,35
Alimentação	4,55	105.543,19
Informação e comunicação	44,12	6.957.985,25
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	9,25	3.151.069,64
Atividades imobiliárias	0,95	1.201.092,93
Atividades científicas, profissionais e técnicas	59,81	4.618.069,72

Setores	Empregos	Valor adicionado bruto (PIB)
Atividades administrativas e serviços complementares	55,20	2.356.420,12
Administração pública, defesa e seguridade social	10,34	1.319.485,41
Educação Pública	20,58	1.445.280,72
Educação Privada	6,01	214.914,28
Saúde Pública	2,00	121.103,17
Saúde Privada	0,07	3.628,92
Artes, cultura, esporte e recreação	3,63	74.257,71
Outras atividades de serviços	12,00	230.202,91
Serviços domésticos	0,00	0,00

Fonte: Elaboração dos autores, 2022.

No que se refere à geração de rendimentos, interessa-nos especialmente a geração de salários e rendimentos mistos, já que eles envolvem maior parcela da população permitindo maior distribuição da renda gerada na economia. Os setores maiores geradores de salários, conforme o **Quadro 6**, são os de Construção; indústria de transformação; Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas; Informação e comunicação; e Atividades científicas, profissionais e técnicas, nesta ordem.

Os rendimentos mistos, conforme já mencionado, envolvem grande parcela da população de baixa renda, e funcionam como válvula de escape para os que não conseguem empregos formais. O **Quadro 7** mostra que os maiores geradores deste tipo de remuneração são os setores de Construção; Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura; Comércio; atividades científicas, profissionais e técnicas; e, Indústria de transformação, nesta ordem.

Somadas as remunerações salariais e mistas, conforme é possível ver no **Quadro 8**, os principais geradores destas remunerações, após um aumento de R\$ 100 milhões na demanda total de investimento, são: Construção; indústria de transformação; Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas; Informação e comunicação; e, Atividades científicas, profissionais e técnicas, nesta ordem.

**Quadro 6** - Salários gerados após aumento de R\$100 milhões no investimento total.

<b>Setores</b>	<b>Salários</b>
Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	774.630,85
Indústrias Extrativas	390.432,50
Indústrias de Transformação	<b>9.240.275,24</b>
Eletricidade e Gás	181.107,70
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	162.834,69
Construção	<b>12.356.231,92</b>
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	<b>7.085.947,04</b>
Transporte terrestre	1.254.870,89
Transporte aquaviário	61.831,80
Transporte aéreo	64.964,50
Armazenagem e correio	491.199,76
Alojamento	97.615,63
Alimentação	48.615,32
Informação e comunicação	<b>3.203.111,46</b>
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	1.231.741,38

<b>Setores</b>	<b>Salários</b>
Atividades imobiliárias	16.183,12
Atividades científicas, profissionais e técnicas	<b>1.870.966,99</b>
Atividades administrativas e serviços complementares	1.663.249,35
Administração pública, defesa e seguridade social	1.132.451,06
Educação Pública	1.381.408,51
Educação Privada	187.860,95
Saúde Pública	115.212,62
Saúde Privada	1.920,09
Artes, cultura, esporte e recreação	42.857,14
Outras atividades de serviços	120.951,18
Serviços domésticos	0,00

**Fonte:** Elaboração dos autores, 2022.

**Quadro 7** - Rendimentos mistos gerados após aumento de R\$100 milhões no investimento total.

<b>Setores</b>	<b>Rendimentos mistos</b>
Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	<b>1.944.556,75</b>
Indústrias Extrativas	3.522,66
Indústrias de Transformação	<b>557.798,45</b>
Eletricidade e Gás	0
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	12.280,06
Construção	<b>8.102.270,88</b>

<b>Setores</b>	<b>Rendimentos mistos</b>
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	<b>1.439.753,86</b>
Transporte terrestre	362.622,66
Transporte aquaviário	5.175,72
Transporte aéreo	0
Armazenagem e correio	14.199,36
Alojamento	11.240,43
Alimentação	39.202,15
Informação e comunicação	351.185,93
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	19.667,07
Atividades imobiliárias	8.782,96
Atividades científicas, profissionais e técnicas	<b>1.004.264,81</b>
Atividades administrativas e serviços complementares	100.621,92
Administração pública, defesa e seguridade social	0
Educação Pública	0
Educação Privada	16.600,48
Saúde Pública	0
Saúde Privada	1.069,15
Artes, cultura, esporte e recreação	20.435,09
Outras atividades de serviços	87.555,39
Serviços domésticos	0

**Fonte:** Elaboração dos autores, 2022.

**Quadro 8** - Salários + Rendimentos Mistos gerados por aumento de R\$ 100 milhões no investimento total.

<b>Setores</b>	<b>Salários + Rendimentos Mistos</b>
Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	2.719.187,60
Indústrias Extrativas	393.955,16
Indústrias de Transformação	<b>9.798.073,69</b>
Eletricidade e Gás	181.107,70
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	175.114,74
Construção	<b>20.458.502,80</b>
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	<b>8.525.700,90</b>
Transporte terrestre	1.617.493,54
Transporte aquaviário	67.007,52
Transporte aéreo	64.964,50
Armazenagem e correio	505.399,12
Alojamento	108.856,07
Alimentação	87.817,47
Informação e comunicação	<b>3.554.297,40</b>
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	1.251.408,44
Atividades imobiliárias	24.966,09
Atividades científicas, profissionais e técnicas	<b>2.875.231,80</b>
Atividades administrativas e serviços complementares	1.763.871,27
Administração pública, defesa e seguridade social	1.132.451,06

<b>Setores</b>	<b>Salários + Rendimentos Mistos</b>
Educação Pública	1.381.408,51
Educação Privada	204.461,43
Saúde Pública	115.212,62
Saúde Privada	2.989,24
Artes, cultura, esporte e recreação	63.292,23
Outras atividades de serviços	208.506,57
Serviços domésticos	0

**Fonte:** Elaboração dos autores, 2022.

## Considerações Finais

O recente debate desenvolvimentista no Brasil está completando vinte anos, e este trabalho aproveitou a data para atualizar a matriz insumo-produto brasileira, de forma a fornecer subsídios para rediscutir prescrições de política econômica. Para os desenvolvimentistas, é o estímulo à demanda que permite alavancar o desenvolvimento econômico, entendido como crescimento incluyente do ponto de vista produtivo e social. Ele precisa ser conseguido a partir de papel deliberado do Estado para estimulá-lo, seja regulando e fornecendo estímulos específicos, seja o próprio Estado investindo, entrando no processo econômico e investindo ele mesmo, de forma a multiplicar renda e emprego e, assim, levar otimismo e confiança aos potenciais investidores, ampliando o rendimento esperado e viabilizando a decisão de investir.

Deixar o crescimento ao mercado não garante equidade nem distribui melhor os ganhos produtivos e sociais. O mercado funciona a partir de ofertas e demandas e seus participantes têm influência sobre o resultado do sistema de preços na proporção em que delas participam. Ou seja, do ponto de vista



das demandas estão bem representados os que têm recursos para comprar, e das ofertas os que têm e quanto mais têm a oferecer. Quanto maior for a desigualdade e a pobreza, como é o caso no Brasil, menor é a parcela dos que ganham com o mercado. Por um lado, por não terem recursos para demanda; por outro, porque podem oferecer basicamente força de trabalho. No entanto, quanto mais pobres, mais tendem a ser pouco qualificados e pouco organizados, aliados dos ganhos deste mercado em função disso.

Partindo da ideia de que o desenvolvimento precisa ser incluyente do ponto de vista produtivo e social, a matriz de insumo produto foi analisada, em primeiro lugar, para saber qual o tipo de demanda final agregada deveria ser estimulado, de forma a obter mais setores beneficiados com efeitos de encadeamento para trás e mais pessoas favorecidas por empregos, salários e rendimentos mistos. Uma vez confirmado o investimento como a demanda mais potente neste sentido, foi dado um choque de aumento R\$ 100.000,00 no investimento, para investigar o impacto setorial sobre estas variáveis de forma mais detalhada, contemplando a economia brasileira dividida em 26 setores.

A prioridade ao componente Investimento da demanda final agregada contempla dois aspectos importantes do desenvolvimento que atraíram a atenção de Celso Furtado ao longo de suas análises. Em primeiro lugar, destaca que o desenvolvimento é “sempre tributário de uma atividade criadora”, e ao tratar da importância da criatividade e da inventividade no processo de modernização e de desenvolvimento, mostra-se ciente da existência de “modos de desenvolvimento hegemônicos que monopolizam a inventividade ao nível dos fins em benefício de certos países” (FURTADO, 1981, p. 47). Estimular o desenvolvimento doméstico fornece estímulo a esta criatividade e potencializa as especificidades do país em termos de respostas domésticas para a solução dos próprios problemas.

Mas, em segundo lugar, e analisando com destaque o papel que os estrangulamentos externos tiveram no desenvolvimento da economia brasileira, Furtado (1959; 2009) reconhece explicitamente que “o sentido do desenvolvimento decorrerá do projeto de autotransformação que se crie na

coletividade, ou nos grupos que nela exerçam uma atividade política. O fator dinâmico externo não será jamais condição suficiente para o desenvolvimento” (FURTADO, 2003, p. 103). Essa é outra justificativa para a escolha de um componente interno da demanda agregada. Este artigo, além disso, priorizou entre os elementos da demanda final agregada doméstica o investimento, em função do potencial gerador de impactos sobre variáveis que tendem a distribuir melhor os benefícios do crescimento econômico.

Esta análise permitiu mostrar que entre os 26 setores em que a economia brasileira foi dividida, alguns poucos foram particularmente importantes na inclusão social e produtiva, seja pelos efeitos de encadeamento, seja pela geração de emprego e remunerações dos trabalhadores. Em particular, dois setores se destacam por aparecerem entre os cinco que mais alavancam a distribuição de benefícios do crescimento econômico, promovendo maiores efeitos de encadeamento para trás, gerando empregos, salários e rendimentos mistos: a Construção e a Indústria de Transformação. A Construção só perde o primeiro lugar para a Indústria de transformação com relação aos efeitos de encadeamento para trás, mas é campeã nos efeitos de encadeamento para frente. Quanto à Indústria de transformação, apesar de ocupar apenas o quinto lugar na geração de rendimentos mistos, tem enorme poder de geração de salários, o que faz com que, no somatório das remunerações de trabalhadores ela ocupe o segundo lugar, depois da Construção.

O setor Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas aparece como importante para geração de empregos e das remunerações, tanto salariais como mistas. Destacam-se ainda Atividades científicas, profissionais e técnicas gerando empregos, salários e rendimentos mistos; Eletricidade e gás e Transporte terrestre na geração de efeitos de encadeamento para trás e para frente; Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura gerando empregos e remunerações mistas; Informação e comunicação na geração de salários em montante suficiente para ocupar lugar de destaque no total de remunerações de trabalhadores, apesar de não ocupar lugar de destaque nos rendimentos mistos.

Ou seja, vemos apenas sete setores se destacando com um potencial expressivo de geração de benefícios do processo de crescimento. Como chamava atenção Hirshman (1961), o crescimento para ser estimulado não precisa influir proporcionalmente sobre todos os setores, mas apenas sobre aqueles que mais proporcionam estímulos aos demais. Em particular, recursos para alavancar o desenvolvimento não podem ser pulverizados, sob pena de perderem eficácia, sobretudo quando escassos. É preciso escolher setores onde os efeitos de encadeamento sejam maiores, para estimular a economia como um todo, assim como é preciso escolher os setores onde a distribuição de benefícios como empregos e rendimentos seja mais ampla, para obter um crescimento com inclusão social, como querem os desenvolvimentistas.

Isso, contudo, é importante frisar, vai na direção contrária do pensamento neoliberal dominante. Para este, dado que o mercado é visto como o melhor regulador econômico, as melhores políticas são as que lidam apenas com preços, que são iguais para todos, sem discricionariedade por parte dos governos. A análise da matriz de insumo-produto feita aqui, porém, indica que é preciso analisar a economia, planejar, e escolher o que mais convém se o que se quer é uma política eficaz e incluyente do ponto de vista social. Planejar a partir das matrizes de insumo-produto, ampliar a análise aqui realizada apenas a título de exemplo, detalhando a cadeia produtiva dos setores considerados chaves, e desenhando políticas e estímulos para os mesmos pode ter papel fundamental no processo de alavancagem do desenvolvimento com inclusão produtiva e social.

## Referências

---

AMADO, A. M.; MOLLO, M. L. R. The "developmentalism" debate in Brazil: some economic and political issues. *Review of Keynesian Economics*, v. 3, n. 1, 2015.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do socialdesenvolvimentismo.

*Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, n. esp., p. 779-810, dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea; Inpes, 1988.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, v. 21, n. esp., p. 729-747, dez. 2012.

BIELSHOWSKY (Coord.). *Investimento e reforma no Brasil nos anos 1990*. Brasília: Cepal; Ipea, 2002.

BESSER-PEREIRA, L. C. After structuralism, a development alternative for Latin America, Paper presented to the *Research Conference on Economic Doctrines in Latin America: Their Evolution, Transmission and Power*, St. Anthony's College, Latin America Centre, Oxford University, September 28-29, 2000.

BESSER-PEREIRA, L. C. A fragilidade que nasce da dependência externa (o obstáculo maior: depender de poupança externa). *Valor*, n. 1000, set. 2001a.

BESSER-PEREIRA, L. C. Decisões estratégicas e overlapping consensus a América Latina. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 4, p. 3-29, out. 2001b.

BESSER-PEREIRA, L. C. New developmentalism and conventional orthodoxy, Presentation to the panel "Neo-liberalism in Latin America: Successes and Failures". XXIV Lasa Congress, Dallas, March 27, 2003.

BESSER-PEREIRA, L. C. Novo-Desenvolvimentismo. *Folha de S. Paulo*, 19 set. 2004.

BESSER-PEREIRA, L. C. New developmentalism and conventional orthodoxy. *Economie Appliquée*, t. LIX, n. 3, p. 95-106, 2006.

BESSER-PEREIRA, L. C. Estado y Mercado em el NuevoDesarrollismo. *Nueva Sociedad*, n. 210, p. 110-125, jul.-ago. 2007.

BESSER-PEREIRA, L. C. An Account of New Developmentalism and the Structuralist Macroeconomics. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 3, p. 493-502, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. Por que a poupança externa não promove crescimento. *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 1, p. 3-19, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento. *Revista de*

*Economia Política*, v. 30, n. 4, p. 663-686, 2010.

BRUNO, M. *Growth regime and capital accumulation in Brazil: a preliminary analysis of the liberalization period*. [S. n. t.], 2012. [Mimeografado].

CARNEIRO, R. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, n. esp., p. 749-778, dez. 2012.

DE PAULA, L. F. R., *Economia Brasileira na Encruzilhada: Ensaio sobre macroeconomia, desenvolvimento econômico e economia bancária*. Curitiba: Appris, 2016.

DWECK, E. Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos? In: DWECK, E. et al. *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

FERRARI FILHO, F.; FONSECA, P. D. Qual Desenvolvimentismo? Uma proposição à la wage-ledkeynesiano-institucionalista. *Anais do [...] Encontro Nacional de Economia da ANPEC*, 41º. Foz do Iguaçu: ANPEC, 2013.

FERRARI FILHO, F.; DE PAULA, L. F. R. Padrões de crescimento e desenvolvimentismo: uma perspectiva keynesiano-institucionalista. *Nova Economia*, v. 26, n. 3, 2016.

FIORI, J. L. *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

FOLEY, D. Realization and accumulation in a Marxian model of the circuit of capital. *Journal of Economic Theory*, v. 28, n. 2, p. 300-319, 1982.

FOLEY, D. *Money, accumulation and crisis*. London: Harwood Academic Publishers, 1986. (Fundamentals of Pure and Applied Economics, n. 2).

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

FURTADO, C. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Ed. Cia. Nac., 1981.

FURTADO, C. *Raízes do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Celso Furtado, 2009.

GUILHOTO, J. J. M. et al. Índices de ligações e setores-chave na economia brasileira: 1959/80.

*Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 287-314, ago. 1994.

HIRSCHMAN, A. O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

KURZ, H. Technical change, growth and distribution: a steady-state approach to unsteady growth. In: KURZ, H. (Ed.). *Capital, distribution and effective demand: studies in the classical approach to economic theory*. Cambridge: Polity Press, 1990.

LEONTIEF, W. *The structure of the american economy*. New York: Oxford Univ. Press, 1951.

NERI, M. C. Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda? *FGV Social*, Rio de Janeiro, set. 2018.

MARGLIN, S.; BHADURI, A. Profit squeeze and Keynesian theory. In: MARGLIN, S. A.; SCHOR, J. N. *The Golden Age of Capitalism*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

MILLER, R. E.; BLAIR, P. D. *Input-Output Analysis: foundations and extensions*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2009.

MOLLO, M. L. R.; AMADO, A. M. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. *Economia & Sociedade*, v. 24, n. 1 (53), 2015.

MOLLO, M. L. R.; TAKASAGO, M. O debate desenvolvimentista no Brasil e o papel da indústria: novos resultados de antigas lições. *Economia & Sociedade*, v. 28, n. 3 (67), 2019.

ONARAN, O.; STOCKHAMMER, E. *Two different export-oriented growth strategies under a wage-led accumulation regime: à la Turca and à la South Korea*. Amherst: Political Economy Research Institute; University of Massachusetts, 2002. (Working Paper Series, n. 38).

OREIRO, J. L. C. Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política monetária. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 75, 2012a.

OREIRO, J. L. C. *Wage-led versus Export-led: Desfazendo confusões conceituais. Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento, Opinião*, 24 set. 2012b.

PREBISCH, R. O Falso Dilema entre Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Monetária. *Revista de Ciências Econômicas*, 1961.

SCHETTINI, B.; SQUEFF, G.; GOUVÊA, R. Estimativa da função de exportações agregadas com dados das Contas Nacionais Trimestrais. *Texto para Discussão IPEA*, n. 1598, mar. 2012.

- SONIS, M.; HEWINGS, G. J. D. *Fields of Influence in Input-Output Systems*. Urbana: University of Illinois - Regional Economics Applications Laboratory, 1994. [Mimeo].
- SONIS, M.; HEWINGS, G. J. D. Error and Sensitivity Input-Output Analysis: a new approach. In: MILLER, R. R.; POLENSKE, K. R.; ROSEM A. Z. (Eds.). *Frontiers of Input-Output Analysis*. New York: Oxford Univ. Press, 1989.
- SANTOS, P. L. Production and consumption credit in a continuous-time model of the circuit of capital. *Historical Materialism*, v. 17, n. 2, p. 180-201, 2013a.
- SANTOS, P. L. Demand, production and the determinants of distribution: a caveat on "wage-led growth". *Working Paper Series*, PERI – Political Economy Research Institute, n. 323, May 2013b.
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. Introdução. In: *Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*. Barueri, SP; Rio de Janeiro: Manole; Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- TAKASAGO, M.; MOLLO, M. L. R.; GUILHOTO, J. O debate desenvolvimentista no Brasil – discutindo resultados da matriz de insumo-produto. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 48, jan.-jun. 2017.
- VALE, V. A.; PEROBELLI, F. S. *Análise de Insumo-Produto: teorias e aplicações no R. Curitiba*: [Edição Independente], 2020.

Guilherme Grandi\*  
Universidade de São Paulo  
São Paulo, São Paulo, Brasil



## Crítica ao modelo de desenvolvimento do governo militar no Brasil: a produção intelectual de Celso Furtado entre 1981 e 1983

Recebido em: 25 fev. 2022    Aprovado em: 30 out. 2022    Publicado em: 23 dez. 2022  
DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.17.31-5>

### Resumo

O objetivo do artigo é discutir a produção intelectual de Celso Furtado durante o chamado triênio recessivo no Brasil, isto é, entre 1981 e 1983. Neste período, o autor publicou três livros pouco conhecidos pelo público leitor em geral. São eles, *O Brasil "pós-milagre"*, *A nova dependência: dívida externa e monetarismo* e *Não à recessão e ao desemprego*. Neles, Furtado tece um conjunto de preocupações sobre a situação econômica e social do Brasil que o levou a formular diagnósticos, proposições teórico-interpretativas e políticas acerca da capacidade do Estado brasileiro de enfrentar a crise do endividamento externo e a queda acintosa do produto interno do país. Argumenta-se que nesses três livros o autor sintetiza a sua crítica ao modelo de desenvolvimento que marcou a economia política do regime militar no Brasil que vigorou de 1964 a 1985.

**Palavras-chave:** Celso Furtado. Recessão Econômica. Endividamento Externo.

---

\* Professor Doutor da Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Economia. Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo; Mestre em Economia e graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. E-mail: [ggrandi@usp.br](mailto:ggrandi@usp.br)  
 <http://lattes.cnpq.br/7997668671913379>    <http://orcid.org/0000-0002-6040-0650>



Guilherme Grandi\*

São Paulo University

São Paulo, São Paulo, Brazil



## **Criticism of the development model of the military government in Brazil: the intellectual production of Celso Furtado between 1981 and 1983**

Received: 25 Feb. 2022    Approved: 30 Oct. 2022    Published: 23 Dec. 2022

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.17.31-5>

### **Abstract**

*The objective of the paper is to discuss Celso Furtado's intellectual production during the so-called recessive triennium in Brazil, that is, between 1981 and 1983. During this period, the author published three books that were little known by the general readership. "O Brasil 'pós-milagre'" [The Brazil "post-miracle"], "A nova dependência: dívida externa e monetarismo" [The new dependency: external debt and monetarism] and "Não à recessão e ao desemprego" [No to recession and unemployment]. In them, Furtado weaves a set of concerns about the economic and social situation in Brazil that led him to formulate diagnoses, theoretical-interpretative and political propositions about the capacity of the Brazilian State to face the external debt crisis and the sharp drop in the domestic product of the country. It is argued that in these three books the author synthesizes his criticism of the development model that marked the political economy of the military regime in Brazil that was in force from 1964 to 1985.*

**Keywords:** Celso Furtado. Economic Recession. External Indebtedness.

\* Professor at the São Paulo University, College of Economics, Administration and Accounting, Department of Economics. PhD in Economic History from the São Paulo University; MSc in Economics and graduated in Social Sciences from São Paulo State University Júlio de Mesquita Filho. E-mail: [ggrandi@usp.br](mailto:ggrandi@usp.br)

<http://lattes.cnpq.br/7997668671913379>

<http://orcid.org/0000-0002-6040-0650>

## Introdução

Entre a publicação do seu primeiro livro, *A economia brasileira* (1954), e o célebre *Formação econômica do Brasil* (1959), Celso Furtado publicou outros três trabalhos: *Uma economia dependente* (1956), *Perspectivas da economia brasileira* (1957) e sua tese de doutoramento sobre a economia colonial no Brasil, defendida em 1948 na Universidade de Paris. Os argumentos centrais desses trabalhos estão, segundo Mattoso (1998), condensados em *Formação econômica*, o que denota uma característica importante do percurso intelectual de Furtado, que consiste na autocrítica visando o aperfeiçoamento dos modelos interpretativos então adotados.

O mesmo pode-se dizer em relação ao conjunto de livros publicados por ele entre 1981 e 1983: *O Brasil "pós-milagre"*, *A nova dependência: dívida externa e monetarismo* e *Não à recessão e ao desemprego*. Enquanto o primeiro analisa o legado deixado pelo período e modelo de desenvolvimento associados à concepção conhecida como "milagre econômico", o livro *A nova dependência* apresenta um diagnóstico preciso sobre questões urgentes à época no Brasil, como o endividamento externo, a aceleração inflacionária e a internacionalização da economia brasileira. O trabalho subsequente, *Não à recessão e ao desemprego*, consiste mais em um livro de "combate", uma análise que denota certa indignação do autor frente à desordem do cenário econômico do país e encerra suas reflexões durante o triênio recessivo, no qual a economia brasileira se retraiu cerca de 2,2% ao ano. Observa-se que o primeiro desses três livros, publicado em 1981, retoma um conjunto de preocupações do autor – presente, portanto, em trabalhos anteriormente publicados<sup>1</sup> – que o levou a formular diagnósticos, proposições teórico-interpretativas e políticas acerca da economia brasileira no contexto de crise marcado pelo endividamento externo e pelo recuo do produto interno do país.

---

1 Referimo-nos aos seguintes livros de Furtado: *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* (1966); *Análise do "Modelo" Brasileiro* (1972); e *A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina* (1973).

O fato é que o início da década de 1980 se caracterizou pelo agravamento do quadro de crise internacional como consequência do “Segundo Choque do Petróleo”, ocorrido em 1979, e, no Brasil, a questão da dívida externa, aliado à escalada da inflação, se mostraram uma combinação deletéria que acarretou uma reversão da trajetória de crescimento da economia brasileira entre 1981-83. Este período é conhecido pela literatura especializada como o triênio do ajuste recessivo, levado a cabo pelo último governo do regime militar instaurado em 1964, o governo do general João Figueiredo, e marcado também pelas negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para a assinatura de um acordo de “empréstimo de salvação”. Tal ajuste vinha sendo defendido pelo ministro do Planejamento demissionário em 1979, Mario Henrique Simonsen, diante da mudança de perspectiva em relação à economia internacional já a partir de 1977/78. Mas, afinal, qual era a opinião de Furtado a respeito desse contexto e dos principais problemas enfrentados pela economia brasileira no despontar dos anos 80? Outra questão que se impõe é: por que se sabe pouco, ou não se discute com frequência e profundidade, acerca da produção intelectual de Furtado do início da década de 1980?

Vivendo ainda no exterior, Furtado vinha demonstrando preocupação aguda com o rumo que a economia brasileira tomava desde a virada dos anos 60 para os 70, ao perceber que o modelo de desenvolvimento perseguido pelo regime militar trazia riscos à autonomia do Estado em gerir com controle a economia nacional, conferindo assim grande probabilidade de se gerar desequilíbrios estruturais de difícil solução nos curto e médio prazos.<sup>2</sup> Em verdade, a segunda metade dos anos 70 já vinha testemunhando uma piora gradativa de alguns dos principais indicadores macroeconômicos do país, a começar pelos déficits crônicos em conta corrente do balanço de pagamentos.

Os estratagemas mais recorrentes, e espúrios, com os quais a

---

2 No período de 1964 a 1985, Furtado manteve-se no exílio e teve uma atuação destacada por meio de suas atividades de pesquisa e ensino, primeiro no Chile, junto ao Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social (Ilpes), vinculado à Cepal; depois na Universidade de Yale, nos Estados Unidos; e, em seguida, na França, como professor da Universidade de Paris I. Em Paris, chegou a atuar também no Instituto de Altos Estudos da América Latina, no IEDES, na *Maison des sciences de l'homme* e na *École de Hautes Études en Sciences Sociales*.

economia brasileira conseguiu crescer durante o período 1964-85 levaram o país a níveis insustentáveis de inflação e endividamento. De modo a buscar remediar a baixa propensão à poupança dos brasileiros, o governo ditatorial, por meio do seu modelo fundado na incompatibilidade entre o padrão de consumo dos extratos mais elevados da renda e a geração interna de poupança, desnudou a contradição elementar que, segundo Furtado, explicava a desigualdade de renda no país e o seu nível exagerado de endividamento externo. O resultado é clarividente: houve um aumento considerável da demanda por recursos financeiros, ao longo de toda a década de 1970, que fortaleceu em demasia a posição dos agentes que negociam com dinheiro e com outros ativos de elevada liquidez, e cuja participação na renda global aumentou significativamente.

O fato é que, após o choque internacional do setor petrolífero em 1979, a intenção do governo brasileiro de realizar o ajustamento externo teve como um dos resultados o aumento dos desequilíbrios internos, com destaque para o fenômeno inflacionário. A ideia encabeçada pela equipe econômica do governo Figueiredo, de promover uma correção de preços relativos por meio de uma política cambial de maxidesvalorizações, amenizou a situação do saldo em transações correntes, porém, ao custo do recrudescimento do nível geral de preços da economia brasileira.

A inflação da época também fora alimentada pelas operações de esterilização do ingresso de capital externo, haja vista que a venda de títulos públicos, com o propósito de diminuir a oferta de moeda, evitava quedas acintosas da taxa de juros reduzindo-se assim a pressão inflacionária. Não obstante, os superávits na conta capital do balanço de pagamento se mostravam inferiores aos déficits em conta corrente; o aumento do nível internacional de juros fez explodir o custo do serviço da dívida contraída junto aos credores internacionais; e, ademais, as reservas de câmbio caíram de cerca de US\$ 12 para US\$ 7 bilhões entre 1978 e 1981 (BONTEMPO, 1988, p. 109).

O resultado que se descortinou em plena crise da dívida externa é o de um sistema muito mais dependente dos intermediários financeiros do que das

autoridades monetárias, dada a influência maior que os primeiros detinham sobre o grau de liquidez da economia. O Banco Central do Brasil (Bacen) parecia estar de mãos atadas diante da constante necessidade de refinanciar o pagamento da dívida pública, sempre por meio do aumento do volume da dívida. Entre 1974 e o início das tratativas com o FMI em 1982, o Estado brasileiro se refinanciou contraindo mais dívidas. A subserviência era de tal ordem que o governo brasileiro chegou ao disparate de indexar os títulos públicos ao dólar, colocando assim em xeque a soberania do cruzeiro. Em suma: "O aumento da dívida pública engendra expansão do fluxo de ativos financeiros não-monetários e estimula o crescimento relativo da intermediação financeira" (FURTADO, 1983, p. 33).

Este era o principal incômodo de Furtado durante o triênio 1981-83, qual seja, a perda do controle governamental sobre a grau de liquidez da economia. Se antes, a inflação incidia mais sobre o preço dos bens finais, no início dos anos 1980, as circunstâncias impunham demasiada pressão sobre o mercado de capitais levando ao aumento das taxas de juros e inflacionando os custos financeiros do setor produtivo. A hipertrofia da intermediação financeira então resultante, em linha com a doutrina política do FMI, impunha a contração da demanda, isto é, a recessão como forma de enfrentar a inflação, porém ao custo de desestimular o investimento na produção. O assim chamado ajuste recessivo foi a última evidência que Furtado precisava para sustentar a sua crítica de que o governo militar se encontrava na lona, nocauteado, ou de joelhos, implorando perdão aos credores e totalmente entregue às condicionalidades políticas das finanças internacionais. É essa perda de autonomia política, e de controle sobre os agregados monetários, que mais inquietava Furtado no período aqui em foco.

Diante do exposto, estruturou-se o presente artigo em mais cinco seções, além desta introdução. Na próxima seção, apresenta-se três conceitos fundamentais do pensamento furtadiano: dependência externa, substituição de importações e subdesenvolvimento. Entende-se que a crítica do autor ao modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) explicita os nexos de mútua determinação entre a persistência do

subdesenvolvimento e a dependência externa. Já a segunda seção se volta para o trinômio que melhor define o contexto macroeconômico do Brasil na primeira quadra dos anos 1980: dívida externa, FMI e ajuste recessivo. As terceira, quarta e quinta seções do artigo discutem, respectivamente, os trabalhos que compõem a trilogia aqui identificada composta por livros pouco conhecidos pelo público leitor: *O Brasil "pós-milagre", A nova dependência e Não à recessão e ao desemprego*.

## 1. Dependência e subdesenvolvimento no pensamento de

### Furtado

Furtado é, sem sobra de dúvidas, um dos mais destacados intérpretes da realidade econômica e social do Brasil e da América Latina, além de ter sido um homem público sempre comprometido em buscar soluções políticas para os diversos problemas sociais decorrentes do fenômeno do subdesenvolvimento. Foi assim quando presidiu o Grupo Misto CEPAL-BNDE, que deu subsídios às propostas que serviram de base ao Plano de Metas do governo Kubitschek; quando assumiu uma diretoria no BNDE, cujo objetivo era o de elaborar uma política de desenvolvimento para a região Nordeste; quando tal política foi levada a cabo durante sua superintendência na SUDENE; quando elaborou o Plano Trienal ao ser o primeiro titular do Ministério do Planejamento, criado em 1962 na fase parlamentarista do governo de João Goulart; quando integrou a Comissão do Plano de Ação do Governo, em janeiro de 1985, após um longo período ocupando importantes posições acadêmicas em diferentes universidades de renome na França, Inglaterra e Estados Unidos; quando foi nomeado Ministro da Cultura no governo Sarney; e, por fim, quando se tornou membro da Comissão Mundial para a Cultura e o Desenvolvimento da ONU/UNESCO em 1993.

Furtado é, ao lado de outros colaboradores da CEPAL – em particular do secretário geral da instituição, Raúl Prebisch –, o grande teórico do subdesenvolvimento, fenômeno específico e historicamente determinado,

para o qual o processo de industrialização seria a condição decisiva à superação dos seus principais aspectos: a pobreza, a desigualdade e o atraso econômico. Não obstante, Bastos, Grandi e Saes (2017, p. 417, nota de rodapé 28) acrescentam que:

Furtado considerava que a superação do subdesenvolvimento não dependia apenas da industrialização em si, mas de um padrão tecnológico definido autonomamente, orientado para o atendimento das necessidades da população historicamente excluída dos frutos do progresso técnico e adaptado à “dotação de fatores” local, ou seja, que não fosse intensivo em capital e sim em trabalho. Se a escolha da tecnologia mimetizasse as técnicas produtivas usadas nos países centrais para produzir bens de consumo duráveis acessíveis apenas a uma minoria nas periferias, a heterogeneidade característica do subdesenvolvimento seria preservada, à medida que uma parcela significativa da população continuaria alheia aos frutos do progresso técnico. Isto acabaria levando à estagnação que marcaria a inviabilidade do desenvolvimento e da própria industrialização, por conta da carência de mercados gerada pelo subconsumo das massas.

Tal argumento, embora já estivesse presente em *Formação econômica*, foi sendo gradualmente refinado em trabalhos subsequentes para assumir sua versão mais bem acabada nos trabalhos do autor das décadas de 70 e 80. Sua análise histórico-estruturalista acerca da industrialização em países subdesenvolvidos identifica problemas recorrentes, tais como o desequilíbrio externo, a pressão inflacionária, a concentração de renda e as disparidades regionais, que, ao serem frequentemente reproduzidos ao longo do tempo, faz redefinir a relação de dependência centro-periferia. No mundo subdesenvolvido, o crescimento econômico tende a provocar distorções no balanço de pagamentos, seja pelo aumento do afluxo de capitais vindos do exterior, seja pela expansão das importações em nível descompassado com a capacidade de absorção da economia doméstica. Frente a tal situação, inflação e desequilíbrio externo surgem como os resultados mais previsíveis

em decorrência das modificações estruturais da economia, que podem assumir formas bruscas ou graduais e cujos impactos se dão sempre em termos agregados sobre o perfil da demanda e a composição da oferta.

Nesse passo, ressalta-se um dos principais desafios do país frente ao cenário de crise internacional financeira e comercial: a necessidade de se aumentar a resiliência da economia em relação às flutuações de sua capacidade de importar – problema estrutural da economia brasileira identificado pelo autor desde a publicação dos seus primeiros estudos. Em trabalhos elaborados pouco tempo depois, ao longo da década de 1960, Furtado chegou a subdividir a análise do desenvolvimento dos países latino-americanos em três fases distintas relativas às mudanças nas taxas de crescimento da capacidade de importar, o que corresponde a dizer aos diferentes estágios do processo de substituição de importações (SZMRECSÁNYI, 2007, p. 394).

Ao comentar sobre *Formação econômica do Brasil*, Coutinho (2008) pontua que a industrialização por substituição de importações congrega duas fontes de incremento da produtividade. Uma seria pela transferência do fator trabalho do setor de subsistência para ocupações industriais e urbanas com processos de produção mais complexos e sofisticados. A outra fonte seria pela essência das próprias atividades industriais, que desenvolvem certo nível de progresso técnico ao perseguirem aumentar sistematicamente a produtividade física dos bens de capital, ou seja, dos seus equipamentos. Nesse sentido, os padrões tecnológicos da indústria brasileira sempre estiveram na total dependência dos países desenvolvidos e, portanto, há do ponto de vista histórico uma espécie de mimetismo tecnológico que representa um dos fatores a obstaculizar estruturalmente a superação do subdesenvolvimento.

Em *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, livro publicado pela primeira vez em 1967, Furtado já havia apresentado as bases teóricas que explicam algumas das modificações estruturais mais importantes em consonância com a discussão sobre política de desenvolvimento. Na quinta e última parte do livro, questões tais como as tendências à estagnação



econômica e ao desequilíbrio externo já estão bem assentadas na perspectiva analítica do autor, além da crítica às doutrinas do FMI, tema de destaque de *Não à recessão e ao desemprego* e também do livro anterior de 1982.

Após nove anos de atividade como economista da CEPAL, Furtado notou que o conjunto de teorias econômicas que ele havia conhecido durante sua passagem pela Europa não oferecia respostas satisfatórias à maioria dos problemas ligados ao subdesenvolvimento dos países periféricos. Foi dessa necessidade de se construir um corpo teórico voltado especificamente para os dilemas do subdesenvolvimento, que Furtado iniciou sua crítica à industrialização substitutiva de importações, levada a cabo pelos países latino-americanos a partir dos anos 1930, que explicita os nexos de mútua determinação entre a persistência do subdesenvolvimento e a dependência externa. Procurando identificar o sentido e as potencialidades da industrialização latino-americana, Furtado buscou em seus trabalhos captar a especificidade do subdesenvolvimento tanto em suas estruturas particulares como em suas relações com o sistema capitalista mundial e, sobretudo, com as economias centrais.

Oliveira (1986), que chegou a trabalhar com Furtado na SUDENE, pontua que o campo teórico cepalino traz em sua heterodoxia certos elementos da economia neoclássica, mas, principalmente, do keynesianismo e mesmo do marxismo. Não obstante, todas essas referências são redefinidas em uma nova abordagem inteiramente original. O pressuposto teórico básico é que o subdesenvolvimento não é uma etapa de um processo linear e evolucionista de crescimento pelo qual passam as economias subdesenvolvidas até se tornarem economias capitalistas maduras, num movimento à la teoria rostowiana. Para Furtado, e os cepalinos, o subdesenvolvimento é um produto específico do sistema capitalista internacional desde sua formação, isto é, desde a expansão mercantilista da Europa em direção às colônias do Novo Mundo. Furtado chama nossa atenção para a necessidade de um olhar global do sistema capitalista que leve em conta o que é invariante em suas estruturas e o que surge de especificidades históricas e está, portanto, em permanente transformação. Distante do

caráter a-histórico típico da teoria econômica neoclássica, a perspectiva furtadiana do subdesenvolvimento articula economia e história e nega tanto as economias subdesenvolvidas como criações a partir de suas próprias forças, quanto serem apenas uma etapa do desenvolvimento capitalista.

Por sua parte, o desenvolvimento é entendido como o processo de expansão do sistema produtivo pelo qual a sociedade amplia suas bases materiais. Representa a progressiva ampliação da produtividade do trabalho, logo, da renda e do produto nacional. Furtado acrescenta em seu livro *A pré-revolução brasileira*, de 1962, que o desenvolvimento comporta uma outra dimensão que ele chama de satisfação das necessidades básicas da sociedade, pois o alargamento das bases materiais é, no limite, a condição essencial para a plenitude do desenvolvimento humano. Em outras palavras, é a condição *sine qua non* capaz de compatibilizar a estrutura produtiva à estrutura social. Nesse passo, o desenvolvimento autodeterminado tão defendido por Furtado corresponde, pelo lado da estrutura produtiva, a um nível interno de poupança que viabilize a capacidade do capital de investir, um determinado padrão tecnológico e uma oferta adequada de mão de obra qualificada e semiquificada. Além disso, o sistema produtivo deve ser diversificado e integrado. Quanto à estrutura social, Furtado pressupõe um relativo equilíbrio de forças entre empresários e trabalhadores em um padrão de luta de classes que conceda legitimidade às reivindicações dos assalariados e que garanta sua participação nas decisões econômicas.

Dessa forma, os ganhos de produtividade podem se converter em aumentos de salário real, correspondendo assim a um duplo estímulo ao desenvolvimento. Por um lado, com o incremento da renda disponível, o consumo aumenta e a massa de assalariados passa a demandar uma variedade maior de bens e serviços que estimularão transformações na estrutura produtiva. Por outro lado, salários maiores deixam os trabalhadores em posição de barganhar melhores posições na estrutura produtiva, além de estimular o progresso técnico no sentido de introduzir inovações e novos processos produtivos menos intensivos no fator trabalho.

No entender de Furtado, a superação da condição de

subdesenvolvimento das economias depende de uma forma de acumulação de capital que redunde numa socialização dos ganhos de produtividade de tal monta que o excedente possa ser canalizado para a expansão e diversificação do consumo e para o crescimento da taxa de investimento, numa relação de reciprocidade que crie condições para a continuidade do processo de acumulação. Ou seja, os incrementos de renda não podem ser apropriados por apenas uma fração da sociedade – por uma elite econômica, por assim dizer –, mas devem ser distribuídos mais igualitariamente pela população como um todo fortalecendo assim o mercado interno. Entendido como uma configuração social em que se compatibilizam investimento e consumo, o desenvolvimento corresponde a um padrão de distribuição de renda mais igualitário que impede, em última instância, a emergência de formas de marginalização social e de superexploração do trabalho. Respeitadas tais condições, o desenvolvimento torna-se um processo endógeno e, portanto, autônomo.

## 2. Dívida externa, FMI e ajuste recessivo

O trinômio que abre esta seção do artigo resume bem o contexto histórico sobre o qual Furtado se debruçou no decorrer dos anos 1981-83. Fechando a trilogia composta por *O Brasil "pós-milagre"* e *A nova dependência*, o livro *Não à recessão e ao desemprego* intensifica, em termos consideráveis, o tom de crítica do autor em relação à política recessiva do governo brasileiro como estratégia de combate à crise internacional e ao endividamento externo. Nesse trabalho do autor são retomados e aprofundados argumentos já presentes nos outros dois livros anteriores como, por exemplo, a crítica ao modelo de crescimento baseado no consumo de bens duráveis, o que conduziu ao agravamento da concentração da renda sem a necessária elevação de recursos destinados aos investimentos reprodutivos. Para Furtado, quanto maior a concentração da renda, maior será a fração direcionada ao financiamento do consumo de duráveis e, por conseguinte, mais reduzida se tornará a taxa de poupança. A criação de

fundos formados por meio de poupança compulsória – FGTS, PIS, PASEP – não se mostrou suficiente para garantir um nível adequado de investimentos, dado o caráter do modelo brasileiro de desenvolvimento, principal alvo da crítica de Furtado nesses três livros, voltado para atender sistematicamente o afã consumista da classe média.

A alternativa vislumbrada pelo governo brasileiro de buscar diminuir a absorção interna e estimular as exportações por meio de um ajuste na relação entre câmbio e salários não tivera um efeito positivo imediato, de curto prazo. Pode-se considerar que a política de maxidesvalorização cambial, então implementada por Antonio Delfim Netto, que substituiu Simonsen à frente do Ministério do Planejamento, até teve um relativo sucesso no que diz respeito ao ajustamento externo, mas certamente comprometeu ainda mais o cenário interno ao se mostrar um propagador do aumento dos preços internos da economia. Como consequência das maxidesvalorizações de 30% do câmbio, adotadas em duas ocasiões sendo a primeira em dezembro de 1979, a inflação anual a partir de 1980 alcançou a casa dos três dígitos. O alívio do ponto de vista do desempenho da economia, no entanto, só viria um pouco mais tarde, em 1984, quando se observou uma melhora significativa do resultado da balança comercial associada à recuperação da economia norte-americana e a reativação das exportações brasileira para esse país.

O financiamento do déficit em transações correntes se fazia sistematicamente por meio de empréstimos externos e, assim, o governo brasileiro financiava a economia como um todo levando à expansão do nível da atividade de setores variados pelo menos até 1980. Nesse sentido, o crescimento acelerado da dívida externa acarretou, num interregno de dez anos, incremento de mais de seis vezes da razão entre a renda líquida remetida ao exterior e o PIB brasileiro. Tal participação que era inferior a 1% em 1974, chegou a cerca de 5,7% em 1983 (WERNECK, 1986, p. 554-555).

Malan (1983, p. 72) observa também que a dívida externa líquida do Brasil, correspondente à dívida bruta descontada as reservas, saltou de US\$ 6,2 bilhões, ao final de 1973, para a impressionante marca de US\$ 40,2 bilhões em dezembro de 1979, o equivalente a 2,6 vezes o valor das

exportações desse ano que foi de US\$ 15,2 bilhões. Diante desses dados, indaga-se quais eram, em realidade, as raízes da crise do endividamento do Brasil e de outros países do antigo Terceiro Mundo no despontar dos anos 80?

Para alguns autores, o início das tratativas com o FMI frente ao desempenho ruim da economia brasileira em 1981 (retração de 4,3% do PIB) é a constatação de que tais países seriam responsabilizados pela crise mundial, uma vez que o Fundo agiria em defesa dos interesses do capital financeiro, isto é, dos credores internacionais, por meio das condicionalidades macroeconômicas impostas aos países endividados para a viabilização do estabelecimento de um “acordo de cooperação”. Tais credores exigiam fundamentalmente, ou tinham a expectativa de que os governos dos países periféricos como o Brasil se engajassem na tarefa de realizar o equilíbrio (ou o ajuste) monetário dos seus respectivos balanços de pagamento. Para tanto, o Fundo exigia que fosse adotado uma série de medidas restritivas, cujo resultado imediato seria um agravamento do quadro recessivo da economia nacional. Por esta razão, Furtado se opôs veementemente à continuidade das negociações do governo brasileiro com o FMI ao longo de todo o ano de 1982.

Diante dessa conjuntura, no entanto, a economia brasileira apresentava uma especificidade que, a despeito da insustentabilidade da rolagem da dívida externa dada pela impossibilidade de se contrair novos empréstimos, se verificava pela presença de superávits comerciais significativos em especial a partir de 1983. Malan (1983, p. 74) sugere que a política econômica adotada no Brasil entre o final de 1980 e o segundo semestre de 1982 visava “evitar o recurso ao FMI”, o que, como se sabe, não foi possível. O já referido ajuste recessivo, baseado em políticas contracionistas, afetou em cheio o setor industrial que sofreu uma retração da ordem de 10% em termos reais e uma baixa inédita da renda real per capita em 1981. Houve também uma aguda deterioração dos termos de troca, além do aumento da renda líquida remetida ao exterior. Nesse sentido, portanto, cabe tomarmos de empréstimo a indagação do autor: qual foi a serventia da recessão com a inflação de 1981, que permaneceu na casa dos três dígitos, cujo objetivo era evitar o descontrole do balanço de pagamentos?

**Tabela 1** - Brasil: inflação, PIB, investimento e saldo da balança comercial, 1980-1989.

Ano	Inflação (%)	Tx. de crescimento do PIB (%)	Tx. de investimento (% PIB)	Saldo da balança comercial (em Bilhões US\$)
1980	100,2	9,3	22,9	-2,9
1981	109,9	-4,3	24,3	1,2
1982	95,4	0,8	23,0	0,8
1983	154,5	-2,9	19,9	6,5
1984	220,6	5,4	18,9	13,1
1985	225,5	7,8	18,0	12,4
1986	142,3	7,5	20,0	8,3
1987	224,8	3,5	23,2	11,1
1988	684,5	-0,1	24,3	19,2
1989	1320,0	3,2	26,9	16,1

**Fonte:** *Conjuntura Econômica*, FGV, abr. 1999; IBGE; SECEX, [s. d.].

Embora a balança comercial tenha sofrido uma reversão no início da década, passando de um déficit de US\$ 2,9 bilhões para um superávit de US\$ 1,2 bilhão, a situação das transações correntes continuou deficitária, mesmo que a um nível inferior – de US\$ 12,4 bilhões em 1980 se reduziu apenas para US\$ 11 bilhões no ano seguinte – e dos quais US\$ 9,2 bilhões se destinaram ao pagamento de juros sobre a dívida externa. Esta, se incluirmos a dívida de curto prazo, chegou a ultrapassar a marca dos US\$ 70 bilhões ao final de 1981 (MALAN, 1983, p. 74). De qualquer maneira, cabe encerrarmos a presente seção com um trecho do próprio livro do Furtado (1981, p. 49), o qual passaremos em seguida a analisar mais minuciosamente:

Para compreender a situação que se criou nesse período e que levou à quase imobilização do governo como gestor da economia, é necessário ter em conta que o apelo desesperado à poupança externa não resultou de uma política deliberada, que disciplinasse os fluxos financeiros e definisse prioridades no que concerne à utilização de recursos raros, cujo acesso tinha como contrapartida comprometer a autonomias futura do país. Longe de fundar-se na aceitação consciente de um risco, cuja justificação poderia se obter flexibilidade a curto prazo para aumentar a capacidade de autotransformação em período subsequente, o endividamento foi principalmente a contrapartida de uma política antiinflacionária fundada em diagnóstico impreciso e apoiada em instrumentos inadequados.

### 3. O Brasil “pós-milagre”: o primeiro da trilogia

Em certa medida, muitas das reflexões presentes nesse livro já haviam sido tecidas pelo autor em livro anterior, de 1972, intitulado *Análise do “modelo” brasileiro*. Portanto, os trabalhos da trilogia retomam e aprofundam a perspectiva de Furtado sobre o caráter dependente do (sub)desenvolvimento brasileiro. Ideia que, de acordo com Bresser-Pereira (2001), derivava da crítica aos seus escritos do início dos anos 60.<sup>3</sup> De qualquer maneira, nota-se ainda certa esperança do autor, no início dos 80, em alertar as autoridades governamentais para a adequada formulação de um projeto efetivo de desenvolvimento para o Brasil. Mas, para isso, fazia-se mister, em primeiro lugar, a elaboração de um diagnóstico preciso sobre a situação presente após dezesseis anos de condução do país pelos militares.

Uma das revelações que aparece em *O Brasil pós-“milagre”* é a de que as origens, ou causas primordiais, da crise do endividamento externo residem nas medidas tomadas pelo governo brasileiro durante o período conhecido como o “milagre econômico”, isto é, entre 1968 e 1973. Furtado contradiz, portanto, os autores que atribuem à gestão de Ernesto Geisel (1974-1979),

---

3 Trata-se dos seguintes títulos de Furtado: *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961); *A pré-revolução brasileira* (1962); e, *Dialética do desenvolvimento* (1964).

e por conseguinte à execução do II PND, a responsabilidade exclusiva pela insustentabilidade e o descontrole do pagamento da dívida externa.<sup>4</sup>

O ponto central do livro se vincula ao fato de que o crescimento econômico exacerbado ocorrido durante o “milagre”, em especial do setor manufatureiro, se deu sem que a estrutura produtiva do Brasil “alcançasse níveis mais altos de capacidade de autotransformação” (FURTADO, 1981, p. 40-41). Esta questão, portanto, da elevação da capacidade de autotransformação do sistema econômico nacional é parte importante da reflexão crítica do autor, elaborada no início dos anos 80, sobre os erros do modelo de desenvolvimento do governo militar e que, por sua vez, se agravaram após a nova conjuntura decorrente da alteração dos preços relativos da economia, acarretada em virtude do primeiro choque internacional do petróleo.

Para o autor, o afluxo de recursos a baixo custo para o Brasil produzia a ilusão da flexibilidade aos setores industriais, que buscavam se reequipar a níveis tecnológicos superiores até quando as condições para a tomada dos empréstimos externos permanecessem favoráveis. Nesse contexto, a dívida externa que em 1964 era da ordem de US\$ 3 bilhões chegou a aproximadamente US\$ 13 bilhões em 1973. O setor de bens de capital, em particular, se beneficiou de um aumento considerável das importações de equipamentos, cuja taxa anual de crescimento foi de 28% em termos reais, entre 1969-74. Tal abertura, segundo Furtado (1981, p. 41), só teria sido de fato benéfica aos propósitos do desenvolvimento se tivesse ocorrido concomitantemente a um aumento das exportações de bens de maior conteúdo tecnológico em comparação ao movimento das exportações dos setores tradicionais, como o da agropecuária. Contudo, o que se observou foi um constante e galopante processo de endividamento exterior, ou seja, esta foi a principal contrapartida.

Em paralelo a esse ponto, há o argumento furtadiano acerca da baixa propensão a poupar dos beneficiários da concentração de renda ocorrida durante o período do “milagre”. Contrariando as expectativas otimistas em

---

4 Dentre os autores, destaca-se Fishlow (1986).



relação ao desempenho econômico desse período, o incremento da renda observado no início dos anos 70 não conduziu ao aumento da propensão a poupar dos segmentos que mais se beneficiaram. Na realidade, houve considerável concentração da renda em virtude da transferência de recursos dos consumidores de mais baixo nível de vida para os extratos médio e altos de renda. Furtado (1981, p. 42) aponta para a existência de um modelo de desenvolvimento implementado pelos militares de caráter essencialmente antissocial, dado o descompasso por ele gerado entre o nível de consumo, o baixo nível de poupança interna e as perdas reais do salário básico no país, ou seja, entre a renda média da população brasileira.

Em síntese, no decênio compreendido entre 1964 e 1973, não obstante um considerável aumento do produto interno, não se assinala na economia brasileira nenhum ganho de autonomia na capacidade de autotransformação, nem tampouco qualquer reforço da aptidão da sociedade para autofinanciar o desenvolvimento (FURTADO, 1981, p. 43).

O problema principal imposto ao Brasil após o choque externo de 1973 consistia em dar continuidade às formas de financiamento visando ampliar a base do setor industrial, aumentar o coeficiente de exportação e reestruturar a matriz energética. No entanto, nosso autor se pergunta: “Como alcançar esses três objetivos sem modificar um modelo de desenvolvimento que esteriliza parte da poupança canalizando-a para o financiamento do consumo?” (FURTADO, 1981, p. 46). Em outras palavras, quais seriam as possibilidades concretas existentes à época para se continuar com o financiamento dos investimentos produtivos no país?

Sabe-se que a alternativa escolhida, pautada na ideia do crescimento via endividamento, teve como aliado preferencial o órgão responsável por administrar a moeda e o nível interno de liquidez da economia. Entre 1974-79, bancos e empresas privadas com acesso direto à poupança externa foram autorizados a depositar os recursos no Bacen, que passou a se responsabilizar pelo pagamento dos juros e a assumir todo o risco cambial que

eventualmente pudesse emergir. Tais recursos, cujo formato era o de linhas de crédito *stand-by* à disposição das empresas, permitiam às firmas estrangeiras apropriar-se de parte nada desprezível da renda nacional, por meio da especulação no mercado monetário e da aquisição de haveres não monetários, como títulos públicos de alta liquidez emitidos pelo governo brasileiro. Em essência, seus ganhos decorriam da remuneração advindas de taxas de juros mais elevadas em comparação com as vigentes no mercado financeiro internacional. Assim, os recursos aplicados no país estavam, grosso modo, cobertos pelo Bacen dos riscos cambiais que essas operações embutiam, além de estarem também garantidos contra à corrosão inflacionária (FURTADO, 1981 p. 50-51).

A crítica de Furtado passa por buscar entender se esse endividamento se justificava pelo esforço de se transformar a estrutura produtiva do país através do aumento da sua capacidade de autotransformação, mas, contudo, os dados os quais o autor recorreu não confirmam essa hipótese, pois o nível de investimento entre 1975-79 foi algo muito próximo ao do quinquênio 1970-74, em torno de 24%. Ou seja, as evidências históricas indicam que a taxa de formação de capital fixo se manteve estável no decorrer dessa década, ao passo que o nível de poupança se contraiu frente ao aumento constante da participação do consumo no PIB.

Nota-se também que essa estabilização do nível de investimento no Brasil foi acompanhada por uma ligeira elevação do coeficiente de exportação. Contudo, o mais preocupante segundo Furtado (1981, p. 54), consistia na queda da relação produto-capital, uma evidência da queda de produtividade da economia, e na manutenção de um nível baixo de poupança, aspecto que deveria ser revertido por toda e qualquer política de desenvolvimento, independentemente de seus objetivos centrais. A isto, soma-se o fato de que o serviço da dívida externa concorria diretamente com os investimentos na drenagem da poupança total. Em suma, Furtado (1981, p. 51) observa o seguinte:

O custo desse endividamento para a sociedade foi tanto maior

quanto em grande parte ele foi o fruto das facilidades dadas aos especuladores que realizavam operações de arbitragem no mercado de dinheiro, financiando-se no exterior a baixo custo sem incorrer em qualquer risco cambial. Como a utilização desses recursos dentro do país estava ao arbítrio de empresas e/ou intermediários que os obtinham no exterior, as autoridades monetárias se viram progressivamente cerceadas em sua capacidade de levar adiante uma política de controle da criação de liquidez. Em síntese: em 1979, no momento da segunda elevação dos preços do petróleo, a situação dos centros de comando da economia brasileira era de semiparalisia; quase nenhum espaço lhes restava para manobrar, seja no campo fiscal, seja no monetário, seja no cambial. As forças que os imobilizavam eram as mesmas que arrastavam o país ao crescente endividamento externo, forçando-o a aceitar taxas de juros e prazos de amortização cada vez mais onerosos.

Essa semiparalisia era, ao que tudo indica, uma das principais preocupações de Furtado nesse início dos anos 80; uma decorrência, não há dúvidas, da nova dependência, ou subordinação, das autoridades monetárias do Brasil em relação aos credores financeiros internacionais. Fruto da internacionalização do sistema monetário dos países periféricos, portanto, a política do endividamento externo, visando a manutenção dos encargos da dívida (isto é, sua rolagem), restringia o raio de ação do Bacen ao mesmo tempo em que incrementava a parcela da renda que era apropriada por esses mesmos intermediários financeiros transnacionais (FURTADO, 1981, p. 64).

A perda de autonomia do Bacen com respeito ao controle interno da liquidez, portanto, do regime monetário nacional, era também causa e consequência de outros desequilíbrios internos, como a disparada e descontrole da inflação. A esse respeito, Furtado (1981, p. 79) argumenta acerca do imediatismo da política de combate inflacionário então pensada pelo governo brasileiro à época, sem deixar de criticar certa(s) corrente(s) da análise econômica:

Assim, os que imaginam que a inflação é fenômeno essencialmente

monetário, dão por certo que ela pode ser corrigida a curto prazo, ou seja, sem modificações na estrutura do sistema. De alguma forma isto é verdade, mas implica em ignorar as consequências a mais longo prazo da política antiinflacionária. Recupera-se o equilíbrio mediante a subutilização da capacidade produtiva, portanto com um custo social considerável; e nada assegura que, retomada a expansão, manter-se-á o equilíbrio, pois este reflete uma situação de distribuição da renda que fora imposta à coletividade mediante a recessão. É por esta razão que a política antiinflacionária de curto prazo deve inserir-se em uma política de modificação estrutural, que, por definição é de longo prazo. A correção de um desequilíbrio externo não é senão outro aspecto desse problema. Assim, a degradação persistente dos termos de intercâmbio provoca deslocamentos – modificações na distribuição da renda – que são diversas se ela resulta de elevação dos preços das importações (ou dos de um produto importante como o petróleo) ou de baixa dos preços das exportações. Neste segundo caso o efeito depressivo é imediato, ao passo que no primeiro o efeito imediato é inflacionário.

A situação de deterioração do sistema econômico brasileiro, evidenciada pela crise do endividamento, e a perda de controle da gestão macroeconômica por parte do governo Figueiredo pareciam se retroalimentar e, atento a esta correlação danosa que, segundo Furtado, poderia hipotecar o futuro do país e cujo resultado só poderia ser o agravamento da recessão, o autor formulou quatro recomendações às autoridades governamentais visando a reconstrução dos setores produtivos e que deveriam servir de base para um renovado projeto de desenvolvimento econômico de longo prazo.

A primeira recomendação diz respeito à necessidade de se elevar a taxa de poupança disponível para o investimento reprodutivo, pois tratava-se da modificação estrutural de maior relevância e condição necessária para que a economia brasileira pudesse recuperar sua capacidade de autotransformação, de modo a absorver os desequilíbrios interno e externo que a fazem declinante e socialmente desigual. Para Furtado, não bastava reduzir o déficit do setor público e introduzir medidas de poupança compulsória, como

cogitado por alguns naquele contexto, se o resultado dessa economia de recursos continuasse sendo direcionado para subsidiar investimentos em setores que reforçavam o caráter antissocial e concentrador de renda do desenvolvimento preconizado pelo regime militar (FURTADO, 1981, p. 80-81).

A segunda recomendação refere-se à modificação da forma de inserção da economia brasileira no sistema de divisão internacional do trabalho. A curto prazo o objetivo do governo, segundo Furtado, deveria ser o de frear o processo de endividamento e renegociar os prazos e condições do pagamento da dívida, reduzindo o seu peso especialmente durante o período de recessão das economias centrais. Tais objetivos poderiam ser perfeitamente alcançados sem a submissão e tutela externas, situações tão prejudiciais quanto a suposta racionalidade tecnocrática do FMI, cujo receituário macroeconômico tendia a conduzir para uma combinação de retração do produto interno e perda de autonomia de decisão dos Estados endividados, perpetuando assim o subdesenvolvimento e, portanto, toda uma miríade de mazelas sociais (FURTADO, 1981, p. 82).

Se, por fim, o terceiro ponto menciona exatamente este último aspecto, qual seja, o de liberar a massa da população do círculo vicioso da pobreza, em particular a parcela rural (os minifundistas), o quarto ponto consiste na necessidade de se diminuir os custos da matriz energética nacional e de repensar a questão espacial relativa à localização das atividades industriais e ao tipo de ocupação territorial desencadeado nos grandes centros urbanos do país. Nas palavras do autor:

Uma economia de grande espaço, voltada para o mercado interno e que enfrenta preços relativos crescentes de combustíveis líquidos deve procurar minimizar os seus custos de transporte, portanto, descentralizar a atividade industrial liberando-se, pela inovação técnica, de muitos dos atuais imperativos da economia de escala. No caso da agricultura, a preeminência da biomassa como fonte energética cria a possibilidade de ampla descentralização na produção de insumos. Optar pela solução inversa, pretendendo

enquadrar a transformação do sistema energético nos atuais padrões de localização industrial e de concentração urbana, é optar pela agravação dos problemas sociais e sobrecarregar o sistema econômico com custos crescentes (FURTADO, 1981, p. 88).

Decepcionado com as medidas políticas que viriam a marcar o último mandato presidencial dos militares no país, antes, portanto, do retorno à democracia em meado dos anos 80, Furtado continuaria dando sua contribuição ao debate de ideias ao escrever trabalhos teóricos e interpretativos sobre a realidade do subdesenvolvimento brasileiro e latino-americano. Primeiro, em virtude de sua própria personalidade, por ser um intelectual engajado, obstinado e, em alguns momentos, até otimista, e, em segundo lugar, pelo seu compromisso na construção de um país mais próspero economicamente e justo socialmente, mediante o seu protagonismo como formulador de diagnósticos lúcidos e prognósticos factíveis acerca das condições e possibilidades materiais e culturais da periferia do sistema capitalista.

#### 4. *A nova dependência*: o segundo da trilogia

O que explica o título desse livro de 1982? Quais são as principais características da chamada “nova dependência”? As respostas exigem um delineamento da análise construída por Furtado ao longo do livro que, já em suas primeiras páginas, aponta para o quadro dramático da economia brasileira dos primeiros anos da década de 1980. O país, segundo o autor, enfrentava uma situação na qual o serviço da dívida externa (juros + amortizações) absorvia cerca de 80% das receitas de suas exportações e era três vezes superior ao valor das reservas cambiais mantidas pelo Bacen. O problema fundamental decorria do fato do endividamento se mostrar perene e incontornável e a rolagem da dívida acabava por engendrar um fluxo contínuo de novos débitos externos que tendiam a crescer a um ritmo mais rápido do que o produto interno brasileiro (FURTADO, 1982, p. 17-18).

Dividido em sete capítulos, *A nova dependência* fornece uma das

melhores avaliações sobre o movimento histórico que conduziu a economia brasileira à crise da dívida externa no início dos anos 80. Livro de diagnóstico, portanto, que comporta também uma postura militante do autor de oposição crítica à forma de conduzir a política econômica pelos governos militares, pois, de acordo com suas palavras: “O processo de endividamento externo brasileiro deve ser observado no quadro mais amplo das transformações ocorridas no sistema bancário e financeiro do País a partir da metade dos anos 60” (FURTADO, 1982, p. 25).

O argumento do autor que se sobressai nesse segundo livro da trilogia é o de que o centro de decisão acerca das questões econômicas nacionais foi perdendo o controle sobre a criação da liquidez e a fiscalização das operações bancárias dentro do país. Como um obstáculo a tal controle, o regime militar aprovou um conjunto de leis extremamente favorável aos bancos de investimento que, por sua vez, se expandiram em termos consideráveis a partir de 1966 com a regulamentação de suas atividades no mercado interno de capitais. A proposta alternativa de se criar um mercado secundário de títulos a longo prazo, por exemplo, foi suplantada pelo movimento de integração de tais bancos ao sistema financeiro internacional. Para se ter uma ideia a esse respeito, a captação de recursos provenientes do exterior já correspondia, em 1972, a mais de duas vezes os recursos próprios (capital + reservas) desses intermediários financeiros. Ademais, o incentivo para que eles operassem com recursos captados fora do país aumentava toda vez que o risco cambial fosse assumido pelo Bacen (FURTADO, 1982, p. 27).

Os bancos de investimento tinham como clientes preferenciais as subsidiárias de empresas estrangeiras. Sob condições de empréstimos extremamente favoráveis, em função do apoio externo de que desfrutavam, os grupos transnacionais passaram a controlar gradativamente as atividades produtivas do país, uma vez que o acesso facilitado às fontes externas de financiamento desestruturou a antiga base oligopólica do sistema bancário brasileiro. As autoridades monetárias, por seu turno, continuavam captando poupança interna via emissão de títulos públicos para disponibilizá-la aos bancos de investimento e, assim, o arcabouço institucional erguido pelo

governo Castello Branco, e aprofundado pelas outras duas gestões presidenciais (Costa e Silva e Médici), determinou em definitivo o atrelamento dos bancos brasileiros ao sistema financeiro internacional. De acordo com Furtado (1982, p. 28-29), tal resultado fornece os contornos do modelo de desenvolvimento baseado no endividamento, cujo descontrole já se fazia evidente a partir de 1974.

Em conjunto com outros instrumentos de política monetária, como o redesconto e as reservas bancárias compulsórias, as operações de *open market* facultavam aos bancos remunerar parte do seu encaixe e desenvolver operações interbancárias antes legalmente proibidas, além de constituir uma esfera de valorização dos capitais em aplicações de curto prazo. De acordo com Furtado (1982, p. 30):

A emissão de títulos com correção monetária, ao permitir a formação de um mercado de papéis do Tesouro criou a possibilidade de intervenções do Banco Central, sob a forma de operação de mercado aberto, como meio adicional de controle da criação de liquidez pelo sistema bancário. O instrumento adequado a esse fim foi encontrado nas Letras do Tesouro Nacional (LTN) instituídas pelo decreto 1.079 de 20 de janeiro de 1970. Esses títulos tanto foram utilizados para financiar o déficit do Tesouro como para dar cobertura à entrada de capitais em dinheiro, ou seja, para evitar que a expansão dos empréstimos bancários, como base em recursos captados no exterior, inflasse excessivamente os meios de pagamento.

Não obstante à intenção do governo supramencionada, Furtado (1982, p. 30) afirma que em economias inflacionárias como a brasileira a moeda é frequentemente substituída por formas de quase-moeda. Por isso, os títulos públicos com correção monetária e alta liquidez passaram a assumir cada vez mais as funções de uma verdadeira moeda, isto é, de reserva de valor e meio de pagamentos. Sob tais circunstâncias, as ORTN e LTN se transformaram em instrumentos de captação de poupança privada, dando origem a um processo crescente e irremediável de endividamento.



A isso, soma-se o fato de que os instrumentos de política monetária foram perdendo eficácia com o passar do tempo ao falharem em traçar com clareza o raio de ação do Bacen visando o controle efetivo sobre o nível de liquidez da economia brasileira. Além disso, as mudanças estruturais requeridas para que o mercado de crédito proporcionasse recursos a prazos mais alongados foram sendo minadas diante das “facilidades criadas pelo atrelamento dos bancos às fontes externas de liquidez” (FURTADO, 1982, p. 31).

Segundo Franco (2017, p. 472), as reformas monetárias dos anos 1960 e 1970 tinham um caráter meramente “estético”, pois traziam dispositivos que conduzia à “convivência de duas moedas”. A correção monetária já se mostrava bem instituída e disseminada, sobretudo após o decreto-lei 857 de 1969 ter removido o nominalismo da lei monetária, e de as leis 6.205 e 6.423, de 1975 e 1977 respectivamente, terem regulamentado o uso do salário mínimo e da ORTN como índices de correção monetária.

Já nos quadros do II PND, ou seja entre 1974-79, a necessidade latente de ampliar as fontes de financiamento do Estado conduziu a formas diferenciadas de poupança compulsória e a uma vigorosa expansão da dívida interna, tendo a liquidez e a rentabilidade dos títulos da dívida pública induzido as empresas a reduzirem suas imobilizações em ativos monetários ao operarem com um mínimo de encaixes face a contratos com prazos demasiadamente curtos. Nessas condições, Furtado (1982, p. 38) observa que “a criação de liquidez deixa de ser um privilégio do sistema bancário.” Adicionalmente, a descrição a seguir sobre o círculo vicioso do endividamento demonstra com lucidez os equívocos das medidas então adotadas pelo governo brasileiro no período em tela, que levaram à insustentabilidade do serviço da dívida externa.

Com vistas a facilitar a entrada de recursos externos sob a forma de empréstimos em moeda – de que necessitava para o serviço da dívida – o Banco Central aumentou significativamente a taxa de depósitos compulsórios dos bancos comerciais, ao mesmo tempo que liberava as taxas de juros. Tratava-se, entretanto, de uma

medida que punha em marcha novos fatores de desequilíbrio, pois fazia crescer o custo da dívida interna e tornava imprescindível a criação de linhas de crédito subsidiado ao setor exportador e correlatos. Em realidade, a elevação das reservas compulsórias não tinha nenhum efeito anti-inflacionário, no plano monetário, pois os recursos transferidos para o Banco Central eram reinjetados na economia sob a forma de subsídios, e tinha efeitos inflacionários, no plano econômico, na medida em que elevava os encargos financeiros das empresas. Os recursos externos eram assim atraídos ao custo do dismantelamento de parte dos meios de controle do sistema econômico (FURTADO, 1982, p. 39).

O exame acerca de alguns indicadores do balanço de pagamentos não deixa dúvidas a respeito da validade dos argumentos furtadianos aqui examinados, fundamentalmente, o da perda de controle do sistema econômico nacional por parte das autoridades governamentais. Evidências a esse respeito não faltam, a começar pelo descalabro que acossou as grandes empresas estatais que se tornaram, no decorrer da década de 1970, as principais fontes de pressão sobre o Tesouro Nacional.

A elevação do custo da dívida externa, após o incremento dos juros internacionais em 1979, também contribuiu para a perda de rumo da gestão macroeconômica do governo brasileiro. Os pagamentos líquidos de juros se elevaram de 2,7 bilhões de dólares, em 1978, para 6,3 bilhões em 1980 e 8,3 bilhões no ano seguinte, até alcançar a marca de 11 bilhões de dólares em 1982, como se pode notar na tabela a seguir. Internamente, a equipe econômica do governo e o Bacen demonstraram ter perdido o controle do manejo da política econômica ao responder também com elevação de juros e ao acatar, “por meios monetaristas”, a terapêutica recessiva e antissocial do FMI, a qual causara distorções significativas nas estruturas de custo do setor produtivo em benefício apenas dos intermediários financeiros (FURTADO, 1982, p. 40-41).

**Tabela 2** – Brasil: indicadores do balanço de pagamentos (em bilhões US\$)

	1973	1974	1978	1980	1981	1982
a. Dívida bruta	12,6	17,2	43,5	53,8	61,4	74,4
b. Reservas	6,4	5,3	11,9	6,9	7,5	-
c. Dívida líquida	6,2	11,9	31,6	46,9	53,9	-
d. Amortizações	-2,1	-1,9	-5,4	-6,7	-7,7	-7,2
e. Juros líquidos	-0,5	-0,7	-2,7	-6,3	-8,3	-11,0
f. Serviço da dívida (d+e)	-2,6	-2,6	-8,1	-13,0	-16,0	-18,2
g. Conta corrente	-1,7	-7,1	-6,0	-12,5	-10,9	-13,8
h. Exportações	6,2	8,0	12,7	20,1	23,5	23,0
i. Importações	-6,2	-12,6	-13,7	-23,0	-22,3	-22,0
c/h	0,99	1,50	2,50	2,33	2,29	-
f/h	0,42	0,33	0,64	0,65	0,68	0,79
e/h	0,08	0,08	0,21	0,31	0,35	0,48

**Fonte:** Furtado, 1982, p. 47.

Furtado (1982, p. 43) é preciso ao pontuar que havia nesse contexto da crise da dívida três problemas principais a serem enfrentados. O primeiro referia-se à necessidade de reequilibrar a conta corrente do balanço de pagamento, “excluídas as partidas ligadas ao serviço da dívida e adicionado o saldo da entrada líquida de capitais de risco”. O segundo problema exigia que o governo encontrasse alguma alternativa para evitar que o serviço da dívida reduzisse a capacidade de importar derivada das exportações. O terceiro seria a restituição da credibilidade externa do país, de modo a viabilizar a obtenção de novos recursos visando reforçar a posição do balanço

de pagamentos, “em projetos já em curso de execução ou em novos”. A resolução desses problemas, contudo, requeria medidas de disciplina das importações e de outros gastos em divisas, mudanças na orientação dos investimentos e um incremento consistente e célere das exportações que, todavia, dependia da hipótese acerca da continuidade da expansão do comércio internacional.

Em síntese, o serviço da dívida, que vinha sendo coberto desde o início dos anos 1970 mediante novas operações de crédito, representava o aspecto financeiro mais evidente da perda de soberania nacional, isto é, da “nova dependência”. Furtado chega inclusive a simular cenários diferentes relativos às possibilidades de administração, em termos sustentáveis e razoáveis do ponto de vista das finanças públicas, do serviço da dívida. Para não cansar o leitor, cita-se, em nota de rodapé, um desses cenários formulados pelo autor. De qualquer modo, tal situação, mesmo com um eventual equilíbrio da conta corrente do balanço de pagamentos, deixaria o Brasil, seja qual fosse o cenário mais realista, diante de um custo crescente e impagável em virtude do escalada do nível internacional de juros.

## 5. Não à recessão e ao desemprego: o último da trilogia

Em paralelo à publicação desse terceiro livro, Furtado voltaria em redemocratização em apoio à campanha das Diretas Já. Além da Anistia, a sociedade brasileira testemunhou durante o governo Figueiredo a extinção do

---

5 “Suponhamos que os juros reais se fixem em torno de 7 por cento – nível substancialmente inferior ao que prevaleceu no passado recente – e que o serviço da dívida seja refinanciado em sua totalidade sem novos encargos; dentro de um decênio o principal teria dobrado, ou seja, alcançaria 170 bilhões de dólares, aos preços de 1982. Ora, se a taxa de incremento do PIB se mantém ao baixo nível previsto para a primeira metade do decênio (3,5 por cento), em 1992, não obstante o declínio substancial na taxa de juros, o montante da dívida corresponderá a 40 por cento do PIB, contra 30 por cento atualmente. Ademais, mesmo admitindo-se uma taxa de amortização de 10 por cento anual, o serviço terá subido de 18 para 29 bilhões. Se o coeficiente de exportação se mantém estável, a razão serviço da dívida/exportação crescerá de 78 para 83 por cento. Desta forma, mesmo admitindo o equilíbrio da conta corrente na forma definida e o completo refinanciamento da dívida, o que significa que o País se privará totalmente de poupança externa para fins de financiamento da formação de capital fixo, a situação do balanço de pagamentos será de crescente precariedade, o que não poderá deixar de influir negativamente sobre o crédito externo. Uma situação como essa terá que acarretar elevação nas taxas de juros, fechando o círculo infernal que conduz à bancarrota” (FURTADO, 1982, p. 44-45).

bipartidarismo e o surgimento do novo sistema pluripartidário, que veio a permitir, portanto, mais opções de escolhas ao eleitorado que não apenas a Arena e o MDB. O partido governista que substituiu a Arena foi o PDS (Partido Democrático Social), precursor dos atuais PP (Partido Progressista) e Democratas (DEM), ao passo que o trabalhismo brizolista emergiu como dissidência da velha legenda do getulismo, o PTB, com a fundação do PDT (Partido Democrático Trabalhista).

Furtado retornaria à cena política nacional ao se filiar ao PMDB em 1981. A campanha de 1984 para eleição presidencial por via indireta o estimulou a participar das discussões de formação da chapa da Aliança Democrática, que reunia o PMDB e a chamada Frente Liberal, vinculada a Tancredo Neves. Um dos aspectos mais destacados pela crítica furtadiana do período se voltava para a missão do FMI no Brasil, a qual impelia o governo brasileiro a ter que escolher entre reduzir os salários reais e aumentar o desemprego. Portanto, o objetivo de tal política era aprofundar o quadro recessivo da economia de modo a fazê-la se adaptar ao nível mais baixo de sua capacidade de importação e ao incremento dos saldos exportadores, em atendimento às prescrições políticas do Fundo e dos credores internacionais. O fato é que o acordo de empréstimo assinado com o Fundo em janeiro de 1983 impôs limites severos à liberdade de ação da gestão Figueiredo sobre a política econômica. O governo deveria buscar compatibilizar o atendimento das obrigações externas do país com a retomada do crescimento econômico, pois o incremento do saldo da balança comercial “não pode ser desligado da expansão do mercado interno e, muito menos, basear-se na recessão” (FURTADO, 1983, p. 40).

O ajuste recessivo é, segundo o autor, um tipo de política que só faz sentido ser adotada em países com elevados níveis de renda, com política de seguridade social e proteção ao emprego, reservas de câmbio em níveis adequados e amplo acesso ao crédito externo. Definitivamente, não era esse o caso do Brasil no início dos anos 1980, quando o governo autoritário-tecnocrático havia perdido por completo a sua capacidade de manejar adequadamente a política monetária, o controle sobre a liquidez, o custo do

dinheiro, a fiscalização às instituições financeiras, a política cambial etc. Para Furtado (1983, p. 16), o projeto econômico dos militares conduziu o Brasil a “uma excessiva abertura financeira que restringiu consideravelmente nossa autonomia de decisão” e, por isso, fazia-se necessário recuperar a condução autônoma dos instrumentos da política nacional. Seus alertas e recomendações estão sumarizados a seguir:

Os objetivos são claros: recuperar o controle dos circuitos monetários e financeiros – o que exige recolocar o Banco Central em sua função de eficaz fiscalizador dos intermediários financeiros, de controlador da liquidez do sistema econômico e de administrador das taxas de juros –, dotar o setor público de bases de financiamento que não asfixiem o setor privado – o que exige uma reforma fiscal que conduza efetivamente à elevação da taxa de poupança e uma consolidação da dívida pública interna em bases suportáveis pela sociedade – e restaurar o cruzeiro como única moeda de conta da economia.

Recuperados os instrumentos de trabalho será possível redirecionar os investimentos e os gastos públicos em geral. [...] O esforço de investimento é anulado pela baixíssima eficiência resultante da desordem generalizada. O problema inicial não é de nível dos investimentos, e sim de falta de coerência destes. Há investimentos que devem ser desativados, outros que devem ser reestruturados ao nível do horizonte temporal, outros redirecionados funcionalmente, outros ainda ampliados.

Como se trata de reconstruir estruturas, a simples lógica do mercado é insuficiente, conduziria necessariamente a uma ampla subutilização de recursos. Somente uma visão global, traduzida em criterioso planejamento, poderá assegurar a transição para formas mais eficazes de utilização dos recursos disponíveis. Se a produtividade volta a crescer, estarão dadas as condições para que se eleve a taxa de poupança. Este segundo objetivo somente poderá ser logrado de forma estável se o modelo de desenvolvimento é modificado com vistas a reduzir a absorção de poupança em atividades não-produtivas. Se não se obtém a elevação da taxa de poupança persistirão as pressões inflacionárias

e o custo social do desenvolvimento continuará aumentando (FURTADO, 1983, p. 40-43).

Ao final do segundo capítulo do livro, Furtado (1983, p. 54) se pergunta qual seria o futuro do país se os investimentos se encontravam paralisados, as finanças públicas deterioradas, o emprego industrial havia baixado ao nível de dez anos atrás e o custo de vida da população ascendia vorazmente. Em seguida, ele nos dá resposta contundente ao afirmar que o caráter principal da crise não é a iliquidez, pois se tratava de um problema crônico e, portanto, recorrente da economia brasileira. Na realidade, o sintoma da crise decorria de um agravamento do desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos, que vinha se prolongando há mais de uma década. Novamente, a responsabilidade por tal desequilíbrio deveria recair sobre as mudanças operadas no Brasil durante a época do “milagre” econômico, e a solução para a crise se daria pela recuperação do emprego e dos investimentos oriundos de fontes internas de financiamento, para que fosse possível diminuir a vulnerabilidade externa da economia. Observa-se que, caso a estratégia continuasse a se dar mediante abertura crescente ao exterior, o Brasil provavelmente se depararia com taxas menores de crescimento em virtude da retração verificada no comércio internacional no correr da primeira quadra da década (FURTADO, 1983, p. 61).

O grande desafio era, não há dúvidas, o de evitar que a economia brasileira continuasse apresentando quadros recessivos, ou de estagnação, toda vez que a conjuntura externa sofresse algum abalo, uma vez que, “a experiência histórica já nos ensinou que o desenvolvimento do País pode apoiar-se na construção do mercado interno” (FURTADO, 1983, p. 62). Soma-se a isso o fato de que em 1982 a oferta dos créditos bancários internacionais havia se reduzido em 40% comparada ao ano anterior, e a estimativa para 1984 do número de desempregados nos países que compõem a OCDE era de 34 milhões. O saneamento financeiro dos países excessivamente endividados (Terceiro Mundo e países socialistas) também se fazia impostergável diante da necessidade de se recuperar a capacidade de importação e o

redirecionamento dos investimentos produtivos nessas economias vulneráveis aos estrangulamentos externos e ainda incompletos do ponto de vista dos processos de substituição de importação (FURTADO, 1983, p. 62-63).

Como já salientado, a vulnerabilidade externa vinha acompanhada dos desequilíbrios internos, cuja manifestação mais flagrante era a elevação e o descontrole da inflação. Franco (2017, p. 486) nos informa a respeito das reformas monetárias ocorridas no Brasil, primeiro em fevereiro de 1967, com a entrada em circulação do cruzeiro novo, e depois em maio de 1970, com o retorno à denominação cruzeiro, quando a inflação se encontrava estabilizada em cerca de 20% a.a. O país só voltaria a realizar uma nova reforma monetária em meados dos anos 1980, após o cruzeiro acumular uma perda do seu poder de compra de 206.288% entre 1970 e 1986, equivalente a pouco mais de 4% de inflação média mensal. O sistema se alterou profundamente a partir do decreto-lei 857/69, que retirou o nominalismo da lei monetária, e pelas leis que regulamentaram o funcionamento da correção monetária, em particular a lei 6.423/77 que definiu a ORTN como uma moeda alternativa “destinada a servir como padrão monetário de valor” (FRANCO, 2017, p. 487).

A institucionalização da correção monetária e seus efeitos sobre a inflação estavam no cerne da noção de inflação inercial, conceito central do diagnóstico que pautou a formulação do Plano Cruzado em 1986. Este tinha como elemento inovador o disciplinamento das obrigações e das cláusulas de correção monetária, ou seja, o ponto central do Plano era a sua estratégia de desindexação (FRANCO, 2017, p. 487). A propósito, para Furtado, a inflação dos anos 1980 comportava um traço nocivo maior em comparação aos movimentos inflacionários anteriormente experimentados no país porque sua dinâmica configurava um forte desestímulo aos investimentos produtivos. Se, por um lado, a inflação desse contexto prejudicava os investimentos, por outro, premiava em demasia a especulação financeira. Em retrospectiva, resume Furtado (1983, p. 30):



A ideia de dotar o País de um sistema financeiro que estimulasse a poupança, subordinasse o conjunto dos investimentos ao pagamento de juros reais e aparelhasse o governo para praticar uma política monetária mediante a venda e compra de títulos da dívida pública pode ter sido bem-intencionada, mas foi ingênua na medida em que ignorou as particularidades de nosso capitalismo dependente. O resultado final aí está: a taxa de poupança não aumentou, e cresceu enormemente o custo da intermediação financeira.

As reformas tributária e financeira, bem como a instituição do sistema de indexação via correção monetária, não foram as únicas iniciativas do governo militar, a partir de 1964, com efeitos distributivos importantes que agravaram a concentração de renda no país. Vários autores destacam, por exemplo, a importância da política salarial introduzida durante o PAEG para o aumento da desigualdade social.<sup>6</sup> Furtado não deixa de associar tal questão ao grave problema inflacionário, que se tornaria o calcanhar de Aquiles do governo da Nova República, a partir da gestão Sarney. A expansão dos meios de pagamento e a excessiva indexação de preços e contratos da economia agiam como mecanismos de propagação da inflação, ao passo que a legislação salarial e a desordem das finanças e dos investimentos públicos representavam os principais propagadores das pressões inflacionárias (FURTADO, 1983, p. 76).

A esperança do autor ao final do regime militar era a formação de um novo governo comprometido em negociar um esquema de refinanciamento e reescalamento dos débitos externos do Brasil, em paralelo à revisão do sistema de subsídios ao setor exportador e a minimização, por parte do Bacen, dos riscos cambiais. Assim, modificações nos preços relativos se processariam no sentido de absorver o impacto da elevação do custo real das importações. Os salários, por meio de uma política de valorização do salário mínimo, deveriam ser reajustados a essa nova realidade, visando defender um nível de vida minimamente adequado à subsistência das famílias dos

---

6 A respeito, ver Fishlow (1972); Hoffmann (1973); Bacha e Taylor (1978); Lara Resende (1982); e, Souza (2018).

estratos mais baixos da renda. E, por fim, deveria se criar condições para a desvinculação das taxas internas de juros com o nível de juros internacional e para a realização de uma profunda reforma fiscal que possibilitasse eliminar a desorganização das contas do Tesouro e, assim, minimizar as injustiças daí adjacentes. Recuperados todos esses controles, tornar-se-ia mais viável a elaboração de um programa de desenvolvimento capaz de anular os principais fatores de propagação da inflação aqui já mencionados (FURTADO, 1983, p. 87-88).

O sexto e último capítulo do livro *Não à recessão e ao desemprego* reúne as ideias proferidas por Furtado em uma conferência no Cebrap em 19 de janeiro de 1983. O destaque de sua fala foi para o caráter estrutural da crise global que afetou, portanto, não somente o Brasil e os países da periferia do capitalismo, mas também os de industrialização mais avançada. Tal crise tinha fundamentalmente três aspectos correlacionados: o primeiro diz respeito ao que o autor chamou de desajuste estrutural do sistema econômico mundial como decorrência da acelerada integração dos mercados nacionais ocorrida entre o fim da Segunda Guerra Mundial e os anos 1970; o segundo aspecto é o da crise financeira internacional, ou a chamada crise de liquidez privada do setor bancário mundo afora; e o terceiro refere-se ao escárnio representado pelo excessivo endividamento externo dos países terceiro-mundistas que, grosso modo, representava a nova faceta da dependência econômica que afligia esses e os países socialistas.

## Considerações Finais

Mais conhecido pelo trabalho seminal sobre o Brasil, de 1959, Furtado e sua obra têm sido objetos de diversas homenagens e estudos recentes em virtude da efeméride do ano de 2020, representada pelo centenário do seu nascimento. Nos últimos três anos, Furtado tem sido saudado e ainda mais reconhecido, dentro e fora do Brasil, como o grande economista brasileiro devido a publicações comemorativas e inéditas de textos do autor, como por exemplo a sua correspondência intelectual organizada por Rosa Freire

d'Aguiar (Cf. FURTADO, 2021); pelo lançamento de dossiês por parte de periódicos especializados em economia, história, ciências sociais ou estudos brasileiros, como é o caso do número 78 (de 2021) da Revista do IEB; e também graças à publicação de uma coletânea de textos que marca a comemoração dos 60 anos de *Formação Econômica do Brasil* (Cf. SAES; BARBOSA, 2021).

O propósito do presente artigo foi, no entanto, outro. A saber, o de examinar a contribuição furtadiana presente em três livros pouco conhecidos por acadêmicos e pelo público leitor em geral. Buscou-se nas linhas precedentes evidenciar que na trilogia composta por *O Brasil "pós-milagre"*, *A nova dependência* e em *Não à recessão e ao desemprego*, Furtado congregou mais de duas décadas de reflexão crítica sobre os diversos problemas estruturais e conjunturais associados ao subdesenvolvimento brasileiro e latino-americano. A crítica principal que emerge desses três trabalhos publicados em 1981, 1982 e 1983, respectivamente, refere-se às peculiaridades dos sucessivos governos do regime militar no Brasil (1964-1985) expressas pelos equívocos da condução da política econômica ao longo desses dois decênios.

Em suma, Furtado deixa claro na dita trilogia que a crise que se abateu sobre a economia brasileira no espocar dos anos 80 não derivava apenas da paralisia da gestão econômica governamental e do modelo de desenvolvimento excludente e antissocial do regime militar durante os 21 anos de vigência no país; mas decorria também de opções equivocadas feitas pelos governos das principais economias capitalistas que falharam em realizar reformas, em âmbito mundial, com vistas a melhor coordenar e controlar os fluxos comerciais e financeiros entre os países. Ou seja, mais uma vez, a crise não era fortuita e muito menos fruto do acaso histórico.

## Referências

---

- BACHA, Edmar L.; TAYLOR, Lance. Brazilian income distribution in the 1960s: "facts", model results and the controversy. *Journal of Development Studies*. v. 14, p. 271-297, 1978.
- BASTOS, Pedro P. Z.; GRANDI, Guilherme; SAES, Alexandre M. A trajetória da área "Brasil República" na história da ABPHE (1993-2015). In: SAES, Alexandre M.; RIBEIRO, Maria A. R.; SAES, Flávio A. M. (Orgs.). *Rumos da história econômica no Brasil: 25 anos da ABPHE*. São Paulo: Alameda, 2017.
- BONTEMPO, Hélio C. Transferências externas e financiamento do governo federal e autoridades monetárias. *Pesquisa e planejamento econômico*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 101-130, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Método e paixão em Celso Furtado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; REGO, José M. (Orgs.). *A grande esperança em Celso Furtado*. São Paulo: Ed. 34, 2001.
- COUTINHO, Maurício C. A teoria econômica de Celso Furtado: Formação Econômica do Brasil. In: LIMA, M. C.; DAVID, M. D. (Orgs.). *A atualidade do pensamento de Celso Furtado*. Goiânia; Leste Vila Nova: Verbena, 2008.
- FISHLOW, Albert. Brazilian size distribution of income. *The American Economic Review*, v. 62, n. 1-2, p. 391-402, 1972.
- FISHLOW, Albert. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 507-550, 1986.
- FRANCO, Gustavo H. B. *A moeda e a lei: uma história monetária brasileira, 1933-2013*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- FURTADO, Celso. *A economia brasileira: contribuição à análise do seu desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. A Noite, 1954.
- FURTADO, Celso. *Uma economia dependente*. Rio de Janeiro: MEC, 1956.
- FURTADO, Celso. *Perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

- FURTADO, Celso. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Ed. Cia. Nac., 1967.
- FURTADO, Celso. *Análise do "modelo" brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- FURTADO, Celso. *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- FURTADO, Celso. *O Brasil "pós-milagre"*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- FURTADO, Celso. *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FURTADO, Celso. *Não à recessão e ao desemprego*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- FURTADO, Celso. *Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII*. São Paulo: Hucitec; ABPHE, 2001.
- FURTADO, Celso. *Celso Furtado: correspondência intelectual, 1949-2004*. Org., apr. e notas Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.
- HOFFMANN, Rodolfo. Considerações sobre a evolução recente da distribuição de renda no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 13, n. 4, p. 7-17, 1973.
- LARA RESENDE, André. A política brasileira de estabilização: 1963-1968. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 12, n. 3, p. 757-806, 1982.
- MALAN, Pedro S. A questão externa. In: *FMI x Brasil: a armadilha da recessão*. São Paulo: Fórum Gazeta Mercantil, 1983.
- MATTOSO, Kátia de Q. Le développement, qu'est-ce? L'apport de Celso Furtado. *Cahiers du Brésil Contemporain*, Paris, n. 33-34, 1998.
- OLIVEIRA, Francisco de. Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro. In: MORAES, Reginaldo; ANTUNES, Ricardo; FERRANTE, Vera B. (Orgs.). *Inteligência brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

SAES, Alexandre M.; BARBOSA, Alexandre de F. (Orgs.). *Celso Furtado e os 60 anos de Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Sesc, 2021.

SOUZA, Pedro H.G.F. de. *Uma história de desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. São Paulo: Hucitec, 2018.

SZMRECSÁNYI, Tamás. Celso Furtado (1920-2004) e a economia do desenvolvimento. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; COELHO, Francisco da S. (Orgs.). *Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2007.

WERNECK, Rógerio L. F. Poupança estatal, dívida externa e crise financeira do setor público. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 551-574, 1986.

Linnit Pessoa\*

Universidade Federal Fluminense  
Niterói, Rio de Janeiro, Brasil

Carmem Feijó\*\*

Universidade Federal Fluminense  
Niterói, Rio de Janeiro, Brasil



## A política de austeridade e os gastos do governo: impactos sobre o setor de saúde em tempos de pandemia

Recebido em: 30 abr. 2022    Aprovado em: 27 jun. 2022    Publicado em: 23 dez. 2022

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.17.31-6>

### Resumo

Esse artigo discute os impactos da agenda de políticas de austeridade sobre a recuperação econômica e o setor de saúde. Considerando a necessidade de se debater a agenda de políticas que será adotada para enfrentar a crise provocada pela pandemia da Covid-19, discutiremos a lenta recuperação da economia brasileira com a adoção de políticas de austeridade na crise recente (2015-2016), com foco no consumo privado e público. Em seguida, apresentaremos a evolução do consumo e gastos com saúde pública e privada e o impacto sobre a renda familiar, e a dependência de importações que a oferta de bens e serviços de saúde tem. Atenção especial será dada à EC 95/2016, discutindo seu impacto sobre o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e como a medida afeta desproporcionalmente a parcela da população mais vulnerável. Conclui-se que, especialmente no atual cenário de pandemia, é necessário abandonar a agenda de austeridade econômica.

**Palavras-chave:** Austeridade Fiscal. Saúde Pública. COVID-19.

**JEL:** E600; E620; I100.

\* Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense. Mestre e graduada em Economia pela Universidade Federal Fluminense. E-mail: [linnitpessoa@gmail.com](mailto:linnitpessoa@gmail.com)

<http://lattes.cnpq.br/8641025409391235>

<http://orcid.org/0000-0001-6177-8084>

\*\* Professora Titular da Universidade Federal Fluminense, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Instituto de Economia. Doutora em Economia pela University College London, Inglaterra; Mestre em Economia da Produção e graduada em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: [cbfeijo@gmail.com](mailto:cbfeijo@gmail.com)

<http://lattes.cnpq.br/9040659895653917>

<http://orcid.org/0000-0002-6376-4599>

Linnit Pessoa\*

Federal Fluminense University  
Niteroi, Rio de Janeiro, Brazil

Carmem Feijó\*\*

Federal Fluminense University  
Niteroi, Rio de Janeiro, Brazil



## Austerity policy and government spending: impacts on the health sector in times of pandemic

Received: 30 Apr. 2022    Approved: 27 Jun. 2022    Published: 23 Dec. 2022

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.17.31-6>

### Abstract

*This paper discusses the impacts of the austerity policy agenda on the economic recovery, focusing on the health sector. Considering the need to debate the political agenda that will be adopted to face the crisis provoked by the Covid-19 pandemic, first will be discussed the Brazilian economy's slow recovery with austerity policies in the recent crisis (2015-2016), focusing on the private e public expenditure. Then, we discuss the evolution of private and public health expenditure and its impact on family income based on IBGE surveys. The importation dependence on the supply of health goods and services will be highlighted. Special attention will be paid to the EC 95/2016, discussing its impact on the Unique System of Health (SUS) financing and how this measure disproportionately affects the vulnerable population. We conclude that especially in the current pandemic scenario, it is necessary to abandon the austerity agenda.*

**Keywords:** Fiscal Austerity. Public Health. Covid-19.

**JEL:** E600; E620; I100.

\* Doctoral Candidate at the Post-graduated Program in Economics at the Fluminense Federal University. MSc and graduated in Economics from the Fluminense Federal University. Email: [linnitpessoa@gmail.com](mailto:linnitpessoa@gmail.com)

<http://lattes.cnpq.br/8641025409391235>

<http://orcid.org/0000-0001-6177-8084>

\*\* Professor at the Fluminense Federal University, Centre for Applied Social Studies, Institute of Economics. PhD in Economics from University College London, England; MSc in Production Economics and graduated in Economics from the Federal University of Rio de Janeiro. Email: [cfeijo@gmail.com](mailto:cfeijo@gmail.com)

<http://lattes.cnpq.br/9040659895653917>

<http://orcid.org/0000-0002-6376-4599>



## Introdução

A crise econômica provocada pela pandemia da Covid-19 encontra a economia brasileira ainda em processo de lenta recuperação da crise de 2015-2016. A recuperação lenta pode ser atribuída, em grande parte, ao aprofundamento da agenda de políticas de austeridade fiscal, que assumiram a centralidade da política fiscal desde 2015. Com o objetivo de recuperar a confiança do setor privado, essa agenda assume um maior protagonismo em 2016 através da EC 95/2016, também conhecida como “Teto de Gastos”. A medida, que impõe limites de crescimento dos gastos do governo por vinte anos, tem impacto sobre diversos componentes dos gastos do Estado, entre eles, o financiamento do sistema de saúde pública.

Apesar dos esforços para reduzir o tamanho do Estado na expectativa de incentivar o crescimento do setor privado, em 2019 o PIB ainda não havia recuperado o patamar pré-crise. Os investimentos públicos têm uma participação cada vez mais tímida na economia, o desemprego e a informalidade se mantem em patamares bastante elevados, o impacto da crise no consumo das famílias ainda não foi revertido e, desde 2015, o consumo do governo apresenta os piores resultados desde o início do século XXI. Um dos efeitos da redução dos gastos do Estado com a provisão de bens e serviços de consumo coletivo é o crescente comprometimento da renda familiar com serviços de direito universal, como saúde.

No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde decretou situação de pandemia mundial para o novo coronavírus, após o vírus atingir mais de cem países. O Brasil, que teve seu primeiro caso confirmado no final de fevereiro de 2020, acumula mais de 600 mil mortes até o início de outubro de 2021. Esse cenário traz à tona um debate que há tempos não tem a centralidade necessária em meio ao debate político: a questão do acesso e financiamento do sistema de saúde pública.

O objetivo deste artigo consiste em observar essas duas questões: o resultado que a agenda adotada para recuperar o país da crise econômica de 2015-2016 teve, e seu impacto sobre o setor de saúde – peça chave na atual

crise sanitária. Para isso, o texto está dividido em quatro partes. Primeiramente faremos uma breve apresentação de alguns resultados econômicos, a fim de observar a trajetória de recuperação da economia brasileira no período recente, em particular sobre os gastos com consumo privado e público. Em seguida, apresentaremos as informações acerca da despesa com bens e serviços de saúde das famílias e do governo, através das informações disponíveis nas pesquisas do IBGE. Discutiremos, também, a oferta de bens e serviços de saúde e a dependência de importações. Posteriormente, teremos a discussão sobre as consequências da EC 95/2016 sobre o financiamento do setor de saúde, com esforço de mostrar o diferente impacto que a restrição dos gastos do governo federal tem sobre as diferentes camadas sociais. Nas considerações finais, concluiremos a necessidade de revisão da agenda de políticas de austeridade fiscal.

## **Austeridade e a lenta recuperação econômica**

A adoção de uma agenda de políticas orientadas pela oferta cria um ambiente propício para argumentos que advogam a necessidade de políticas de austeridade fiscal durante períodos recessivos, comumente usados no debate público e econômico. A agenda econômica brasileira de 2011-2014, focada no estímulo ao desenvolvimento industrial, foi marcada por políticas orientadas pela oferta que não apresentaram o efeito que se buscava e

---

1 A estratégia de crescimento do período 2011-2014 foi marcada pelo estímulo ao desenvolvimento industrial, com esforços para sustentar a redução da taxa básica de juros, a desvalorização cambial e com participação ativa dos bancos públicos. Passado o arrocho inicial do ajuste fiscal realizado em 2011, a principal mudança no gasto público durante esse período ocorreu em sua composição, e não em seu tamanho. O conjunto de políticas concedeu estímulos à oferta, buscando estimular os investimentos privados, sem protagonismo dos investimentos públicos. Em vez da expansão dos investimentos públicos, houve forte aumento nos gastos correntes devido ao significativo crescimento das desonerações e subsídios. A estratégia, que visava incentivar a indústria e aumentar a competitividade do setor, teve como resultado uma grande perda de arrecadação do governo federal. É relevante pontuar que as políticas de subsídios e desonerações, além de serem pouco efetivas para dinamizar a demanda agregada, foram realizadas em detrimento do investimento público, que tem maior efeito multiplicador sobre a renda e o emprego no curto e no longo prazo. Para além da deterioração fiscal, o conjunto de políticas orientadas pela oferta não foi capaz de estimular o investimento privado, que era o objetivo do governo. Apesar dos estímulos à oferta, o investimento privado, que havia crescido 17,9% em 2010, desacelerou nos anos seguintes, crescendo 6,8% em 2011 e 0,8% em 2012 – mostrando o equívoco de se seguir uma agenda de estímulos à oferta em cenários de esfriamento da demanda e elevado endividamento do setor empresarial, como o que se desenhou à época (CARVALHO, 2018; MELLO; ROSSI, 2018; DWECK; TEIXEIRA, 2017; SINGER, 2015).

resultaram grande perda de arrecadação pelo governo federal (MELLO; ROSSI, 2018). Em 2015, apesar da agenda eleita prever um papel ativo do Estado com foco no fortalecimento dos serviços públicos, a baixa governabilidade do governo eleito e a maior aceitação da agenda neoliberal fortaleceram o debate acerca da necessidade de se adotar uma agenda de austeridade fiscal com objetivo de equilibrar o orçamento público e reestimular a economia, que já estava desacelerando em 2014.<sup>2</sup>

Assim, desde 2015 as políticas de austeridade assumiram maior protagonismo na condução da política fiscal do Brasil. Defende-se que essa medida, que preferencialmente deve ocorrer através da redução dos gastos do governo, recuperaria a economia ao sinalizar responsabilidade com as contas públicas, restaurando a confiança e a expectativa dos investidores, estimulando os investimentos privados que, conseqüentemente, colocaria a economia em trajetória de recuperação sustentável (ALESINA *et al.*, 2019). Ao privilegiar os ajustes fiscais e a contenção de gastos, a concessão de estímulos ao setor privado e as políticas orientadas pela oferta são priorizadas, incumbindo ao setor privado o papel de reestimular a economia.

Todavia, a tendência que as economias de mercado têm de gerar insuficiência de demanda agregada torna problemática essa transferência da

---

2 O período 2011-2014 foi marcado pela intensificação da tensão entre o governo e os setores dominantes. O governo entrou em um confronto direto com o setor financeiro, que não recebeu bem as determinações de redução da taxa de juros e do *spread* bancário, uma vez que significavam a diminuição dos lucros auferidos pelos bancos privados. A insatisfação também era compartilhada pelas grandes mídias, nacionais e internacionais, que argumentavam que havia uma ameaça de inflação. Grandes veículos de comunicação, como o *The Economist* e o *Financial Times*, se posicionaram de forma contrária à estratégia do governo, argumentando que o Brasil “estragou tudo” que foi construído nos anos anteriores, voltando ao intervencionismo do passado. É importante pontuar que o objetivo não era simplesmente mudar a orientação de políticas do governo, mas reduzir o tamanho do Estado em consonância com o avanço da agenda neoliberal, como fica claro a partir de 2016. O ano de 2013 ainda foi marcado por uma série de manifestações populares com objetivos difusos, que inicialmente revogavam o aumento das passagens de transporte público, mas logo evoluíram para exigências por melhoras nos serviços públicos como um todo, reivindicações dos gastos com a Copa do Mundo e corrupções. As manifestações tiveram um forte efeito sobre a popularidade do governo devido à incapacidade na época em apresentar respostas às questões levantadas nas ruas. Ainda assim, o governo é reeleito garantindo o fortalecimento dos serviços públicos com atuação ativa do Estado, mas vem a adotar a agenda de seu oponente nas urnas, de caráter explicitamente ortodoxo e neoliberal. O forte ajuste fiscal de 2015, realizado quando a economia já estava em desaceleração, provocou uma profunda recessão com queda acumulada de 6,8% do PIB no biênio 2015-2016. Em meio à instabilidade econômica e política da época, e aos escândalos de corrupção da operação Lava Jato (Cf.: PINTO *et al.*, 2019), foi aberto o processo de *impeachment* da presidente eleita em dezembro de 2015 – que trouxe a oportunidade do aprofundamento da agenda neoliberal, que já estava em curso no país (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018; SINGER, 2015; MELLO; ROSSI, 2018; MARQUETTI *et al.*, 2016).

responsabilidade de retomada do crescimento para o setor privado. De fato, a concessão de incentivos ao setor privado com a finalidade de induzir uma retomada do crescimento econômico pode vir a trazer resultados em alguns setores específicos, mas certamente não terá a capacidade de atingir tal objetivo na economia como um todo. Isto ocorre pois, em momentos de recessão econômica e incerteza sobre o futuro, os agentes privados não desejam aumentar seu consumo e investimento. Dessa forma, cabe ao Estado eliminar a carência de demanda efetiva para reanimar o crescimento e voltar a investir para reduzir o desemprego e aumentar o nível de renda agregada.

O discurso em torno da defesa da adoção de políticas austeras muitas vezes vem acompanhado da falaciosa comparação da administração do orçamento familiar com o orçamento público, argumentando a necessidade de redução das despesas em períodos de recessão e crise econômica. A comparação é sem cabimento pois, como observa Blyth (2018), o Estado, ao contrário das famílias e empresas, tem a capacidade de gerar renda através dos mecanismos de arrecadação existentes. Em momentos de recessão (e crise) econômica, cabe ao Estado justamente ampliar os gastos públicos para gerar demanda efetiva, e não promover sua redução. Os investimentos públicos, especialmente nesses momentos, devem ser utilizados como mecanismos que equalizem e suavizem as oscilações de mercado, reduzindo a incerteza.

No entanto, o investimento público, um dos motores do crescimento da economia, vem apresentando fraco desempenho, como apontado pelas estatísticas do IBRE (FGV) sobre a participação do investimento público (governo geral e empresas públicas) no PIB: em 2015 o investimento público correspondia a 2,9% do PIB; em 2016 a 2,3%; em 2017 a 1,8% e em 2018 apresentou uma pequena recuperação atingindo 2,4%, percentual bem inferior ao alcançado em 2014 (3,9%).<sup>3</sup> Segundo Orair (2016), a partir de uma estimativa do investimento público em termos reais, a taxa de crescimento do investimento público no período 2006-2010 foi de 17% a. a.,

---

3 A queda no investimento público teve efeito negativo sobre a FBKF (ou seja, um indicativo de que não há *crowding out*), que passou de 19,9% do PIB em 2014 para 15,8% em 2018.

e no período 2011-2015 atingiu -5,2% a. a., levando o autor a concluir que a retração desse quinquênio não só reverteu quase todo avanço anterior, mas fez com que a taxa de investimentos públicos retomasse patamares semelhantes aos da metade da década de 1990.

Além de contribuir negativamente para a atividade econômica, o esforço de ajuste fiscal não recuperou o resultado primário do governo. Em 2014 o governo apresentou o primeiro resultado primário negativo (de -0,4%) desde 1997. A agenda de ajuste implementada nos anos seguintes não reverte a tendência de resultados negativos. Pelo contrário, esses resultados entram em uma trajetória de declínio, atingindo -1,9% em 2015 e -2,5% em 2016, devido em grande parte à queda do PIB. Em 2017, o resultado primário chegou a -1,8%, atingiu -1,7% no ano seguinte, e terminou 2019 em -1,2% (TESOURO NACIONAL, 2020).

O biênio 2015-2016 é marcado por uma crise de múltiplas dimensões que ocorre simultaneamente no plano da acumulação, das instituições e da cena política como um todo (Pinto *et al.*, 2019), culminando no impedimento da presidente eleita e consequente aprofundamento da agenda neoliberal, com mudanças substanciais no Estado brasileiro.<sup>4</sup> Em 2016, em nome do equilíbrio fiscal, o Governo Federal encaminha ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 55) que vem a ser referendada na Emenda Constitucional 95/2016, que limita o crescimento do gasto primário à inflação do ano anterior por vinte anos – uma nova (e permanente) política de austeridade fiscal. A direção da política econômica adotada desde então intensifica uma agenda que já estava em andamento: uma agenda que privilegia os ajustes fiscais em detrimento de uma política que tenha uma ação ativa do Estado para gerar emprego e renda.

A instituição de uma nova regra fiscal, que se junta às regras de ouro e de metas de superávit primário, bem como as demais medidas liberalizantes (reforma da previdência, reforma trabalhista, dentre outras) não recuperou o crescimento. Como mostra a **Tabela 1**, o PIB – que durante o auge da

---

4 A intenção de transformar e realizar mudanças estruturais no Estado brasileiro é explícita durante toda a proposta do governo que assume em 2016, que apresenta o novo (e incisivo) ajuste fiscal e as reformas liberalizantes como inevitáveis e imprescindíveis para a recuperação da economia brasileira. Ver *Uma ponte para o futuro* (PMDB, 2016).

recessão retraiu em 3,5% em 2015 e 3,3% em 2016 –, até hoje não apresentou crescimento maior que 1%, não tendo recuperado o nível pré-crise. Nem mesmo durante a crise internacional de 2008 a recuperação da economia foi tão lenta: em 2009, ano que a economia brasileira sente as consequências da crise, o PIB apresentou crescimento negativo de -0,1%, mas no ano seguinte houve recuperação, crescendo 7,5% (IBGE).<sup>5</sup>

**Tabela 1** - Taxa de crescimento acumulada ao ano do PIB e de componentes selecionados do consumo, Brasil, 2014-2019.

	PIB	Consumo das famílias	Consumo do Governo
2014	0,5	2,3	0,8
2015	-3,5	-3,2	-1,4
2016	-3,3	-3,8	0,2
2017	1,3	2,0	-0,7
2018	1,3	2,1	0,4
2019	1,1	1,8	-0,4

**Fonte:** IBGE, Sistema de Contas Nacionais. Elaboração das autoras, 2022.

Para além do PIB, é possível perceber também a trajetória declinante dos gastos governamentais, representado pelo “consumo do governo”, ou seja, os gastos no provimento de bens e serviços de consumo coletivo. Essa rubrica, que desde 2002 apresentava resultados positivos, chegou a representar 4,1% do PIB em 2007. Em 2015, como resultado dos ajustes fiscais, a contração do consumo do governo atingiu -1,4% – a última vez que a economia brasileira tinha vivenciado um resultado negativo do consumo do

5 É interessante observar que durante esse período as políticas de recuperação tinham uma atuação ativa do Estado. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por exemplo, apesar de ter sido criado em 2007, teve importância fundamental para recuperação econômica da crise internacional, pois garantiu emprego e renda às famílias, que puderam continuar consumindo bens e serviços, mantendo a economia ativa e aliviando os efeitos da crise.

governo maior que um por cento foi em 1997. Sem apresentar sinais de recuperação consistentes, em 2019 o gasto do governo se retrai em -0,4%.

Apesar da literatura econômica heterodoxa mostrar que especialmente em momentos recessivos se faz necessária a atuação ativa do Estado, o Brasil vem praticando uma política fiscal ortodoxa, apostando na redução do espaço dos gastos públicos para conter o endividamento público na expectativa de recuperar a economia. Esquece-se que quando a economia está em processo de desalavancagem, em meio a um cenário de elevada incerteza sobre o futuro, o setor privado adota posturas defensivas de contração da demanda. Principalmente nessas situações (mas não somente nelas), cabe ao Estado o papel de reestimar a economia gerando emprego e renda.

Em particular em relação à política de emprego, a falta do papel ativo do Estado para garantir o pleno emprego implica que a perda de poder aquisitivo das famílias impacte negativamente no consumo privado – e consequentemente no *animal spirits* dos empresários, que não enxergam potencial de crescimento no mercado interno. O consumo das famílias, que apresentou resultado negativo pela última vez em 2003, quando chegou a -0,5%, em 2015 se retrai em -3,2%, e em 2016 atinge -3,8%. Em 2019, apesar das reformas e ajustes fiscais, o consumo das famílias ainda não voltou ao patamar pré-crise, fechando o ano com um pequeno crescimento de 1,8%.<sup>6</sup>

Para além da falta de sinais de recuperação econômica, a crise econômica provocada pela pandemia da Covid-19 põe em xeque o sistema de saúde nacional, por um lado, e a capacidade de retomada de crescimento da economia no período pós pandemia, por outro. A ação ativa do Estado é essencial na situação atual, e a capacidade de recuperação econômica é maior quanto mais a estrutura produtiva e de renda e emprego são preservadas durante o período da pandemia. A lentidão nas medidas econômicas do

---

6 É relevante mencionar o cenário de elevado desemprego do momento, que afeta a renda e as condições de vida das famílias. A taxa de desocupação passa de 6,6% em dezembro de 2014 para 9,1% em dezembro de 2015, atingindo 12,2% em dezembro do ano seguinte. Março de 2017 marca o ponto mais alto da série (que tem início em 2012) até aquele momento, quando a taxa de desocupação atinge 13,9% da população. Apesar da reforma trabalhista realizada em 2017 com objetivo de estimular o mercado de trabalho, a retomada não veio, e a taxa de desocupação se manteve acima dos dois dígitos desde 2016 até hoje (IPEADATA, s. d.).

governo brasileiro em socorrer famílias e empresas em dificuldade por conta do isolamento social imposto para conter a contaminação pelo vírus, refém de uma agenda de austeridade fiscal, ameaça as possibilidades de recuperação da economia pós pandemia.

## Evolução do consumo final de bens e serviços de saúde

A Constituição Federal de 1988 determina que

a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

Desde então houve significativa ampliação do acesso da população à saúde. Entre 2003 e 2019, foi verificado um aumento de 55% para 76,2% da proporção de pessoas que consultaram médicos (PNS, 2020; BAHIA, 2015). Contudo, é possível observar que a procura por alternativas de assistência à saúde fornecidas pelo setor privado é crescente. O subfinanciamento da saúde pública e a redução dos gastos governamentais impactam negativamente a provisão de serviços considerados como direto à cidadania.

De acordo com a pesquisa especial realizada pelo IBGE sobre o perfil e evolução do setor de saúde, a despesa com consumo final de bens e serviços de saúde (famílias e governo) aumentou de 8,0% do PIB em 2010 para 9,2% do PIB em 2017. Como ilustrado no Gráfico 1, o crescimento da despesa das famílias foi mais significativo que o do governo: enquanto as famílias e as instituições sem fins lucrativos à serviço das famílias (ISFL)<sup>7</sup> aumentaram suas despesas com bens e serviços de saúde de 4,4% do PIB em 2010 para 5,4% em 2017, o governo passou de 3,6% para 3,9%, respectivamente.

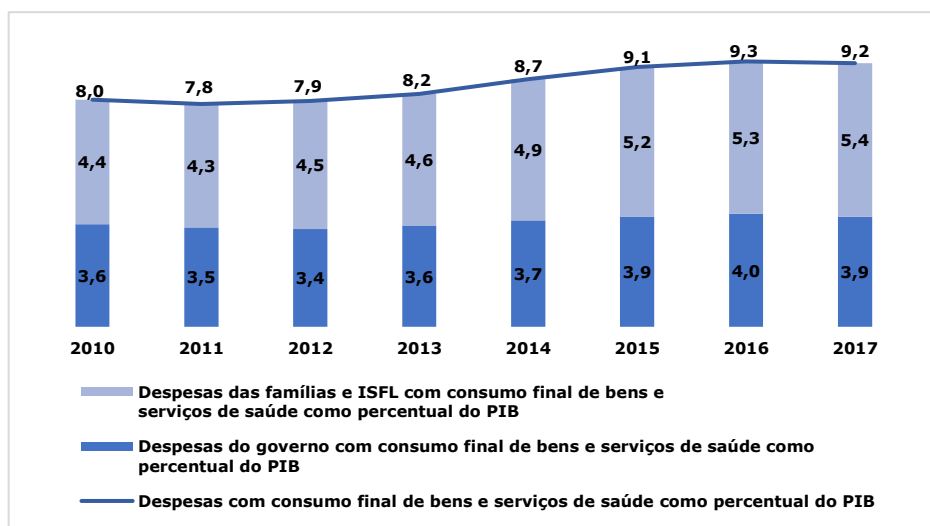
---

7 As Instituições sem fins de lucro a serviço das famílias (ISFL) representaram 0,1 p. p. do consumo final de bens e serviços de saúde das famílias durante todo o período.



Além disso, o protagonismo que o setor de saúde tem atualmente traz à tona a reflexão sobre o impacto que a adoção de tal agenda tem sobre o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), que configura a única forma de acesso à saúde de grande parte da população, especialmente entre os mais pobres. Como veremos, ao impactar o financiamento do sistema de saúde, essa agenda também afeta a renda familiar. Além de penalizar de forma desproporcional as diferentes parcelas da população, a insistência na agenda de reformas econômicas após o período de emergência fiscal, seguindo a orientação ortodoxa, irá limitar ainda mais as oportunidades de recuperação econômica, e possivelmente virá a acentuar a grande desigualdade já existente no país.

**Gráfico 1** - Despesas com consumo final de bens e serviços de saúde como percentual do PIB, segundo setores institucionais, Brasil, 2010-2017.



Fonte: IBGE, Conta-satélite de Saúde. Elaboração das autoras, 2022.

O aumento mais significativo da despesa das famílias é reflexo do baixo

gasto público com saúde, que de acordo com Barros e Piola (2016) se encontra bastante inferior se comparado aos demais países que possuem um sistema de saúde pública, sendo insuficiente para atender integralmente a toda população. Apesar do Brasil ter um dispêndio total (público e privado) em saúde próximo ao de demais países da OCDE que possuem sistema universal de saúde, o gasto público no financiamento do sistema é bastante inferior. Segundo Vieira e Benevides (2016b), o gasto público brasileiro com saúde também é inferior ao gasto de países da América Latina em que a saúde não constitui um dever do Estado. De fato, as informações da Organização Mundial de Saúde comprovam tal constatação, como indica a seguir:

**Tabela 2** - Despesas com saúde de países selecionados em 2018 em Paridade do Poder de Compra (PPC).

País	Despesa corrente <i>per capita</i> em saúde em PPC	Despesa <i>per capita</i> do governo geral em saúde em PPC	Despesa do governo geral em saúde como % da despesa corrente com saúde	Despesa <i>per capita</i> privada em saúde em PPC	Despesa privada em saúde como % da despesa corrente com saúde
Brasil	1.531	638	42%	892	58%
Canadá	5.200	3.822	73%	1.378	27%
Chile	2.306	1.172	51%	1.134	49%
Cuba	2.519	2.240	89%	277	11%
Espanha	3.576	2.518	70%	1.059	30%
Estados Unidos	10.624	5.356	50%	5.268	50%
México	1.066	534	50%	532	50%
Paraguai	935	409	44%	525	56%
Portugal	3.242	1.992	61%	1.247	38%

País	Despesa corrente <i>per capita</i> em saúde em PPC	Despesa <i>per capita</i> do governo geral em saúde em PPC	Despesa do governo geral em saúde como % da despesa corrente com saúde	Despesa <i>per capita</i> privada em saúde em PPC	Despesa privada em saúde como % da despesa corrente com saúde
Reino Unido	4.620	3.631	79%	988	21%
Suécia	5.828	4.960	85%	869	15%
Venezuela	384	183	48%	200	52%

**Fonte:** OMS. Elaboração das autoras, 2022.

Barros e Piola (2016) afirmam que o Brasil é o único país com sistema universal de saúde onde o gasto privado supera o público. A combinação do crônico subfinanciamento da saúde pública e dos vastos e diversos incentivos do governo ao mercado de saúde privada contribuem para que a participação do gasto privado no gasto total com saúde do Brasil seja superior ao gasto público, apesar da saúde constituir um direito universal e dever do Estado. Bahia (2015) constata que enquanto o orçamento federal para a saúde em 2016 foi menor que o aprovado em 2000, no mesmo período as renúncias fiscais para gastos privados com saúde passaram de R\$ 2 bilhões para R\$ 20 bilhões.

Apesar do problema de financiamento não ser inédito, a adoção de uma agenda de políticas de austeridade acentua a fragilidade já existente no financiamento do setor, pois reduz a capacidade do Estado de custear a provisão desses bens e serviços. Por conseguinte, a redução da participação do Estado na provisão de saúde pública se reflete no padrão de consumo das famílias. De acordo com os dados da conta-satélite de saúde, pesquisa especial realizada pelo IBGE (2019), em 2010 o consumo final de bens e serviços de saúde das famílias (inclui serviços privados e públicos) correspondeu a 4,3% do PIB, passando para 5,3% em 2017. Esse aumento de 1,0 p.p. foi resultado da crescente procura por bens e serviços de saúde privada – que passou de 2,5% de 2010 para 3,5% do PIB em 2017.

Com o aumento do consumo de bens e serviços de saúde privada, uma

maior parcela da renda familiar passou a ser comprometida com despesas de saúde. A Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) mostra que desde 2002-2003 a parcela dos gastos das famílias destinados a assistência à saúde aumentou, assim como cresceu a procura por planos e seguros de saúde, como demonstrado na Tabela 3. De 2002-2003 a 2017-2018, o peso com despesas de saúde no orçamento familiar passou de 5,7% para 6,5%, com o crescimento mais expressivo sendo das despesas relacionadas à planos e seguros de saúde.

**Tabela 3** - Despesas com saúde de países selecionados em 2018 em Paridade do Poder de Compra (PPC).

	Assistência à saúde	Remédios	Plano/Seguro saúde
2002-2003	5,7	2,6	1,5
2008-2009	5,9	2,8	1,7
2017-2018	6,5	2,9	2,1

**Fonte:** IBGE, Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF. Elaboração das autoras, 2022.

Na comparação do início da década de 2000 com o final da década de 2010, a participação das despesas com assistência à saúde cresceu como proporção da despesa total. Tal crescimento foi puxado principalmente pelo crescimento da despesa com assistência à saúde suplementar. As despesas com planos e seguros de saúde como proporção da despesa total aumentaram de 1,5% para 2,1% entre 2002-2003 e 2017-2018. No último ano da pesquisa as despesas com remédios foram responsáveis por 2,9% das despesas totais das famílias, apresentando crescimento de 0,3 p. p. em comparação com o início da década de 2000. Isto é, as despesas com remédios são maiores do que as com planos e seguros de saúde, contudo, esta última apresentou crescimento mais expressivo. Isto é uma indicação de que está havendo uma crescente mercantilização dos serviços de saúde no país. A participação das despesas com assistência à saúde no total das despesas de consumo das

famílias é ainda mais expressiva,<sup>8</sup> passando de 6,5% em 2002-2003, para 7,2% em 2008-2009 e atingindo 8,0% em 2017-2018.

De 2010 a 2017, a despesa final do governo com bens e serviços de saúde aumentou tanto na saúde pública, onde oferta diretamente os serviços, quanto na privada, onde compra os serviços para prestar à população. A pesquisa especial de saúde mostra que em 2010 o consumo final do governo com saúde pública foi de 2,7% do PIB, passando para 3,1% em 2017. O consumo final de saúde privada do governo também apresentou um pequeno aumento, passando de 0,6% do PIB em 2010 para 0,7% em 2017. Considerando as cifras do consumo das famílias e do governo com saúde, a preços de 2017, temos que o consumo final de saúde privada das famílias passou de R\$ 155,4 bilhões em 2010 para R\$ 231,1 bilhões em 2017, ou seja, um crescimento real acumulado de 48,7%. Considerando o consumo do governo com bens e serviços de saúde (pública e privada), este crescimento foi de 16,4%.<sup>9</sup>

A evolução das despesas com saúde em relação ao total das despesas de consumo das famílias também foi mais significativa do que a do governo (Tabela 4). Os dados da pesquisa satélite do IBGE mostram que a participação das despesas do governo com saúde no consumo final passou de 18,9% para 19,2%, aumentando 0,2 p.p. entre 2010 e 2017. Em relação às famílias, a participação passou, respectivamente, de 7,3% para 8,3%, apresentando um aumento de 1,1 p.p. no mesmo período. Considerando a evolução da participação das despesas do governo ano a ano, o patamar mais elevado foi observado em 2015, caindo lentamente nos anos seguintes. A participação das despesas das famílias, por outro lado, apresenta uma trajetória ascendente durante todo o período.

---

8 De acordo com a metodologia do IBGE, as despesas de consumo são referentes à compra de bens e serviços para consumo individual ou doméstico, atendendo às necessidades e desejos pessoais das famílias. Não inclui a compra de materiais ou serviços usados na produção.

9 A preços de 2017, consumo final do governo com saúde pública em 2010 foi de R\$ 167,8 bilhões e com saúde privada foi de R\$ 42,9 bilhões. Em 2017 estes valores foram, respectivamente, de R\$ 201,6 bilhões e R\$ 43,6 bilhões.

**Tabela 4** - Participações das despesas com saúde no total das despesas de consumo final das famílias e do governo, 2010-2017.

	<b>Participação das despesas com saúde no total das despesas de consumo final do governo</b>	<b>Participação das despesas com saúde no total das despesas de consumo final das famílias</b>
2010	18,9	7,3
2011	18,7	7,2
2012	18,6	7,3
2013	18,9	7,5
2014	19,5	7,8
2015	19,6	8,2
2016	19,5	8,3
2017	19,2	8,3

**Fonte:** Indicadores Brasil (2010-2017); IBGE, Conta-satélite de saúde. Elaboração das autoras, 2022.

A pesquisa especial de saúde mostra que o principal gasto das famílias com saúde foi referente a serviços de saúde privada, que corresponderam a 66,8% do total das despesas com saúde em 2017. Todavia, a crescente procura por assistência de planos de saúde privados se verifica em paralelo ao aumento da demanda por serviços públicos. Barros e Piola (2016) observam que, em 2015, 72% da população tinha o acesso a serviços médico hospitalares assegurado exclusivamente pelo sistema público. De fato, considerando a despesa das famílias com saúde como percentual do consumo efetivo de bens e serviços de saúde,<sup>10</sup> observa-se que este aumentou, passando de 53,5% em 2010 para 56,8% em 2017, indicando que apesar da

10 De acordo com a pesquisa realizada pelo IBGE, “consumo efetivo” é definido como “despesas de consumo das famílias mais o consumo realizado por transferências sociais em espécie das unidades das administrações públicas ou das instituições sem fins de lucro a serviço das famílias”, ou seja, inclui o que é ofertado pelo setor privado e público.

procura por bens e serviços de saúde privada ter aumentado, também aumentou a demanda por bens e serviços de saúde pública.

## A oferta de bens e serviços de saúde e a dependência de importações

Para atender ao maior consumo de bens e serviços de saúde, o valor adicionado tanto da saúde pública quanto privada cresceram consideravelmente, com uma participação mais significativa da saúde privada. A preços constantes de 2017, o valor adicionado bruto da saúde pública aumentou de R\$ 107,0 bilhões em 2010 para R\$ 129,8 bilhões em 2017, ou seja, um crescimento real acumulado de 21,3%. Na saúde privada, esse valor passou de R\$ 110,6 bilhões em 2010 para R\$ 167,3 bilhões em 2017, com um crescimento real acumulado de 51,3%. Em termos de participação no valor adicionado, os serviços de saúde pública passaram de 2,0% do valor adicionado bruto total da economia em 2010 para 2,3% em 2017, enquanto a participação dos serviços de saúde privada passou de 2,1% para 3,0%, respectivamente – representando o maior aumento de participação do período (IBGE, 2019).

O atual cenário de pandemia e crise sanitária evidencia o quão dependente das importações o país se encontra, recorrendo ao mercado internacional não somente para equipamentos tecnologicamente sofisticados, mas também para equipamentos de proteção individual, como luvas e máscaras.<sup>11</sup> De fato, a pesquisa especial do IBGE mostra que no setor de saúde a participação das exportações na demanda total é inferior à participação das importações na oferta total, indicando uma dependência do setor ao mercado externo. Em 2010, a participação das exportações dos produtos relacionados à saúde na demanda total foi de 0,8%, enquanto a

---

11 De acordo com Carlos Gadelha, em entrevista concedida ao *O Globo*, no dia 12 de abril de 2020, o grau de dependência do Brasil ao mercado internacional chega a cerca de 80%. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus/nao-podemos-ter-um-sus-com-tamanho-dependencia-diz-pesquisador-da-fiocruz-em-meio-crise-do-coronavirus-24366231>. Acesso em: 12 abr. 2020.

participação das importações na oferta total foi de 4,7%. A tendência não se inverte durante o período da pesquisa, correspondendo, respectivamente, a 0,7% e 4,6% em 2017. A participação das importações na oferta final de bens e serviços de saúde aumentou na grande maioria dos produtos selecionados pela pesquisa, em especial nas preparações farmacêuticas, que pesavam 16,3% em 2010 e passaram para 22,3% em 2017. Em termos de agrupamento de produtos, os farmacêuticos, de maior peso, passaram de 71,2% para 76,4%, respectivamente. Também cresceu a dependência de importações para medicamentos, que passou de 21,9% em 2010 para 24,1% em 2017, e de preparações farmacêuticas, que passou de 16,3% para 22,3%, respectivamente.

Como Fernandes *et al.* (2021) chamam atenção, o Brasil possui uma elevada vulnerabilidade tecnológica que afeta o desenvolvimento da indústria de saúde, resultando na elevada dependência de importações. Os autores observam que o país tem elevada dependência de insumos farmacêuticos ativos para fabricação de medicamentos, um item de elevado valor agregado que representa a maior parte do custo total de um medicamento. Apesar do Brasil ser o principal mercado farmacêutico da América Latina, produz apenas 10% dos insumos farmacêuticos ativos, resultado da perda de mercado para multinacionais que a farmoquímica sofreu desde o período de abertura comercial. O elevado grau de dependência do mercado externo para produtos de base química e biotecnológica se reflete no déficit de USD 11,2 bilhões em 2019, que mostra que a importação desses produtos em muito supera as exportações.

Como os autores bem pontuam, no que diz respeito à gestão macroeconômica, é importante considerar a administração da taxa de câmbio, que por um lado é essencial ao desenvolvimento nacional, mas, por outro, impacta o custo de acesso à saúde devido ao maior custo dos insumos importados – que afeta indústrias que dependem de tecnologia e matéria-prima do exterior, como a indústria farmacêutica nacional. Além disso, é importante pontuar a importância do setor público para o desenvolvimento de inovações tecnológicas, uma questão sensível para o desenvolvimento da



indústria de saúde, devido à capacidade que o setor público tem de assumir os riscos e a incerteza do processo e do financiamento de inovações, sendo capaz de direcionar os investimentos e estabilizar as condições para o crescimento e desenvolvimento de setores e indústrias de alto grau inovativo – como a indústria farmacêutica (FERNANDES *et al.*, 2021; MAZZUCATO, 2018). Essa questão se torna ainda mais relevante no atual contexto de pandemia e crise sanitária, uma vez que, de acordo com Fernandes et al (2021, p. 5),

verifica-se que os países que se capacitaram e que possuem sistemas de inovação mais robustos estão conseguindo responder, de forma mais célere, aos problemas sanitários atuais, não ficando tão dependentes de empresas estrangeiras, ao contrário do Brasil.

## A EC 95/2016 e o financiamento do setor de saúde

Apesar da provisão de um sistema de saúde público e universal ser direito da sociedade e dever do Estado, foi possível observar uma redução dos gastos do governo nos últimos anos em concomitância com uma crescente procura das famílias por bens e serviços de saúde privada. A limitação imposta sobre gastos governamentais foi resultado das políticas de austeridade fiscal, que assumiram um protagonismo maior em 2016 através da aprovação da EC 95/2016, ao impor um limite que impede o crescimento real dos gastos do governo por vinte anos. Ao observar as experiências internacionais, Pires (2016) analisa que nenhum país adotou uma regra fiscal que produza tanto impacto para a administração orçamentária<sup>12</sup> – nem mesmo países que apresentavam condições fiscais piores que o Brasil. Para a saúde, a EC 95/2016 propõe um piso de crescimento real igual a zero

---

12 A experiência internacional com limites para o gasto de 26 países foram analisadas: Argentina, Austrália, Botswana, Bulgária, Croácia, Dinamarca, Equador, Finlândia, França, Hungria, Islândia, Japão, Kosovo, Lituânia, Luxemburgo, Mongólia, Namíbia, Holanda, Peru, Polônia, Romênia, Rússia, Espanha, Suécia, Estados Unidos e Eslovênia. Entre eles, somente o Japão adotou uma regra semelhante à EC 95/2016. Todavia, Pires (2016) ressalta que, ao contrário do Brasil, o Japão atravessava um período de deflação e não apresentava crescimento populacional.

(PIRES, 2016). Bahia *et al.* (2016) argumentam que a ausência de esforços para identificar os determinantes e problemas conjunturais econômicos e políticos, somada a influência que as agendas empresariais setoriais têm, resultam uma extensão acrítica da expressão “crise” para o setor de saúde, preconizando a austeridade e a redução das responsabilidades sociais do Estado. A agenda de políticas tem impacto sobre o desenvolvimento da indústria de saúde no Brasil (FERNANDES *et al.*, 2021), apesar do mercado interno ser muito grande.

Entre os efeitos da EC 95/2016 ao reduzir o espaço de atuação do Estado, se tem a redução do financiamento dos sistemas de saúde pública, restringindo o raio de assistência à população e acentuando as disparidades sociais existentes. Vieira e Benevides (2016a) observam que, além de congelar o financiamento federal do SUS por vinte anos a valores de 2016, a EC desvincula a despesa federal com saúde de percentuais progressivos da receita corrente líquida (RCL), o que limita as possibilidades de financiamento do SUS. Vale lembrar que a estabilização do financiamento público de saúde ocorreu justamente com a vinculação das despesas, através da EC 29/2000, que estabelecia a correção do orçamento federal do SUS pela variação nominal do PIB. A EC 95/2016, por outro lado, além de incorporar a correção somente pela inflação, desconsidera as transformações demográficas. Entre as consequências da desvinculação das despesas, se tem a desobrigação dos governos a alocarem mais recursos no SUS em períodos de crescimento econômico, impactando o já fragilizado financiamento do sistema universal de saúde e penalizando de forma desproporcional aqueles que dependem unicamente do sistema público de saúde.

Como alternativa, o então Ministro da Saúde, Ricardo Barros, propõe, também em 2016, a expansão dos planos e seguros privados de saúde e ampliação de planos de saúde “acessíveis” – proposta essa que, para Bahia *et al.* (2016), segue a mesma linha da EC 95/2016, contribuindo para o aprofundamento das inequidades no acesso à saúde. De acordo com a proposta, admite-se a possibilidade de estabelecimento de contratos individualizados entre as unidades prestadoras de serviços públicas e as

operadoras, assim como o perdão de dívidas referentes a cobranças do ressarcimento ao SUS não pagas pelos planos de saúde (BAHIA *et al.*, 2016, p. 2). Assim, as empresas de planos de saúde passam a poder contar com os estabelecimentos públicos em sua rede de prestadores credenciados como estratégia para reduzir seus custos, enquanto as despesas das famílias com bens e serviços de saúde aumentam, resultado da necessidade de se custear individualmente o serviço que deve ser assegurado pelo Estado.

Essa é uma questão sensível especialmente atualmente, pois apesar da pandemia atingir toda sociedade, não afeta todas as parcelas da população de forma igual. Isto pois, além das possibilidades de prevenção não serem uniformes, também existem discrepâncias em relação ao acesso à saúde. Nesse cenário, a parcela da população mais pobre se encontra mais exposta a pandemia pelos dois lados: por apresentar mais dificuldade de realizar o isolamento social com finalidade de prevenir a contaminação, devido aos impactos que essa medida tem sobre a renda especialmente daqueles que não estão inseridos no mercado de trabalho formal, e menor possibilidade de arcar individualmente com os custos de planos e seguros de saúde privados, dependendo integralmente do combalido sistema de saúde pública.

A maior vulnerabilidade das classes mais pobres não é exclusividade da pandemia da Covid-19. Estudos sobre pandemias anteriores mostram ainda que, na realidade, essa maior vulnerabilidade não está restrita às classes internas, mas também se verifica ao considerar o nível de renda per capita dos países. Murray *et al.* (2006) constataram que, durante a pandemia da gripe espanhola (1918-1920), a maior taxa de mortalidade se deu entre os países de média e baixa renda per capita. De acordo com as estimativas realizadas pelos autores, um aumento de 10% na renda per capita refletia uma redução de 9-10% da mortalidade, explicitando a maior vulnerabilidade dos países de renda inferior – que, além de se expressar através das taxas de mortalidade mais elevadas, de acordo com os autores exprime também uma maior limitação de prevenção desses países. Simonsen *et al.* (2013), ao estimar as mortes causadas pela pandemia H1N1 (2009) no mundo, também chegam a uma constatação semelhante: a América Central e do Sul, que

possuem renda per capita inferior, apresentaram altas taxas de mortalidade, enquanto a Europa apresentou taxas baixas. Comparando com a Austrália, a Nova Zelândia e grande parte dos países da Europa, a taxa de mortalidade da América chegou a ser vinte vezes maior. O resultado se repete ao analisar somente a Europa: a Romênia, país europeu de menor renda per capita analisado, teve uma taxa de mortalidade seis vezes maior que a Espanha, a França e a Alemanha, que possuem renda per capita alta. Para além da renda, Buss e Pellegrini Filho (2007) ressaltam a importância de existir coesão social, uma vez que a renda não é o único fator determinante – são as sociedades mais igualitárias e com alta coesão social que possuem melhores níveis de saúde. Considerando que os determinantes sociais da saúde (DSS) provocam as inequidades de saúde, a redução da desigualdade de renda e os investimentos sociais são extremamente relevantes, pois contribuem para a promoção da saúde individual e coletiva.<sup>13</sup>

O Brasil, além de não ter uma renda per capita alta, apresenta desigualdades sociais e de renda alarmantes, que resulta a grande disparidade entre as classes que têm acesso ao sistema de saúde privado. De acordo com a última pesquisa nacional de saúde (PNS) do IBGE, realizada em 2019, a parcela da população que mais depende do SUS é de baixa renda ou está em situação de vulnerabilidade econômica. Entre a parcela da população sem instrução ou com ensino fundamental incompleto, que em sua grande parte tem um baixo rendimento mensal, somente 16,1% possuem planos de saúde. Em relação à população com ensino superior completo, 67,6% possuem planos de saúde.

Essa discrepância também fica visível ao analisar as internações realizadas em hospitais do SUS. Dentre as pessoas que ficaram internadas em hospitais do SUS, 79,6% eram sem instrução ou com ensino fundamental incompleto, percentual bastante superior se comparado com aqueles que possuem ensino superior completo (21,1%). Considerando as disparidades regionais, em 2019, 8,9 milhões de pessoas tiveram acesso ao atendimento hospitalar através do SUS, onde as regiões mais pobres registraram as

---

12 Para mais sobre os “determinantes sociais da saúde” e a criação da Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde do Brasil, ver Buss e Pellegrini Filho (2007).

maiores proporções – 77,8% no Nordeste e 76,2% no Norte.

Dessa forma, a redução do gasto do governo com a provisão dos serviços considerados como direito à cidadania, como o acesso à saúde, penaliza desproporcionalmente a população de baixa renda e em situação de vulnerabilidade econômica, acentuando as disparidades sociais já existentes.

Observa-se um processo de terceirização do dever do Estado para o setor privado, através da mercantilização de um direito universal. A adoção da agenda de políticas de austeridade, ao impor a redução das responsabilidades e competências do Estado, impele as famílias a comprometer sua renda elevando suas despesas com bens e serviços de saúde privada. E as famílias que não têm margem de renda disponível para despesas com saúde, nem mesmo através de alternativas de serviços de saúde suplementar de baixo custo (e. g. Doutor Consulta), encontram um sistema público de saúde cada vez mais limitado devido às precárias condições de financiamento, resultado da redução de gastos imposta pela agenda de políticas adotada.

## Considerações Finais

Como foi possível observar, a política de austeridade fiscal com corte nos gastos públicos traz problemas de financiamento à saúde pública e afeta não somente o acesso aos bens e serviços de direito universal, mas impacta diretamente a renda familiar, em um momento em que o mercado de trabalho ainda não se recuperou da crise econômica recente. A reforma trabalhista de 2017, que trouxe mudanças na consolidação das leis do trabalho (CLT), flexibilizou o mercado de trabalho sob o argumento de que a diminuição dos custos com mão-de-obra aumentaria o nível de emprego. Entretanto, a medida que visava retomar a confiança dos empresários não apresentou o efeito esperado, tendo como resultado principal a flexibilização dos contratos de trabalho e a facilitação das demissões, e não o aquecimento do mercado de trabalho. De acordo com os dados de emprego do IBGE, em janeiro de

2015, ano de crise econômica, a taxa de desemprego era de 6,9%. Em 2019, além do desemprego atingir o patamar de 11,9%, 41,1% da população ocupada estava em situação de informalidade – maior contingente desde 2016.

Apesar da instabilidade de renda que as situações de desemprego e informalidade implicam, o comprometimento do orçamento familiar com serviços de saúde privada aumentou, evidenciando a falta de seguridade de direitos básicos por parte do Estado. Dessa forma, o reflexo da redução do financiamento do SUS cairá principalmente sobre a parcela da população mais vulnerável, que está mais sujeita as instabilidades do mercado de trabalho, e os estados mais pobres, que têm maior dependência das transferências federais para o financiamento da saúde.

Com efeito, a parcela da população mais vulnerável e de menor renda também está mais suscetível a contaminação pela Covid-19 e tem maior dificuldade de cumprir o isolamento social, devido à insegurança do mercado de trabalho e à necessidade de exercer sua atividade para garantir renda. Em meio a pandemia que atinge todas as parcelas da sociedade, mas afeta mais severamente a população mais vulnerável, se faz necessário que o sistema de saúde público tenha o protagonismo necessário para assistir à toda população. A redução dos gastos governamentais, ao afetar a provisão de bens e serviços de consumo coletivo, atinge diretamente a parcela da população de renda baixa e em situação de vulnerabilidade econômica, que mais depende do sistema público. Destarte, no cenário atual, a agenda de políticas austeras adotada pelo governo ameaça não só a recuperação econômica, mas também a prevenção da vida da população, pois impõe obstáculos à provisão de bens e serviços de direito universal.

Na crise da pandemia, o sistema de saúde pública é peça fundamental e evidencia como a agenda implementada até o momento foi nociva para o setor. O momento necessita da revisão do papel do Estado na economia e suas competências. Os fatores supracitados, somados à rigidez das regras fiscais vigentes no Brasil, atrasam e limitam as respostas das políticas econômicas para enfrentar a crise atual, além de ameaçar as possibilidades

de recuperação econômica de longo prazo.

A retomada dos investimentos públicos em serviços básicos para assistir à população, gerando emprego, renda e provendo os direitos sociais universais, possibilitarão reaquecer a economia no período posterior a pandemia. Investimentos em pesquisa e desenvolvimento se fazem necessários tanto no setor de saúde quanto nos demais setores, onde as inovações tecnológicas podem resultar ganhos de produtividade, beneficiando o desenvolvimento industrial. É fundamental a retomada de uma agenda de desenvolvimento, que concilie o desenvolvimento econômico e social, e tenha o setor de saúde na centralidade do desenho da política econômica. A saúde, que apresenta uma ligação direta com a redução da pobreza e o crescimento econômico a longo prazo (WHO, 2001), é determinante da capacidade de trabalho e estudo da população, interferindo diretamente no nível de desenvolvimento intelectual e de produtividade do trabalho – e configurando um dos pilares para o desenvolvimento da sociedade, essencial para o desenvolvimento econômico.

## Referências

---

- ALESINA, A.; FAVERO, C.; GIAVAZZI, F. *Austerity: When it works and when it doesn't*. Princeton: Princeton Univ. Press, 2019.
- BAHIA, L. O SUS de pé, mas combatido. In: SOUZA, P. (Org.). *Brasil, sociedade em movimento*. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- BAHIA, L.; et al. Planos privados de saúde com coberturas restritas: atualização da agenda privatizante no contexto de crise política e econômica no Brasil. *Cad. Saúde Pública* 2016; v. 32 (12), e00184516, 2016.
- BARROS, M. E. D.; PIOLA, S. F. O financiamento dos serviços de saúde no Brasil. In: MARQUES, R. M.; PIOLA, S. F.; ROA, A. C. *Sistema de saúde no Brasil: organização e financiamento*. Rio de Janeiro; Brasília: ABRES; Ministério da Saúde; OPAS/OMS no Brasil, 2016.

- BCB. *Calculadora do cidadão*. Banco Central do Brasil. [S. d.]. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>. Acesso em: 11 abr. 2020.
- BLYTH, M. *Austeridade: A História de uma Ideia Perigosa*. Rio de Janeiro: Autonomia Literária, 2018.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília (DF): Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 12 abr. 2020.
- BUSS, P. M.; PELLEGRINI FILHO, A. Saúde e seus determinantes sociais. *PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77-93, 2007.
- CARVALHO, L. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.
- FGV/IBRE. *Investimentos públicos: 1947-2019*. Observatório de política fiscal, FGV. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/observatorio-de-politica-fiscal-atualiza-estatisticas-historicas-de-investimento-publico-1947>. Acesso em: 10 abr. 2020.
- DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. *Texto para Discussão*, Unicamp/IE, Campinas, n. 303, jun. 2017.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Conta-satélite de saúde*. Brasil, 2010-2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- IBGE. *Pesquisa de orçamentos familiares*. Brasil: vários anos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- IBGE. *Pesquisa nacional de saúde*. Brasil, 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- IBGE. *Sistema de Contas Nacionais*, Brasil: vários anos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- IPEADATA. *Taxa de desocupação*. PNAD Contínua. Série histórica. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=1347352645>. Acesso em: abr. 2022.
- FERNANDES, D. R. A.; GADELHA, C. A. G.; MALDONADO, J. M. S. V. Vulnerabilidades das indústrias nacionais de medicamentos e produtos biotecnológicos no contexto da pandemia de COVID-19. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, n. 4, e00254720, 2021.
- MARQUETTI, A.; HOFF, C.; MIEBACH, A. Lucratividade e distribuição: a origem econômica da crise brasileira. *Texto para Debate*, PUCRS/Dep. de Economia, out. 2016.



- MAZZUCATO, M. *O Estado empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- MELLO, G.; ROSSI, P. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (Orgs.). *Para além da política econômica*. São Paulo: Ed. UNESP, 2018.
- MURRAY, C. J. L.; et al. Estimation of potential global pandemic influenza mortality on the basis of vital registry data from the 1918–20 pandemic: a quantitative analysis. *Lancet*, n. 368, p. 2211–2218, 2006.
- ORAIR, R. O. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. *Texto para discussão*, IPEA, Rio de Janeiro, n. 2215, jul. 2016.
- PINTO, E. C.; et al. A guerra de todos contra todos e a Lava Jato. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, 2019.
- PIRES, M. C. C. Análise da PEC 55. *Nota técnica IPEA, Carta de conjuntura nº 33*, 2016.
- PMDB. *Uma ponte para o futuro*. Programa de governo. Brasília: PMDB, 2016. Disponível em: <https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2017.
- SAAD-FILHO, A.; MORAIS, L. *Brasil: Neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011–2014). *Novos Estudos*, v. 34, n. 2, p. 39–67, jul. 2015. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-102/>. Acesso em: mar. 2022.
- SIMONSEN, L. et al. Global Mortality Estimates for the 2009 Influenza Pandemic from the GLaMOR Project: A Modeling Study. *PLoS Medicine*, v 10, issue 11, e1001558, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1001558>.
- TESOURO NACIONAL. *Resultado do Tesouro Nacional*. 2020. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 10 abr. 2020.
- VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. *Texto para discussão*, IPEA, Brasília, n. 28, set. 2016a.
- VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. O direito à saúde no Brasil em tempos de crise econômica,

ajuste fiscal e reforma implícita do Estado. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 10, n. 3, nov. 2016b.

WHO. World Health Organization. Macroeconomics and health: investing in health for economic development. *Executive Summary, Report of the Commission on Macroeconomics and Health*. Geneva: World Health Organization, 2001.

Luciano Alencar Barros\*

Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Carlos Pinkusfeld Bastos\*\*

Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil



## Avaliação crítica da interpretação do *mainstream* acerca do fim da Era de Ouro do Capitalismo ocidental

Recebido em: 09 maio 2022    Aprovado em: 25 nov. 2022    Publicado em: 23 dez. 2022


DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.17.31-7>

### Resumo

O presente artigo se propõe a expor e a analisar criticamente a interpretação do *mainstream* acerca do fim da Era de Ouro do capitalismo ocidental, fase de elevado crescimento econômico e baixas taxas de desemprego que seguiu a Segunda Guerra Mundial. Neste sentido a contribuição de Milton Friedman, no contexto de ascensão do movimento liberal, é entendida como sendo a principal referência, tanto para as interpretações dominantes para a estagflação dos anos 1970, quanto para o embasamento de políticas econômicas (que contribuem para o desempenho macroeconômico) das décadas subsequentes. Assim, por meio de revisão bibliográfica e de análise de estatísticas descritivas, o artigo aponta para o viés político do surgimento e da ascensão do arcabouço teórico monetarista, cuja dominância tanto refletiu quanto teve grande impacto sobre as condições do conflito distributivo do período analisado.

**Palavras-chave:** Era de Ouro. História do Pensamento Econômico. Economia Política. Monetarismo.

\* Pesquisador-Bolsista da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e políticos. Doutor e Mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: [luciano.barros.ufRJ@gmail.com](mailto:luciano.barros.ufRJ@gmail.com)

 <http://lattes.cnpq.br/9882653751224691>

 <https://orcid.org/0000-0002-4685-1607>

\*\* Professor Associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia. Doutor em Economia pela New School for Social Research, Estados Unidos; Mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: [pinkusfeld@gmail.com](mailto:pinkusfeld@gmail.com)

 <http://lattes.cnpq.br/4932427718070145>

 <https://orcid.org/0000-0003-3895-1461>

Luciano Alencar Barros\*

Rio de Janeiro State University

Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brazil

Carlos Pinkusfeld Bastos\*

Rio de Janeiro Federal University

Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brazil



## Critical assessment of the mainstream interpretation of the end of the Golden Age of Western Capitalism

Received: 09 May 2022 Approved: 25 Nov. 2022 Published: 23 Dec. 2022

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.17.31-7>

### Abstract

*This paper aims to present and critically analyze the mainstream interpretation of the end of the Golden Age of Western capitalism, a phase of high economic growth and low unemployment rates that followed the Second World War. In this sense, Milton Friedman's contribution, in the context of the rise of the liberal movement, is understood as being the main reference, both for the dominant interpretation of the stagflation of the 1970s and to support economic policies (which contributed to the macroeconomic performance) of subsequent decades. Thus, through literature review and analysis of descriptive statistics, the paper points to the political bias of the emergence of the monetarist theoretical framework, whose dominance both reflected and had a great impact on the conditions of the distributive conflict of the analyzed period.*

**Keywords:** Golden Age. History of Economic Thought. Political Economy. Monetarism.

\* Researcher at the Rio de Janeiro State University, Institute of Social and Political Studies. PhD and MSc in Economics of Industry and Technology and graduated in Economic Sciences from the Federal University of Rio de Janeiro. Email: [luciano.barros.ufrj@gmail.com](mailto:luciano.barros.ufrj@gmail.com)

<http://lattes.cnpq.br/9882653751224691>

<https://orcid.org/0000-0002-4685-1607>

\*\* Professor at the Rio de Janeiro Federal University, Institute of Economics. PhD in Economics from the New School for Social Research, United States; MSc in Economics of Industry and Technology from the Rio de Janeiro Federal University. Email: [pinkusfeld@gmail.com](mailto:pinkusfeld@gmail.com)

<http://lattes.cnpq.br/4932427718070145>

<https://orcid.org/0000-0003-3895-1461>

## 1. Introdução

O presente artigo se propõe a expor e analisar a interpretação do *mainstream* acerca do fim da Era de Ouro do capitalismo, nos turbulentos anos 1970. Neste sentido faz-se mister, em primeiro lugar, apontar alguma definição específica do termo *mainstream*.<sup>1</sup> A definição ora adotada carrega um duplo viés: por um lado refere-se, no campo teórico, às ideias hegemônicas nas principais instituições sociais (acadêmicas, da mídia etc.), e, por outro, no campo da prática, associa-se às políticas econômicas adotadas pelos Estados Unidos e pelas diversas economias centrais do capitalismo. Se no imediato pós-guerra o *mainstream*, nesta concepção, pode ser identificado com o keynesianismo, a partir dos anos 1970 ele passa a estar mais relacionado com o monetarismo.

A interpretação monetarista do fim da Era de Ouro se associa diretamente ao fenômeno da “estagflação” dos anos 1970, e será aqui apresentada a partir da contribuição de Milton Friedman, principal expoente de tal escola. Argumentar-se-á que a contribuição do autor, em termos teóricos, é um excelente referencial guia na compreensão das principais interpretações do *mainstream* sobre o conturbado desempenho macroeconômico dos anos 1970, o eclipse do keynesianismo do pós-guerra e a ascensão de uma nova corrente teórica no seio do *mainstream* – fenômenos que, conjuntamente, pontuam o fim da Era de Ouro do capitalismo.

O presente artigo parte da visão monetarista do funcionamento da economia, elaborada a partir de um reexame da grande depressão de 1929 e do desempenho macroeconômico do pós-guerra, especialmente a partir dos anos 1960. A política monetária ganha papel de destaque em tal interpretação, que formula um novo aparato teórico se utilizando de conceitos como o de “taxa natural de desemprego”. A partir deste aparato, tal corrente realiza sua interpretação do desempenho econômico dos anos 1970, interpretação esta que se aproxima à de diferentes economistas do *mainstream* (ainda que não necessariamente se alinhem ao monetarismo).

---

1 Para uma discussão acerca do conceito de *mainstream*, ver Colander *et al.* (2004) e Dequech (2007).

Com o fortalecimento do movimento liberal o monetarismo torna-se dominante a partir do final dos anos 1970, tanto em termos teóricos quanto práticos, e, ainda que tenha sofrido diversas críticas posteriormente, alguns de seus principais fundamentos ainda figuram nas bases dos arcabouços teóricos utilizados pelo *mainstream*.

Com este objetivo, o presente artigo se divide em mais cinco seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta a ascensão do movimento liberal no pós-guerra e do monetarismo, e expõe alguns elementos de seu arcabouço teórico, a ser utilizado na seção 3 para interpretar o quadro de estagnação econômica e inflação observado nos Estados Unidos (a exemplo dos principais países da órbita capitalista) nos anos 1970. A seção 4 apresenta outras interpretações do *mainstream* alinhadas com a monetarista, e a seção 5 uma avaliação crítica da mesma. Por fim a seção 6 conclui o artigo.

## **2. A cruzada liberal do pós-guerra e elementos do arcabouço monetarista**

A ascensão do monetarismo em geral está associada à conturbada virada dos anos 1960 para os de 1970, mas sua compreensão requer uma volta ao cenário dos anos 1920. É nesta década que o liberalismo do século XIX dá os seus últimos suspiros antes de sua grande derrocada a partir da crise de 1929. Esta experiência traumática impeliu os governos a intervir na economia de modo a reverter a situação caótica, por meio de regulações financeiras e sobre a organização da concorrência, estímulos à demanda efetiva, e via provisão de sistemas de seguridade social que não mais deixassem as sociedades capitalistas centrais tão expostas às vicissitudes das crises econômicas. Contudo, o próprio reexame da história econômica observada neste período ajudou a consolidação do arcabouço teórico monetarista.

O movimento em direção à intervenção estatal na economia se deu em diversos países capitalistas, e objetivou reverter a grave crise econômica que

implicava na subutilização dos fatores produtivos, em especial do trabalho. O processo de institucionalização desta intervenção econômica do Estado, consolidado a partir da Segunda Guerra, se iniciou no começo dos anos 1930, mesmo antes do lançamento da Teoria Geral por Keynes, ganhando a alcunha de “reforma crucial” por Kalecki e Kowalik (1971, p. 471-472), e se enquadrando no chamado “duplo movimento” de Polanyi (2013, p. 266). Este processo marcou a inflexão no *mainstream* do liberalismo para o keynesianismo que vigoraria durante o pós-guerra.

É interessante observar como Friedman se encaixa dentro do quadro mais amplo de luta dos interesses conservadores contra esta nova realidade econômica simbolizada pelo *New Deal*. Tais interesses foram claramente deixados de lado no imediato pós-guerra, mas a partir do término do conflito já começam a se reestruturar. É neste contexto que Friedman participa, em 1947, da primeira reunião da Mont Pelerin Society ao lado de expoentes do pensamento liberal, como Friedrich Hayek, Frank Knight, George Stigler e Ludwig Von Mises. Esta talvez seja a mais famosa das reuniões do movimento conservador no sentido de propagar suas ideias acerca do funcionamento da economia.

The Think Tanks, radio stations, magazines, and intellectual organizations that were funded by business contributions during the 1950s helped to form the infrastructure for the rise of the conservative movement. From the Mont Pelerin Society to the National Review, from Spiritual Mobilization to the American Enterprise Association, from the Foundation for Economic Education to the Manion Forum, they produced the ideas, popularized the language, and built the support for conservative economic politics at the very height of postwar liberalism. (PHILLIPS-FEIN, 2009, p. 81-82).<sup>2</sup>

Como a autora destaca na sequência, todas estas organizações eram financiadas por homens de negócios e tinham por objetivo a construção de

---

2 É preciso destacar que o termo “liberalismo” utilizado pela autora se refere ao conceito adotado nos EUA, mais associado ao liberalismo social (não necessariamente econômico), e identificado com a esquerda daquele país. No presente trabalho o termo liberalismo refere-se apenas ao campo econômico.

um consenso contra a intervenção do Estado na economia e o movimento trabalhista. *“All of these organizations relied on the contributions of businessmen, and all of them sought to encourage businessmen to do what they could to fight the power of the welfare state—and, more immediately, the threat of unions”* (PHILLIPS-FEIN, 2009, p. 82).

Friedman não se encontrava sozinho nesta “cruzada” contra o keynesianismo, mas sua eloquência discursiva e sua clareza teórica o qualificaram para ser o principal expoente deste movimento. Neste sentido o autor, além de escrever diversos livros e artigos, foi assessor de diversos governos norte-americanos, colunista da *Newsweek* e produtor da série televisiva *Free to choose*, chegando a ganhar o prêmio Nobel de economia em 1976 – fato que o fez conquistar mais notoriedade e respeito na sociedade.

O reexame da crise de 1929 foi um ponto fundamental na crítica ao keynesianismo dominante. Segundo esta abordagem, durante a grande depressão, em razão da preferência absoluta pela liquidez, a política monetária perdera sua eficácia, de modo que foram requeridas medidas fiscais para estimular a demanda agregada.

Friedman, olhando para os agregados monetários, observou que oferta monetária se reduziu em um terço entre 1929 e 1933 nos Estados Unidos, o que teria feito com que a crise fosse mais longa e severa do que seria necessário caso a autoridade monetária não tivesse contraído tanto quantidade de moeda. Em artigo para o Instituto de Assuntos Econômicos, o autor afirmou que a política monetária deveria receber boa parte da “culpa” pela grande depressão.

*Another important element that contributed to a questioning of the Keynesian doctrine was a re-examination of monetary history and particularly of the Great Depression. When the evidence was examined in detail it turned out that bad monetary policy had to be given a very large share of the blame. In the United States, there was a reduction in the quantity of money by a third from 1929 to 1933. This reduction in the quantity of money clearly made the*



*depression much longer and more severe than it otherwise would have been. Moreover, and equally important, it turned out that the reduction in the quantity of money was not a consequence of the unwillingness of horses to drink. It was not a consequence of being unable to push on a string. It was a direct consequence of the policies followed by the Federal Reserve system. (FRIEDMAN, 1970, p. 6).*

O trecho acima revela dois aspectos muito importantes do pensamento de Friedman: o grande peso dado à moeda e aos agregados monetários (daí a origem do nome da corrente teórica) e a profunda desconfiança com relação à atividade estatal no âmbito da economia. O Estado, afirmava, sempre teria incentivos para expandir seus gastos, ainda que o aumento da carga tributária encontrasse resistência da sociedade civil. A saída encontrada seria o financiamento de tais gastos por meio da emissão monetária, e a inflação decorrente configuraria uma espécie de “imposto disfarçado”: “[i]nflation is a [...] mechanism that no one openly supports yet that political authorities find seductive. It is a hidden tax that no representative or senator needs to vote for” (FRIEDMAN, 1974, p. 69).

Subjacente a este diagnóstico está a premissa de que a inflação está sempre associada à expansão da oferta monetária e esta, em geral, a um comportamento perdulário por parte do governo: “[t]he Federal government is the engine of inflation—the only one there is”, de modo que “[t]here is one and only one cure for inflation: for the Federal government to spend less and create less money” (FRIEDMAN, 1978, p. 80). Estas duas afirmações soam fortes, e podem ser compreendidas em função do contexto em que se encontram, artigos na revista Newsweek direcionados a conversar com um público amplo, não necessariamente constituído de economistas, dentro da lógica da propagação das ideias liberais. Ainda que não devam ser interpretadas literalmente por quem analisa a carreira acadêmica do autor, elas não destoam de seu pensamento como um todo. De um modo geral a inflação era associada a um excesso de demanda, e este a excesso de oferta de moeda.

More generally, an inflationary situation is one in which consumers, firms, and governmental bodies are trying to buy a larger real volume of goods than is available for sale. Some prospective purchasers will have to be frustrated, if in no other way, then by inflation itself. (FRIEDMAN, 1951, p. 189).

O aumento da oferta monetária expandiria o produto agregado na medida em que os agentes, acostumados a determinada dinâmica da inflação, seriam levados a crer que estaria ocorrendo um aumento em suas respectivas demandas específicas, seja por seus produtos ou por sua força de trabalho – e não um aumento generalizado na demanda agregada –, aumentando assim sua produção ou sua oferta de trabalho, e com isso o nível de produto e emprego.

*[T]he authority increases the rate of monetary growth. This will be expansionary. By making nominal cash balances higher than people desire, it will tend initially to lower interest rates and in this and other ways to stimulate spending. Income and spending will start to rise.*

*To begin with, much or most of the rise in income will take the form of an increase in output and employment rather than in prices. People have been expecting prices to be stable, and prices and wages have been set for some time in the future on that basis. It takes time for people to adjust to a new state of demand. Producers will tend to react to the initial expansion in aggregate demand by increasing output, employees by working longer hours, and the unemployed, by taking jobs now offered at former nominal wages.* (FRIEDMAN, 1968, p. 9).

Tal expansão seria, contudo, artificial, pois se basearia em uma espécie de “ilusão monetária” dos agentes. Com o tempo o aumento da demanda agregada geraria inflação, o que faria com que os agentes reajustassem suas expectativas inflacionárias e com isso o preço relativo esperado (no caso das firmas) e o salário real esperado (no caso de quem oferta trabalho), e com isso reduzir-se-iam os níveis de produção e de emprego, agora em um

contexto de maior inflação.

Como se irá expor na próxima seção, esta dinâmica de incentivos do governo em expandir a produção, de ilusão monetária por parte dos agentes, expansão temporária do ritmo de produção e posteriormente da inflação está no cerne da explicação de Friedman para a estagflação dos anos 1970, crise sem a qual a ascensão do monetarismo seria politicamente inviável. O próprio autor reconhece isso, explicitando a importância do desenvolvimento de ideias alternativas que, mantidas disponíveis, seriam politicamente inviáveis até se tornarem inevitáveis: a direção adotada após o advento de uma crise dependeria fundamentalmente das ideias em circulação.

*Only a crisis — actual or perceived — produces real change. When that crisis occurs, the actions that are taken depend on the ideas that are lying around. That, I believe, is our basic function: to develop alternatives to existing policies, to keep them alive and available until the politically impossible becomes politically inevitable. (FRIEDMAN, 1982 [1962], p. ix).*

Um conceito fundamental no arcabouço teórico de Friedman é o conceito de “taxa natural de desemprego”. Esta, determinada apenas pelo lado da oferta no sistema de equações do equilíbrio geral walrasiano, seria a única compatível com a estabilidade dos preços (FRIEDMAN, 1968, p. 8). Qualquer tentativa de reduzir o desemprego temporariamente abaixo desta taxa geraria inflação, e qualquer tentativa permanente neste sentido geraria aceleração inflacionária. Tal tentativa, somada à dinâmica que envolve a política monetária e à reação dos agentes teria gerado, nesta interpretação, os desequilíbrios observados nos anos 1970.

### **3. A interpretação monetarista da “estagflação”**

Além de se beneficiar de todo o trabalho de consolidação e divulgação das ideias liberais, o monetarismo tinha uma interpretação simples e bem fundamentada em termos teóricos acerca do fenômeno da estagnação

econômica aliada à aceleração dos preços observado nas principais economias capitalistas ao longo dos anos 1970. Como a economia norte-americana foi o principal objeto de Friedman no desenvolvimento de seu arcabouço teórico, ela será usada na exposição de tal interpretação. Neste sentido é interessante constatar que, além de possuir uma explicação lógica e claras considerações normativas sobre o que deveria ser feito, Friedman chegou a prever a ocorrência do fenômeno, ainda que o *timing* não estivesse exatamente correto. Em um artigo intitulado "Inflationary Recession", escrito para a Newsweek de outubro de 1966, o autor afirma:

*Our record economic expansion will probably end sometime in the next year. If it does, prices will continue to rise while unemployment mounts. There will be an inflationary recession. Many will regard this prediction as a contradiction in terms, since it is widely believed that rising prices always go with expansion and falling prices with recession. (FRIEDMAN, 1966, p. 92. Grifos nossos).*

A interpretação é bastante coerente com o arcabouço adotado. A expansão econômica gerada a partir o aumento da oferta monetária, acarretando uma taxa de desemprego abaixo da taxa natural, só poderia ser mantida caso a oferta monetária se acelerasse. Isto porque, se em um primeiro momento o aumento da quantidade de moeda geraria ilusão monetária nos agentes, em um segundo, conforme as expectativas inflacionárias se elevassem, a manutenção do ritmo de expansão da atividade produtiva (e da taxa de desemprego abaixo da taxa natural) só poderia ocorrer caso os agentes fossem continuamente surpreendidos, isto é, caso a oferta monetária (e, posteriormente, a inflação) se acelerasse: "*unemployment can be kept below [the natural rate] only by an accelerating inflation*" (FRIEDMAN, 1976, p. 272).

Em algum momento a inflação oriunda deste processo se tornaria indesejada, e neste momento a política monetária expansionista seria revertida. Como os salários e preços responderiam com uma defasagem

maior do que os níveis de produção e emprego às mudanças na política monetária, observar-se-ia um quadro de aumento do desemprego aliado à inflação, a chamada “estagflação”.

*At first, monetary growth stimulated production but had little effect on prices. [...] As rapid monetary growth continued, the pressure of demand raised prices as well as production. [...] The only way to make an expansion of this kind last is to continue to accelerate monetary growth. However, that would produce still more rapid inflation. To avoid this consequence, the Federal Reserve has already sharply reduced monetary growth [...].*

*The tapering off of monetary growth, like the initial monetary expansion, will at first affect production more than prices. Prices and wages, now set in the light of anticipations of inflation, will continue to rise. Inflation has a momentum of its own; it cannot be turned off like a water tap. With lower monetary growth, total spending will not be sufficient to support these higher prices at full employment. This will check the rise in prices somewhat and produce some unemployment. Prices will rise less than anticipated, thus discouraging production and employment. (FRIEDMAN, 1976, p. 92-93. Grifos nossos).*

Além de antever o fenômeno que seria observado na década seguinte, Friedman também adiantou que este seria um dilema para os *policymakers*. Por um lado, o aumento dos preços iria, supostamente, requerer políticas econômicas contracionistas, o que tenderia a agravar a situação do desemprego, cujo remédio seria justamente um expansionismo econômico que, em teoria, agravaria o descontrole inflacionário.

*The inflationary recession will present a dilemma to the Federal Reserve, the Treasury and the President. Rising prices will tempt them to step hard on the brake by slowing down monetary growth, raising taxes and reducing government spending. Rising unemployment will tempt them to step hard on the accelerator by speeding up monetary growth, cutting taxes and increasing spending. (FRIEDMAN, 1976, p. 93. Grifos nossos).*

É preciso pontuar que este dilema não necessariamente se apresenta para economistas da abordagem keynesiana. Isto porque tais economistas, diferente dos monetaristas, nem sempre associam o aumento dos preços a um excesso de demanda sobre a oferta (até porque esta tende a se adequar àquela dentro dos marcos do Princípio da Demanda Efetiva), de modo que boa parte interpreta o fenômeno inflacionário como sendo tendencialmente determinado pela evolução dos custos de produção.

O keynesianismo e o diagnóstico do fenômeno inflacionário mais relacionado aos custos de produção eram tão fortes no pós-guerra que, após os aumentos simultâneos das taxas de inflação e de desemprego entre 1969 e 1970, até mesmo o conservador presidente Richard Nixon adotou, em agosto de 1971, uma política de congelamento de preços e salários. Isto contribuiu para que a inflação (medida pelo *consumer price index*, o CPI), que havia sido de 5,7% no ano anterior, caísse para 4,4% em tal ano e 3,2% no seguinte. Não apenas economistas, mas boa parte do empresariado e até do grande público ainda aceitavam o diagnóstico keynesiano. No caso do empresariado a inflação e a estagnação eram ainda, em larga medida, associadas à força dos sindicatos.

*Many businessmen at the time interpreted the nation's mounting macroeconomic ills—especially inflation, which accelerated from 2 percent a year for most of the postwar period to 6.7 percent a year between 1967 and 1979 —primarily as the result of labor flexing its muscles (although they also blamed loose money and the expansion of the government budget). "The gravest economic problem facing the Western world in the early 1970's is cost-push inflation powered by excessive wage increases," reported Fortune. "What is happening, throughout the Western world, is that organized labor is overreaching." Unions were making demands on employers that could no longer be met through increased economic productivity; business therefore passed the costs on to consumers through higher prices, which in turn sparked new demands for higher wages. "The U.S. can't afford what labor wants," read one Business Week headline from April 1970. "In a nation where the government*

*is formally committed to maintain full employment, what forces will restrain the perfectly human demand of labor for more money and more power?" (PHILLIPS-FEIN, 2009, p. 139-140).*

Este diagnóstico que relacionada a inflação à dinâmica do conflito distributivo, tão díspar daquele apresentado pelos monetaristas, figura no centro das interpretações sraffiana e neo-kaleckiana a respeito do fim da Era de Ouro. Tais interpretações trazem à tona elementos de economia política, em especial os interesses da classe capitalista, tão bem representados pelo movimento conservador que teve Friedman entre seus defensores mais aguerridos.

Vale ressaltar ainda alguns pontos que, na visão de Friedman, ajudam na compreensão da dinâmica monetária e, conseqüentemente, no desempenho econômico. Em primeiro lugar o abandono do padrão ouro que, ao abrir espaço para a introdução da moeda fiduciária, teria dado graus de liberdade para a política monetária.

*Since the Federal Reserve System began operating, which happened to coincide with the outbreak of World War I, we have had a purely fiat or fiduciary currency. That change in the monetary regime facilitated inflation. (FRIEDMAN, 1984, p. 40).*

Um segundo ponto é o compromisso do governo com o pleno emprego, consequência direta da crise de 1929. *"The second reinforcing factor was the acceptance by the federal government of responsibility for 'full employment'"* (FRIEDMAN, 1984, p. 40). Tal compromisso implicaria em um viés expansionista na política monetária, que por sua vez acarretaria inflação.

Por fim, um terceiro ponto seria a tomada de atitudes equivocadas por parte da autoridade monetária em função do uso de arcabouços teóricos errados.

*A third reason in the United States and in other countries why we have had too rapid an increase in the quantity of money consists of the mistakes made by central banks. Unfortunately, the central*

*bankers of the world have been operating on erroneous theories; they have thought that they had something to do with interest rates, when, in fact, their task is to control the quantity of money. In the process of trying to hold down interest rates, they have produced inflation, with the end result that interest rates went up to far higher levels than they would have if the central banks had followed an appropriate monetary policy. (FRIEDMAN, 1974a, p. 7).*

O trecho acima não apenas critica a atuação das autoridades monetárias, como dá indicações das recomendações normativas desta interpretação. Para Friedman os governos não deveriam realizar políticas econômicas discricionárias, nem monetárias nem fiscais. No que diz respeito a esta última, além de não recomendável, políticas de ajuste fino não seriam nem possíveis: *"we cannot and should not use fiscal policy for fine-tuning the economy"* (FRIEDMAN, 1978, p. 81). Em especial, no que tange a política monetária, dever-se-ia controlar os agregados monetários e manter uma taxa de crescimento constante da oferta monetária:<sup>3</sup> *"I and most other monetarists have long favored a policy of a steady and moderate rate of growth of the quantity of money. We have strongly opposed the Fed's trying to fine-tune the economy"* (FRIEDMAN, 1972a, p. 1).

A tentativa de controle rígido dos agregados monetários seria abandonada, mas a adoção de regras de condução da política monetária se tornaria um pilar do *mainstream*, incorporada na teoria econômica dominante, especialmente a partir do desenvolvimento da chamada "regra de Taylor".<sup>4</sup>

O diagnóstico de Friedman para a estagflação a partir da dinâmica monetária – induzida pelo compromisso com o pleno emprego e sujeita a erros por parte da autoridade monetária – contempla boa parte das interpretações do *mainstream* sobre a estagflação dos anos 1970. A adoção

---

3 Segundo o autor, a taxa de crescimento da oferta monetária deveria ser, no início dos anos 1970, em torno de 3% a 5%. *"The alternative is to stick with the present policy: a moderate, steady growth of the money supply at, say, three to five percent per year; continued pressure to keep government spending and taxes down; continued avoidance of price and wage control. This would accept the recession as an unavoidable price of past mistakes"* (FRIEDMAN, 1970, p. 3).

4 A "regra de Taylor" é fruto da contribuição de John Taylor (1993), e consiste em uma regra de condução da política monetária segundo a qual a taxa de juros deve ser alterada sempre que a inflação (e/ou o produto agregado) divergir de determinada meta.



do conceito de taxa natural de desemprego e a conseqüente consideração normativa de que se deveria flexibilizar o mercado de trabalho,<sup>5</sup> bem como o uso de regras para a atuação da autoridade monetária com foco na inflação em detrimento ao nível de emprego também seriam incorporadas na teoria econômica dominante. E a aplicação deste arcabouço teórico é fundamental na compreensão do desempenho econômico após a década de 1970, quando as economias passaram a exibir taxas menores de crescimento do que as observadas na Era de Ouro do pós-guerra, ainda que a inflação tenha sido de fato controlada a partir de 1984.

#### 4. Outras interpretações do *mainstream* alinhadas ao monetarismo

As diversas interpretações do *mainstream* da estagflação dos anos 1970 focam diferentes aspectos da relação entre as práticas de política monetária e suas conseqüências, via demanda agregada, no desempenho da economia, ainda que algumas ressaltem o papel dos choques do petróleo na disparada da inflação, como as de Abel e Bernanke (1998), Gordon (1982) e Blinder (1979; 1982; 2013).<sup>6</sup> Este último, fazendo uma posterior reavaliação de tal interpretação, concluiu que ela perdeu capacidade explicativa recentemente, mas que continua sendo relevante: *"the supply shock explanation of stagflation remains qualitatively relevant today, but is less important quantitatively than it used to be"* (BLINDER, 2013, p. 165).

É preciso pontuar, contudo, que Friedman não concorda com esse diagnóstico, deixando claro, repetidas vezes, que choques de custo, como os do petróleo e aumentos nominais de salários, impactam apenas os preços

---

5 A flexibilização da legislação trabalhista seria condição necessária para que houvesse redução da taxa natural de desemprego, de modo a viabilizar maiores níveis de emprego sem um descontrole inflacionário: *"we should adopt stable monetary and fiscal policies and seek to make the labor market as free as possible. Government measures are the primary cause of unnecessary unemployment - particularly minimum-wage laws and measures granting special immunities to trade unions."* (FRIEDMAN, 1972, p. 75).

6 Blinder e Gordon chamam atenção ainda para a disparada nos preços dos alimentos e para o fim do controle de preços e salários: *"the two OPEC shocks, the two roughly contemporaneous food price shocks, and the removal of wage-price controls in 1973-1974 played starring roles in the macroeconomic events that constituted the Great Stagflation."* (BLINDER, 2013, p. 164).

relativos,<sup>7</sup> e não os índices gerais de preços. Eles configurariam apenas subterfúgios, “bodes expiatórios”, para esconder a verdadeira causa, monetária, da inflação.

*All of those are excuses and scapegoats. None has anything important to do with inflation. They have to do with relative prices, with the price of oil compared to other things, with the rate of wages in one activity relative to another, and so on down the line, but they have essentially nothing to do with inflation. As the charts and other evidence show, if the quantity of money increases more rapidly than output, you have inflation — whether there is an oil crisis or not — whether there are trade unions or no trade unions — whether there are grasping businessmen or no grasping businessmen. (FRIEDMAN, 1974a, p. 5).*

O diagnóstico de Friedman ganhou adeptos ao longo dos anos 1970. Alguns autores, inclusive, associam a disparada dos preços do petróleo ao aumento da demanda agregada gerada pelo expansionismo monetário: “*monetary approach can explain not only the evolution of the Great Stagflation, but also that of the price of oil during that period*” (BARKSY; KILIAN, 2001, p. 5).

Estes autores também concordam com Friedman que a política monetária nos anos 1970 foi instável e expansionista: “[*m*]onetary policy became much more expansionary on average and more unstable in the 1970s than in the 1960s” (BARKSY; KILIAN, 2001, p. 5). Este é um ponto quase consensual no *mainstream*, ainda que suas causas possam divergir.

Taylor (1992) argumenta que a autoridade monetária, nos anos 1970, subestimou os custos da inflação, encarada como um fenômeno tolerável cujo enfrentamento não valeria o ônus em termos de redução do nível da atividade. Nesta linha também seguem Romer e Romer (2002), que apontam ainda para uma visão pouco realista da autoridade monetária a respeito da taxa de desemprego sustentável e para um pessimismo no que tange a

---

7 Esta também é a interpretação de Nelson (2004, p. 19-20): “[*i*]n a monetary view of inflation, by contrast, for a given level of real aggregate demand relative to potential, the higher energy prices tend to make other products less expensive, and so an oil shock affects relative prices but has no permanent impact on the CPI.”

sensibilidade da inflação com relação ao hiato do produto.

*Both in the 1950s and in the 1980s and 1990s, the key features of policymakers' model of the economy were a realistic view of sustainable unemployment and a conviction that inflation was very costly. In between these two points, however, there was an extended detour in policymaker's beliefs toward very optimistic estimates of sustainable unemployment and deep pessimism about the ability of economic slack to reduce inflation. (ROMER; ROMER, 2002, p. 39).*

A percepção equivocada dos *policymakers* a respeito da falta de conexão entre o hiato do produto e a inflação também é ressaltada por Nelson e Nikolov (2003), que mencionam ainda um pessimismo quanto à capacidade de a política monetária afetar o produto. Esses dois fatores gerariam uma desconexão, por parte dos *policymakers*, entre a política monetária e a inflação, e conseqüentemente um viés inflacionário.

*Policymakers viewed monetary policy as disconnected from inflation, for two reasons. First, inflation was perceived as largely driven by factors other than the output gap; secondly, policymakers were highly skeptical about the ability of monetary policy to affect aggregate demand or the output gap appreciably... Monetary policy was not seen as essential for inflation control [...]. Such views, we argue, led to a combination of easy monetary policy and attempts to control inflation through other devices, and contributed heavily to the breakout of inflation in the 1960s and 1970s. (NELSON; NIKOLOV, 2003, p. 27 Apud NELSON, 2005, p. 12).*

A interpretação de DeLong (1997, p. 7), por sua vez, dá uma ênfase maior a um dos fatores secundários apontados por Friedman: "*at the deepest level, the truest cause of the inflation of the 1970s was the shadow cast by the Great Depression*". O trauma da crise de 1929 teria gerado o compromisso com o pleno emprego em detrimento ao controle inflacionário.

## 5. Avaliação crítica da interpretação monetarista

A contrarrevolução monetarista deixou diversos legados que foram incorporados de forma definitiva na teoria macroeconômica do *mainstream*, como o conceito de taxa natural de desemprego (ainda que sofrendo as modificações que originaram o conceito de NAIRU)<sup>8</sup>, a endogeneização das expectativas inflacionárias (que possibilita a ilusão monetária), e, principalmente, a posição central à qual foram alçadas a política monetária e o combate à inflação, em associação íntima por meio de regras de condução de tal política. A acentuada preocupação com o controle dos agregados monetários, por sua vez, foi deixada de lado.

Uma vez que, na abordagem monetarista, flutuações da oferta monetária tendem a implicar diretamente em variações na renda nominal, segue-se a conclusão de que o controle dos agregados monetários é crucial na estabilização da economia. Como a política monetária discricionária era entendida como a grande responsável pelas flutuações desnecessárias na economia e, em última análise, pelo quadro de estagflação, uma forma de combater todos esses males seria adotar regras de condução da política monetária. Estas talvez configurem o legado mais aparente e definitivo da contrarrevolução monetarista, ainda que não mais com base no controle rígido dos agregados monetários.

A ênfase no controle dos agregados monetários por parte dos primeiros autores monetaristas decorre de uma interpretação muito peculiar da equação de Fisher. Segundo esta, a oferta nominal de moeda ( $M$ ), multiplicada pela velocidade de circulação da mesma ( $V$ ), seria igual ao produto real ( $Y$ ) multiplicado pelo nível de preços ( $P$ ).

$$MV = PY$$

---

8 A NAIRU, ou *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*, seria “a taxa de desemprego que não acelera a inflação, um conceito análogo à taxa natural de desemprego de Friedman, mas aplicado a mercados não competitivos - e, portanto, compatível com a presença de desemprego involuntário” (BARROS *et al.*, 2020, p. 196).

O aspecto peculiar da interpretação monetarista consiste na suposição que a velocidade de circulação da moeda tende a ser constante; na relação unidirecional de causalidade da oferta monetária para a renda nominal; e na exogeneidade da oferta monetária (PALLEY, 1993, p. 79).

A partir de 1970, nos Estados Unidos, o *Federal Open Market Committee* (FOMC) começou a estipular metas formais para a expansão da oferta monetária. Como, ao longo dos anos 1970, o principal procedimento de política monetária era o estabelecimento de metas para as taxas de juros dos títulos federais, o banco central norte-americano (*Federal Reserve System*, FED) precisava prever qual seria a evolução da oferta monetária compatível com tal estabelecimento, tarefa que se mostrou impossível.

*In order to control money supply growth under this procedure, the Fed must determine the funds rate consistent with its money supply target. In practice this task proved to be impossible. The Fed made a considerable effort in the 1970s to predict the behavior of the money supply implied by its targeted funds rate. It finally abandoned this effort as wholly unsuccessful, largely because of the unpredictable interest-inelastic nature of the demand for bank credit. (MOORE, 1988, p. 114).*

A partir de outubro de 1979, o FOMC abandonou o estabelecimento de metas para as taxas de juros e passou a tentar controlar os agregados monetários. Como consequência, desvios da oferta monetária em relação à meta estipulada começaram a gerar flutuações abruptas nas taxas de juros. Estas situações chegariam a um ponto insustentável em 1982.

*In early 1980 the Federal Reserve announced its intention to lower the targeted growth rate of the intermediate monetary aggregates steadily, year after year, to demonstrate that they would no longer accommodate inflation. This intention was stated unconditionally. It was to be carried out regardless of the state of the real economy or interest rates. In consequence, interest rates rose sharply and dramatically. In October 1982 this policy was, without fanfare, simply abandoned. (MOORE, 1988, p. 116).*

A taxa de juros nominal de curto prazo (*overnight*, a *Federal Fund Effective Rate*) saltou de 9,6% em junho de 1980 para 19% no mesmo mês do ano seguinte. Até mesmo Friedman considerou o choque dos juros abrupto demais, defendendo uma política monetária mais gradual que poderia obter os mesmos resultados desejados em termos de inflação (ainda que em uma intensidade menor) com uma recessão menos severa.

*Inflation declined sharply from 1981 to 1983, from a peak rate—depending on the index and precise period—of 12 to 14 percent to a rate of about 3 or 4 percent in early 1983. That decline in inflation was more rapid than anyone had anticipated, but the rapidity of the decline was not a good thing. It would have been far better for the country if inflation had come down more gradually.*

*Inflation came down so drastically from 1979 to 1982 because the Federal Reserve conducted the most erratic policy of its history, causing monetary growth rates to fluctuate widely. As a result, interest rates and the economy also fluctuated widely. In return for a more severe recession than I believe was necessary, inflation dropped by about 1 to 1.5 or 2 percentage points more than it otherwise would have. (FRIEDMAN, 1984, p. 39).*

A crítica de Friedman veio tarde. Ainda que ele concordasse com o método (controle dos agregados monetários), mas não com a forma como foi adotado (intensa e condensada no tempo), o controle de agregados monetários foi abandonado como principal instrumento de política monetária, com base na alegação de que teria havido uma queda inesperada na velocidade de circulação da moeda. A desregulação financeira e as mudanças institucionais seriam a justificativa teórica para tal. Em um contexto de instabilidade da demanda por moeda seria mais eficaz controlar as taxas de juros, e não a quantidade de moeda: a oferta monetária passava a ser reconhecida e operacionalizada como endógena.

*The chief reason for the 1982 volte-face was the unexpected sharp fall in income velocity. Rigid adherence to the targets would have resulted in the prospect of ever higher interest rates and*

*accompanying financial disasters. The fact that financial and institutional innovation and deregulation were altering in uncertain ways and degrees the velocities of the different monetary aggregates conveniently appeared to be both a valid consideration and a useful rationale for the policy reversal. (MOORE, 1988, p. 116-117).*

Em todas as interpretações alternativas do *mainstream* expostas na seção anterior o protagonismo da política monetária, sua submissão a regras e o conceito de taxa natural de desemprego são centrais. Independente dos diversos enfoques (baixo custo atribuído à inflação, insensibilidade da demanda agregada em relação à política monetária e da inflação em relação à demanda, ênfase excessiva no baixo desemprego ou otimismo com relação à taxa natural), todos convergem no sentido de que a política monetária foi expansionista em demasia a partir do final dos anos de 1960, o que deixou o desemprego abaixo da taxa natural e gerou a inflação e a instabilidade da década de 1970. A condução errática da política monetária, nestas interpretações, gerou o inusitado quadro da estagflação.

Durante a primeira metade dos anos 1960 as taxas nominais de juros de curto prazo dos Estados Unidos (*Federal Fund Effective Rate*) foram crescendo de um nível próximo a 2% até 4% em 1965, enquanto a inflação (CPI) se manteve em um patamar baixo, na casa de 1%, de modo que se observaram taxas reais de juros crescentes. A partir de 1965, contudo, com a inflação crescendo mais rapidamente que os juros nominais, se observou uma tendência de queda dos juros reais. A inflação crescente, decorrente da intensificação da atividade sindical refletida na evolução dos salários, seria brevemente interrompida pelo congelamento de preços de 1971, mas retomada com força com o descongelamento e potencializada pelo choque do petróleo de 1973 (gráfico 1).

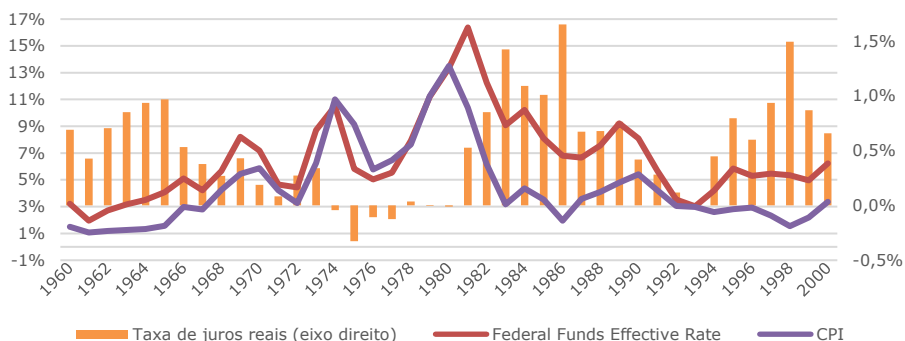
As taxas de juros nominais, que foram reduzidas desde 1969, cresceram rapidamente a partir de 1973, mas não o suficiente para compensar a disparada dos preços, de modo que a taxa básica de juros se torna negativa em termos reais entre 1974 e 1977 e próxima a zero nos três

anos seguintes. Apesar de a inflação se reduzir de 1974 (ano em que chegou ao nível de 11%) a 1976 (quando foi de 5,7%), a partir deste ano cresceu rapidamente – chegando, em 1980, ao recorde histórico de 13,5% (gráfico 1). E mesmo com taxas reais de juros próximas a zero ou negativas a economia cresceu pouco, a uma média de 2,5% entre 1974 e 1980. Foi justamente neste turbulento cenário que o monetarismo ganhou força.

Com o crescimento do movimento liberal e a consolidação do monetarismo, foi se disseminando a percepção de que a política monetária estava sendo expansionista em demasia, e que isto estava acarretando o cenário observado de baixo crescimento e inflação crescente. O choque dos juros do final dos anos 1970 representa, segundo esta narrativa, não apenas uma medida enérgica direta para combater a inflação, mas também uma sinalização de que a autoridade monetária estaria de fato comprometida com tal combate, e não sucumbiria a pressões políticas para afrouxar a política monetária a fim de estimular o crescimento econômico. Ainda segundo esta interpretação, a sinalização de tal comprometimento seria pré-condição para ancorar as expectativas inflacionárias, que por sua vez era uma pré-condição para o controle do processo inflacionário (KYDLAND; PRESCOTT, 1977; BARRO; GORDON, 1983; GOODFRIEND, 2007; GORDON, 2011).



**Gráfico 1** - Taxas de juros de curto prazo (real e nominal) e inflação dos Estados Unidos.

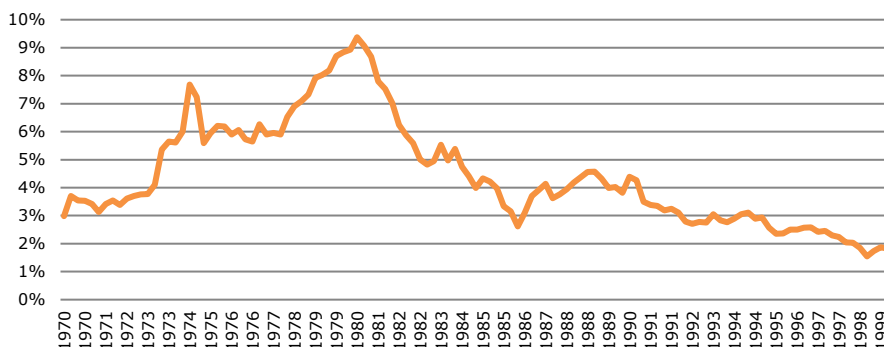


**Fonte:** Federal Reserve Bank of St. Louis, [s. d.].

Assim, segundo esta interpretação, a partir do final da década de 1970 a adoção de melhores práticas por parte da autoridade monetária teria não apenas acarretado queda na taxa de inflação corrente, como também baixado as expectativas inflacionárias. E isto justamente porque o compromisso explícito com o combate à inflação teria gerado credibilidade para a gestão da política monetária. A quase que contínua queda da inflação a partir de 1980 seria a prova de que tal diagnóstico e a consequente prescrição de políticas econômicas estaria correta.

De fato, a análise das expectativas inflacionárias no Estados Unidos revela um aumento contínuo destas ao longo da década de 1970 (com saltos nos anos em que ocorreram os choques do petróleo), e tendência de queda a partir de 1980 (**Gráfico 2**). Mas a análise crítica de tal interpretação induz à indagação se tal tendência se explica apenas por melhores práticas de condução da política monetária ou reflete outras causas subjacentes.

**Gráfico 2** - Taxa de inflação esperada.



**Fonte:** Federal Reserve Bank of Philadelphia, [s. d.].

Como exposto ao longo deste artigo o monetarismo nos Estados Unidos tornou-se dominante no auge do movimento conservador liberal que, derrotado no período de catástrofes que engloba as duas grandes guerras e a grande depressão, começa a se articular no pós-guerra e vai se fortalecendo ao longo das décadas seguintes, especialmente na de 1970, chegando a obter a hegemonia a partir de 1979. Neste sentido o choque dos juros deste ano representa um marco na mudança da correlação de forças no tabuleiro da economia política, com declínio do poder político da classe trabalhadora e do keynesianismo do pós-guerra e a ascensão de interesses mais ligados aos proprietários dos meios de produção e do arcabouço monetarista.

Ainda que a análise mais aprofundada acerca do fim da Era de Ouro na ótica da economia política não seja o foco do presente artigo, cabe ressaltar o papel de destaque dos juros no conflito distributivo. Uma elevação dos juros nominais viabiliza a elevação da margem de lucro das empresas ao aumentar os custos de oportunidade e de financiamento, dado que a elevação destes custos monetários da produção tende a ser (ao menos em parte) repassada aos preços, que aumentam em relação aos salários nominais – reduzindo o

salário real.<sup>9</sup> Além disso, aumentos dos juros, via seus prováveis impactos na redução do crescimento econômico e no aumento da taxa de desemprego, tendem a reduzir o poder de barganha da classe trabalhadora, e, com isto, a condição desta de lutar por melhores salários.

Assim, nas décadas de 1950 e 1960, com o movimento trabalhista fortalecido e taxas de juros baixas, a classe trabalhadora logrou obter crescentes ganhos salariais, o que implicou em tendência de aumento da inflação mesmo antes dos choques do petróleo, que apenas catalisaram um processo que já vinha ocorrendo (**Gráfico 1**). A década de 1970 marca um período de transição, no qual a classe trabalhadora ainda está fortalecida, pleiteando ganhos reais de salários, mas no qual a situação começa a mudar. E essa mudança se completa com o choque dos juros.

Panitch e Gindin (2012) argumentam que os choques dos juros, iniciados a partir de 1979, não representaram uma mudança na direção de uma política monetária mais “técnica”, mas sim uma inflexão na correlação de forças dentro da lógica do conflito distributivo. Se tal choque de fato baixou as expectativas inflacionárias, isto se deve mais a esta inflexão e à redução do poder de barganha dos trabalhadores – e, conseqüentemente, à sua capacidade de obter ganhos salariais – do que à melhoria da credibilidade da autoridade monetária.

*Fundamentally, the Volcker shock was not so much about finding the right monetary policy as shifting the balance of class forces in American society. Inflationary "expectations" (the economists' buzz word at the time) could not be broken without shattering aspirations of the working class and its collective capacity to fulfill them. (PANITCH; GINDIN, 2012, p. 171).*

A partir dos anos 1980 a política monetária tornou-se mais contracionista e cada vez mais orientada ao combate à inflação em detrimento ao nível de emprego. Segundo dados da OCDE, a média anual da taxa nominal de juros de longo prazo norte-americanos (títulos de dez anos) quase dobrou, de 4,6% entre 1954 e 1973 para 8,8% entre 1974 e 1993.

9 A respeito da teoria monetária da distribuição, ver Pivetti (1991).

Além disso, passou a se flexibilizar crescentemente as relações trabalhistas, o que, a pretexto de baixar a taxa natural de desemprego, enfraqueceu cada vez mais a classe trabalhadora no âmbito do conflito distributivo: a “Grande Moderação”<sup>10</sup> se explica mais pelo enfraquecimento do movimento trabalhista do que por melhores práticas de política monetária (BARROS; BASTIAN; BASTOS, 2020).

O monetarismo perdeu força nas décadas subsequentes à de 1980, mas alguns de seus principais fundamentos teóricos se mantiveram presentes tanto na escola Novo Clássica (que também ficaria conhecida como monetarismo tipo II)<sup>11</sup>, quanto na Novo Keynesiana e, posteriormente, no chamado Novo Consenso em Macroeconomia. São eles: o uso das expectativas endógenas (ainda que a adoção das expectativas adaptativas tenha dado espaço para as expectativas racionais); o conceito de taxa natural de desemprego (que nos arcabouços Novo Keynesiano e do Novo Consenso daria espaço ao conceito de NAIRU); a prescrição de desregulação do mercado de trabalho; a potência atribuída à política monetária; e o segundo plano relegado à política fiscal.

A incorporação de tais fundamentos teóricos por parte do *mainstream* embasa as recomendações normativas de que se evite o uso de políticas econômicas discricionárias; que a política fiscal seja preterida em prol da política monetária; que esta siga regras rígidas com foco principal na inflação; e que se flexibilize o mercado de trabalho para baixar a taxa natural de desemprego – e com isso se possa aumentar o nível de emprego sem gerar pressões inflacionárias.

A adoção de tais prescrições, por sua vez, concorreu para o fim da Era de Ouro nos Estados Unidos e nos diversos países centrais do capitalismo, ao contribuir para a redução das taxas médias de crescimento da economia e para a elevação das taxas de desemprego. Isto, por si só, já enfraquece o poder de barganha da classe trabalhadora, em um processo que é reforçado pela flexibilização do mercado de trabalho. Estes movimentos se iniciam nos

---

10 O termo refere-se ao período entre 1984 e 2007 nos Estados Unidos, no qual se observou redução da volatilidade das principais variáveis macroeconômicas e quedas simultâneas de desemprego e inflação. A este respeito ver Barros (2018).

11 Esta tipologia foi proposta por Tobin (1980). Segundo o autor, o monetarismo tradicional de Friedman seria o monetarismo tipo I, e a escola dos Novos Clássicos seria o tipo II. A principal divergência diria respeito à hipótese assumida sobre as expectativas, adaptativas no tipo I e racionais no tipo II.

EUA com a ascensão do monetarismo e o choque dos juros ao final dos anos 1970, e se alastram pelos demais países da órbita capitalista, que além de progressivamente incorporarem elementos de tal arcabouço teórico, são impelidos a também elevar suas respectivas taxas de juros sob risco de incorrer em crises no balanço de pagamentos.

Se é verdade que estes movimentos facilitaram o controle inflacionário observado a partir de 1984, também é que implicaram em uma tendência contínua de concentração de renda, com redução da parcela destinada à classe trabalhadora e aumento daquela correspondente à classe capitalista.

## 6. Conclusão

Ao longo do artigo procurou se demonstrar como a ascensão do monetarismo, capitaneado por Milton Friedman, se insere dentro do contexto de reconstrução do movimento liberal que, momentaneamente desarticulado no período entre guerras (que também inclui a maior crise do capitalismo liberal até então), foi se rearticulando a partir do final da Segunda Guerra, propagando suas ideias, até se constituir como contraponto viável ao keynesianismo a partir da estagflação observada nos anos 1970.

Pesou para a ascensão liberal uma reinterpretação da crise de 1929 e do desempenho do pós-guerra a partir de um diagnóstico claro e coerente com a abordagem teórica monetarista. Esta se baseia na explicação sobretudo monetária das flutuações econômicas e, em especial, do fenômeno inflacionário que passa a constituir uma preocupação séria para as economias capitalistas nos anos 1970. Ainda que se tenha exposto apenas o quadro observado nos Estados Unidos, este representa bem o que se passou nas principais economias de mercado entre os anos de 1960 e 1970.

O arcabouço teórico monetarista, cujos principais fundamentos embasam as diferentes correntes teóricas do *mainstream* a partir do terceiro quartel do século XX, se baseia em uma reinterpretação específica da equação de Fisher, segundo a qual há uma relação de causalidade unidirecional da

oferta monetária para a renda nominal. A condução discricionária da política monetária, em um contexto em que o governo é pressionado para aumentar gastos sem elevar a tributação, tende a gerar um viés inflacionário que, combinado com a dinâmica da reação dos agentes (que podem sofrer, a curto prazo, de ilusão monetária), teria gerado o quadro de estagflação dos anos 1970.

Tal quadro foi interpretado de forma simples e coerente pelo monetarismo, e seus impactos negativos na sociedade geraram espaço político para sua ascensão em termos teóricos e para sua adoção na prática. Este arcabouço pretere a política fiscal em função da monetária que, nesta interpretação, deveria se sujeitar a regras de condução para evitar o viés inflacionário e flutuações econômicas desnecessárias. A estas recomendações normativas soma-se a prescrição de desregulamentação do mercado de trabalho para que seja possível reduzir a taxa natural de desemprego.

A adoção destas prescrições ditadas pelo monetarismo, que, com exceção do controle rígido dos agregados monetários, também faz parte das recomendações das escolas teóricas hegemônicas a partir dos anos 1980, contribuiu para os resultados macroeconômicos observados desde então.

Por um lado, a inflação passou a ser em larga medida controlada a partir de 1980, mas por outro a economia norte-americana (e do capitalismo ocidental em geral) passou a observar menores taxas médias de crescimento e maiores taxas de desemprego. Este resultado, somado à desregulamentação do mercado de trabalho, implicou em um duro golpe no poder de barganha da classe trabalhadora que, com isso, passou a ter menos condição de elevar os salários nominais. E esta moderação nos aumentos salariais facilitou o maior controle inflacionário.

Ao longo do artigo expôs-se como o controle dos agregados monetários foi deixado de lado a partir do início dos anos 1980, mas as demais recomendações do monetarismo continuam a ser adotadas até hoje. Tais recomendações se apresentam como prescrições técnicas e isentas de implicações políticas: como a política monetária teria um alto impacto na economia a curto prazo, ela deveria ser gerida de modo a não gerar flutuações

desnecessárias e tendências inflacionárias. Isso se daria por meio da adoção de regras de condução que evitariam seu uso com a finalidade de se obter bons resultados macroeconômicos (e vantagens políticas) a curto prazo, mas que prejudicariam a sociedade a prazos maiores.

O que se observou na prática foi que a ascensão do monetarismo (e das correntes teóricas que lhe são herdeiras) representou uma vitória do movimento liberal que favorece a classe proprietária dos meios de produção. Se é bem verdade que foi possível domar o problema do descontrole de preços a partir de meados dos anos 1980, também é que isto ocorreu a um alto custo, especialmente para a classe trabalhadora: a partir de então passou a se observar menores taxas de crescimento e maiores níveis de desemprego no capitalismo ocidental, o que, em um contexto de aumento da globalização e de crescente desregulação do mercado de trabalho, implicou em desaceleração dos salários e em uma tendência contínua à concentração de renda, tanto pessoal, entre indivíduos, quanto funcional, com redução da parcela destinada à classe trabalhadora e aumento daquela apropriada pela classe proprietária dos meios de produção.

## Referências

---

ABEL, A.; BERNANKE, B. *Macroeconomics*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1998.

BARRO, R. J. E.; GORDON, D. Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics*, n. 12, p. 101-121, 1983.

BARROS, L. A. "Grande Moderação" nos EUA: uma interpretação pós keynesiana. Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, 2018. [S. d. t.].

BARROS, L.; BASTIAN, E. F.; BASTOS, C. P. Inflação e desemprego nos Estados Unidos da América durante a Grande Moderação. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 55, jan.-abr. 2020.

COLANDER, D. *et al.* The changing face of mainstream economics. *Review of Political Economy*, v.

16, n. 4, p. 485-499, 2004.

DE LONG, J. B. *America's peacetime inflation: the 1970s*. Reducing inflation: Motivation and strategy. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1997.

DEQUECH, D. Neoclassical, mainstream, orthodox, and heterodox economics. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 30, n. 20, p. 279-302, 2007.

FRIEDMAN, M. Comments on monetary policy. *The Review of Economics and Statistics*, v. 33, n. 3, p. 186-191, Aug. 1951.

FRIEDMAN, M. Inflationary Recession. *Newsweek*, n. 17, p. 92, Oct. 1966.

FRIEDMAN, M. The Role of Monetary Policy. *The American Economic Review*, v. 58, n. 1, p. 1-17, 1968.

FRIEDMAN, M. We Must Stand Firm against Inflation. *Reader's Digest*, p. 202-206, June 1970.

FRIEDMAN, M. Three Views of Nixonomics and Where It Leads. *Newsweek*, p. 74-75, 31 Jan. 1972.

FRIEDMAN, M. The Case for a Monetary Rule. *Newsweek*, p. 67, 7 Feb. 1972a.

FRIEDMAN, M. Dealing with Discontent. *Newsweek*, n. 19, p. 69-70, Aug. 1974.

FRIEDMAN, M. Is Inflation a Curable Disease? University of Pittsburgh Graduate School of Business, Lecture, 5 December 1974a. [S. n. t.].

FRIEDMAN, M. Inflation and Unemployment. *Journal of Political Economy*, n. 85, p. 451-472, 1976.

FRIEDMAN, M. Answering the Big Questions, by Milton Friedman and Paul A. Samuelson. *Newsweek*, n. 2, p. 80-81, May 1978.

FRIEDMAN, M. *Capitalism and Freedom*. London: Univ. of Chicago Press, 1982 [1962].

FRIEDMAN, M. Inflation: Retrospect and Prospect. *Stanford Magazine*, p. 38-40, Winter 1984.

FRIEDMAN, M. The Counter-Revolution in Monetary Theory. *Issues in Monetary Policy* - "The Relationship between Money and the Financial Markets", p. 171-183, 2012 [1970].

GOODFRIEND, M. How the World Achieved Consensus on Monetary Policy. *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, v. 21, n. 4, p. 47-68, 2007.



- GORDON, R. Price Inertia and Policy Ineffectiveness in the United States, 1890–1980. *Journal of Political Economy*, n. 90, p. 1087–1117, 1982.
- GORDON, R. *The History of the Phillips Curve: Consensus and Bifurcation*. [S. l.]: Northwestern University; NBER; CEPR, 2011.
- KYDLAND, F. E. E.; PRESCOTT, E. C. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, n. 85, p. 473-492, 1977.
- MOORE, B. J. *Horizontalists and verticalists: the macroeconomics of credit money*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1988.
- NELSON, E.; NIKOLOV, K. UK Inflation in the 1970s and 1980s: the Role of Output Gap Mismeasurement. *Journal of Economics and Business*, v. 55, n. 4, p. 353-370, 2003.
- NELSON, E. The Great Inflation of the Seventies: What Really Happened? *B. E. Advances in Macroeconomics*, n. 5, art. 3, 2005.
- PALLEY, T. I. Milton Friedman and the monetarist counter-revolution: a re-appraisal. *Eastern Economic Journal*, v. 19, n. 1, p. 71-81, 1993.
- PANITCH, L.; GINDIN, S. *The making of global capitalism: the political economy of the American Empire*. London; New York: Verso, 2012.
- PHILLIPS-FEIN, Kim. *Invisible hands: The making of the conservative movement from the New Deal to Reagan*. Yayasan Obor Indonesia, 2009. [S. n. t.].
- PIVETTI, M. *An essay on the monetary theory of distribution*. London: Macmillan, 1991.
- ROMER, C. D.; ROMER, D. H. The Evolution of Economic Understanding and Postwar Stabilization Policy. *Rethinking Stabilization Policy*, Federal Reserve Bank of Kansas City, p. 11-78, 2002.
- TAYLOR, J. B. The Great Inflation, the Great Disinflation, and Policies for Future Price Stability. In: BLUNDELL-WIGNALL, A. (Ed.). *Inflation, Disinflation and Monetary Policy*. Sydney: Ambassador Press, 1992.
- TAYLOR, J. B. Discretion versus policy rules in practice. In: *Carnegie-Rochester conference series on public policy*. North-Holland: [S. n.], 1993.
- TOBIN, J. et al. Stabilization policy ten years after. *Brookings Papers on Economic Activity*, v. 1980, n. 1, p. 19-89, 1980.