



# PADRÕES E ESTRATÉGIAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

06,07,08 MAIO 2019

UNESP - ARARAQUARA / SP



ANAIS DO CONGRESSO

## **PADRÕES E ESTRATÉGIAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**

VI ENCONTRO CIENTÍFICO DO PROGRAMA DE  
PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA



Encontro do Programa de Pós-Graduação em Economia da UNESP (6. : 2019 : Araraquara, SP)

Padrões e estratégias do desenvolvimento brasileiro : Anais do VI Encontro Científico do Programa de Pós-Graduação em Economia / Programa de Pós-Graduação em Economia (org.); Araraquara, 2019 (Brasil). – Documento eletrônico. - Araraquara : FCL-UNESP, 2019. – Modo de acesso: <<https://www.fclar.unesp.br/#!/pos-graduacao/stricto-sensu/economia/eventos/2019/>>

ISBN 978-85-8359-070-5

1. Economia. 2. Pós-Graduação. 3. Setor público. I. Título.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**JÚLIO DE MESQUITA FILHO**  
FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS DE ARARAQUARA  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**COMISSÃO ORGANIZADORA**

Amanda Tamires Alves

Ana Carolina Machado De Oliveira  
Fernandes

André Luiz Corrêa

Conrado Paschoal Braga

Faíque Ribeiro Lima

Hugo Márcio Vieira De Almeida Andrade

Karolina Barbosa Alves

Luana da Silva Ribeiro

Paloma Almeida Silva

Rodrigo Constantino Jeronimo

Tatiana Massaroli de Melo

**COMISSÃO CIENTÍFICA**

Prof. Dr. André Luiz Corrêa

Prof. Dr. Cláudio Cesar Paiva

Prof. Dr. Eduardo Strachman

Prof. Dr. Enéas Gonçalves de Carvalho

Prof. Dr. Leandro Pereira Morais

Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe

Prof. Dr. Mário Augusto Bertella

Prof. Dr. Rogério Gomes

Prof. Dr. Sebastião Neto Ribeiro Guedes

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Elisa Périco

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Stela Luiza de Mattos Ansanelli

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suzana Cristina Fernandes de  
Paiva

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tatiana Massaroli de Melo

**ANAIS**

Faíque Ribeiro Lima

Hugo Márcio Vieira de Almeida Andrade

## SUMÁRIO

<b>EIXO 01 – HISTÓRIA DO PENSAMENTO ECONÔMICO E METODOLOGIA .....</b>	<b>6</b>
ECONOMIA INSTITUCIONAL E A TECNOLOGIA: AS VISÕES DA ECONOMIA INSTITUCIONAL ORIGINAL E DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL .....	7
DEPENDÊNCIA ASSOCIADA: UM BALANÇO TEÓRICO E HISTÓRICO .....	22
APONTAMENTOS SOBRE A NECESSIDADE DE UMA TEORIA ECONÔMICA PARA OS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS: REVISITANDO AS OBRAS DE CAIO PRADO JÚNIOR E HEITOR FERREIRA LIMA .....	39
<b>EIXO 02 – ECONOMIA BRASILEIRA E HISTÓRIA ECONÔMICA GERAL .....</b>	<b>58</b>
INDUSTRIALIZAÇÃO ATRASADA: A IMPORTÂNCIA DO BNDES NO CASO BRASILEIRO .....	59
O SISTEMA ECONÔMICO MUNDIAL E O SENTIDO DA DÍVIDA PÚBLICA .....	76
O CAFÉ E OS PRIMÓDIOS DA INDÚSTRIA NO PARANÁ: DEPENDÊNCIA E INTERFERÊNCIAS NAS BASES DE PRODUÇÃO .....	96
DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL: ASPECTOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS ..	117
O IMPERIALISMO E A ERA DE OURO DO CAPITALISMO .....	129
<b>EIXO 03 - MACROECONOMIA, ECONOMIA MONETÁRIA E INTERNACIONAL .....</b>	<b>151</b>
PLANO BRASIL MAIOR E AS TEORIAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO .....	152
<i>BITCOIN</i> : UM ESTUDO SOB OS PRISMAS DAS ABORDAGENS METALISTA E CARTALISTA DA MOEDA.....	165
DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA NO GOVERNO DILMA: UMA ANÁLISE CRÍTICA (2011-2015).....	181
A ECONOMIA POLÍTICA DAS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL: DO PADRÃO OURO AO DÓLAR FLEXÍVEL.....	195
AJUSTE FISCAL NA ECONOMIA BRASILEIRA A PARTIR DE 2014 .....	219
UMA INTERPRETAÇÃO PÓS-KEYNESIANA SOBRE A TAXA DE CÂMBIO BRASILEIRA: PÓS-CRISE DE 2008.....	239
<b>EIXO 04 – ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO .....</b>	<b>253</b>
NOTAS SOBRE A NECESSIDADE DE REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL.....	254
<b>EIXO 05 – MICROECONOMIA, MÉTODOS QUANTITATIVOS E FINANÇAS.....</b>	<b>270</b>

EFEITOS DO CRÉDITO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DAS  
REGIÕES GEOGRÁFICAS IMEDIATAS DE MATO GROSSO DO SUL ..... 271

**EIXO 06 – TRABALHO, INDÚSTRIA E SOCIEDADE..... 300**

A IMPORTÂNCIA ECONÔMICA E SOCIAL DAS PEQUENAS EMPRESAS E O USO  
DO MODELO DE EXCELÊNCIA DA GESTÃO COMO AGENTE PROMOTOR DA  
COMPETITIVIDADE ..... 301

NOVO MARCO LEGAL (CT&I) E SUA IMPORTÂNCIA PARA A INTERAÇÃO DA  
UNIVERSIDADE-EMPRESA NO BRASIL ..... 326

*MORE THAN GENES AND FOOD: A IMPORTÂNCIA DAS HABILIDADES  
SOCIOEMOCIONAIS E SUA RELAÇÃO COM A ABORDAGEM DE CAPABILITIES*  
..... 350

TIPOS DE GOVERNANÇA E CADEIAS GLOBAS DE VALOR: UMA ANÁLISE A  
PARTIR DA COMPLEXIDADE ECONÔMICA ..... 371

**EIXO 07 – CAPITALISMO, ESPAÇO E MEIO AMBIENTE ..... 389**

O PAPEL DO MUNICÍPIO NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - UMA  
ANÁLISE DO PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO DO MUNICÍPIO DE  
ITABUNA/BAHIA ..... 390



# PADRÕES E ESTRATÉGIAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

06,07,08 MAIO 2019

UNESP - ARARAQUARA / SP



## EIXO 01

# HISTÓRIA DO PENSAMENTO ECONÔMICO E METODOLOGIA



**ECONOMIA INSTITUCIONAL E A TECNOLOGIA: AS VISÕES DA ECONOMIA INSTITUCIONAL ORIGINAL E DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL**

**INSTITUTIONAL ECONOMICS AND TECHNOLOGY: THE VISIONS OF THE ORIGINAL INSTITUTIONAL ECONOMICS AND THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS**

Amanda Tamires Alves<sup>1</sup>  
Paloma Almeida Silva<sup>2</sup>

**Resumo:** As diferentes perspectivas existentes na economia institucional permitem que diversos assuntos sejam debatidos dentro do arco teórico por ela representado. Uma temática que vem despertando curiosidade a respeito da sua tratativa é a tecnologia. Visto que, a tecnologia vem figurando um papel de destaque nas economias mundiais durante os últimos anos. Por outro lado, compreende-se que a tecnologia é amplamente discutida na literatura econômica sob diferentes óticas. Isso a torna tema de relativa importância para a economia. Por isso, é necessário entender a forma como a ela é discutida na economia institucional e, assim, verificar possíveis avanços e oportunidades de pesquisa que esta escola possui neste tema. Nesse contexto, o presente artigo tem como principal objetivo analisar o papel da tecnologia na Economia Institucional, em especial, na perspectiva da Economia Institucional Original e a Nova Economia Institucional. Para isso, foi realizado um levantamento bibliográfico sobre esta corrente do pensamento econômico, destacando os principais autores de cada visão. Resultando em uma investigação centrada nos estudos desenvolvidos por Thorstein Veblen, precursor da Economia Institucional Original, e Oliver E. Williamson, um dos autores mais influentes da Nova Economia Institucional. Com isso, chegou-se a constatação de que, embora a investigação tenha se utilizado de duas óticas diferente da Economia Institucional, ambas se mostram pouco eficientes para explicar o papel da tecnologia na economia, embora a visão vebleniana pareça avançar mais nesta discussão em detrimento à abordagem de Williamson, ao incorporar a tecnologia em sua abordagem como um fator exógeno com potencial para causar mudanças institucionais, pois ela afeta diretamente as condições de vida material das pessoas.

**Palavras-Chaves:** Tecnologia, Economia Institucional Original, Nova Economia Institucional.

**Abstract:** The different perspectives in the institutional economics allow the discussion on several subjects within the theoretical framework represented by it. One theme that has been raising curiosity about its treatment is technology. Whereas, technology has been playing a prominent role in the world economies over the past few years. On the other hand, it is understood that technology is widely discussed in the economic literature from different perspectives. This makes it a topic of relative importance to the economics field. Therefore, it is necessary to understand how technology is discussed in the institutional economics and, thus, to verify possible advances and research opportunities that this school has in this theme. In this context, the main objective of this article is to analyze the role of technology in the Institutional Economics, especially from the perspective of the Original Institutional Economics and the New Institutional Economics. To accomplish this objective a bibliographical research was carried out on this area of economic thought, highlighting the main authors of each vision. Resulting in an investigation centered on the studies developed by Thorstein Veblen, precursor of the Original Institutional Economy, and Oliver E. Williamson, one of the most influential

---

<sup>1</sup> Mestranda em Economia pela FCL – UNESP, Araraquara. E-mail: alves.at94@gmail.com

<sup>2</sup> Mestranda em Economia pela FCL – UNESP, Araraquara. E-mail: palmeidasilva617@gmail.com

authors of the New Institutional Economy. This led to the realization that, although this research used two different approaches of the Institutional Economics, both views seems insufficient to explain the role of technology in the economy. However the Veblenian view seems to advance more in this discussion when compared to Williamson's approach by incorporating technology as an exogenous factor with the potential to cause institutional change as it directly affects people's material living conditions.

**Keywords:** Technology, Original Institutional Economics, New Institutional Economics.

## 1. Introdução

A Economia Institucional, como programa de pesquisa do pensamento econômico, teve início no final do século XIX com os desdobramentos teóricos de Thorstein Veblen. No entanto, traços da economia institucional já eram observados em escritos de Adam Smith, Karl Marx e até mesmo de Alfred Marshall (Cavalcante, 2014).

A Economia Institucional Original pode ser compreendida pela abordagem econômica que oferece explicações ao comportamento econômico baseado em instituições, hábitos e suas evoluções (ALMEIDA e BÖCK, 2018). Ela é formada principalmente pelas obras de John Commons, Wesley Mitchell e Thorstein Veblen, sendo este último considerado seu precursor (ARENDE et al, 2012).

De acordo com Arende et al (2012), as principais características que constituem o campo de estudo da Economia Institucional Original são: i) a ênfase nas relações de poder que estão presentes na economia; ii) o abandono da imagem da sociedade e da economia como um sistema autorregulado; iii) o processo de causação cumulativa, ou seja, o foco da análise no processo histórico de mudança social ao qual as instituições fazem parte; e iv) a compreensão da economia como parte de um todo em evolução.

O intervalo temporal de algumas décadas e a mudança de posicionamento quanto a tratativa da economia Neoclássica levaram ao rompimento com a Velha Economia Institucional e a proclamação de uma nova abordagem dentro da economia institucional.

Essa nova abordagem surgiu mediante a publicação dos escritos de Ronald Coase, em 1937, o mesmo desenvolveu o conceito de custos de transação o qual considerava que todas as transações continham um custo e que este custo deveria ser minimizado pelas instituições, que por ventura, constituiu a base para a chamada “Nova Economia Institucional”.

Compartilhando do pressuposto utilizado por Coase e do conceito por ele desenvolvido, Oliver Williamson e Douglass North, mesmos utilizassem o conceito de modo diferente, compuseram a principal linha de pensadores da Nova Economia Institucional (CAVALCANTE, 2014).

De acordo com Pondé (2008) e Cavalcante (2014) as principais características que estabelecem a base da Nova Economia Institucional são: (1) as transações, principalmente os custos associados a essas transações; (2) as relações contratuais, a qual Williamson e Coase compreende como instituições; (3) Pressupostos comportamentais, racionalidade limitada e comportamento oportunismo e (4) decisões adaptativa, por Williamson considerado as Estruturas Organizacionais e Ambiente Institucional e por North considerado os modelos mentais constituídos a partir da realidade vivida pelos indivíduos.

As diferentes perspectivas existentes na economia institucional permitem que diversos assuntos sejam debatidos dentro do arco teórico por ela representado. Uma temática que vem despertando curiosidade a respeito da sua tratativa é a tecnologia. Visto que, a tecnologia vem figurando um papel de destaque nas economias mundiais durante os últimos anos.

Em contrapartida, compreende-se que a mesma é amplamente discutida na literatura econômica sob diferentes óticas. Isso a torna tema de relativa importância para a economia. Por isso, é necessário entender a forma como a tecnologia é discutida na economia institucional e, assim, verificar possíveis avanços e oportunidades de pesquisa que esta escola possui neste tema.

O objetivo deste trabalho é investigar o papel que a tecnologia possui nas diferentes visões da economia institucional por meio das obras de alguns dos principais autores desse campo teórico, sendo eles, Thorstein Veblen, o patrono da economia institucional original, e Oliver E. Williamson, um dos principais pensadores da Nova Economia Institucional. Para tanto, se utilizará de pesquisa bibliográfica para a construção do referencial teórico necessário.

Assim, esse artigo está separado em mais três itens além desta introdução. O segundo item apresenta a abordagem da economia institucional original. O terceiro item conta com a abordagem da nova economia institucional. E, por último, o quarto item contempla as considerações finais do trabalho.

## **2. Economia Institucional Original e a tecnologia**

Thorstein Veblen é considerado pai da Economia Institucional Original ou Velha Economia Institucional ou, ainda Institucionalismo Original, como também é conhecida (ALMEIDA e BÖCK, 2018; ARENDE et al, 2012). Suas ideias foram postas de lado no início do século XX devido a forte crítica ao capitalismo que continham, porém foram redescobertas no período da crise de 1929. Ainda hoje suas ideias permanecem extremamente atuais (LOPES, 2013).

Tal como aponta Lopes (2014), muito das obras de Veblen constituem uma crítica a ortodoxia econômica de sua época. Sua obra mais famosa é *A Teoria da Classe Ociosa* escrita em 1899 onde o autor mostra um estudo de como são formadas as instituições e como elas se modificam através de uma análise crítica da sociedade americana do século XIX.

De acordo com Almeida e Böck (2018), Veblen foi um pesquisador crítico do capitalismo americano de sua época, contestando a forma com que os interesses pecuniários impunham suas vontades e valores à coletividade, uma vez que, o que se verificava era o fortalecimento de poucos, mas poderosos, interesses. Ainda assim, Veblen confiava na possibilidade de a tecnologia enfraquecer os interesses pecuniários modificando a institucionalidade vigente.

Em *A Teoria da Classe Ociosa*, o autor desconsidera a ideia de que o sistema econômico é estático e opera sempre equilíbrio ao mostrar que a economia está sempre em evolução, pois os hábitos mentais da sociedade estão em constante adaptação e assim também estão as instituições.

Já em sua outra obra, denominado *The Theory of Business Enterprise* escrito em 1904, Veblen mostra como o progresso técnico condiciona a vida das pessoas e faz com que elas se adaptem aos seus avanços. Ele denomina esse condicionamento tecnológico de “*the machine process*”, ou o que seria em uma tradução literal, “o processo da máquina”. Conforme Almeida e Böck (2018):

“Em *The Theory of Business Enterprise* (1906), o foco de Veblen não mais é uma crítica ao cerimonialismo, à elite e ao consumo, mas à influência da lógica de negócios na estrutura social. Para ele, o ponto de vista dos negócios dita a dinâmica socioeconômica e condiciona os hábitos de pensamento vigentes (...)” (ALMEIDA e BÖCK, 2018, p. 385).

Com isso, é possível perceber o notável papel que a tecnologia possui no pensamento vebleniano no que tange a sua influência na dinâmica da mudança institucional e é isso que se busca explorar neste item.

## 2.1. A mudança institucional em Veblen e o papel da tecnologia

Conforme dito anteriormente, a economia opera em caráter evolucionário, uma vez que as instituições estão sempre se modificando. Entretanto, tais instituições são moldadas sob os hábitos mentais dominantes de cada época e, portanto, visam manter o *status quo* social.

De acordo com Veblen (1988), “as instituições são elas próprias o resultado de um processo seletivo e adaptativo que modela os tipos prevaletentes, ou dominantes, de atitudes e aptidões espirituais;” ou seja, as instituições são formadas por hábitos socialmente aceitos, estabelecidos pela classe ociosa, ou seja, a elite social. A seleção desses hábitos passa por um processo de seleção natural, conceito este baseado no próprio sentido darwinista (LOPES, 2014).

Nesse sentido, a classe ociosa se institui como o resultado de uma discriminação estabelecida entre diversas funções, segundo a qual algumas são dignas e outras indignas (VEBLEN, 1988).

O autor mostra que as classes mais altas da sociedade normalmente são excluídas da necessidade de trabalhar, ocupando-se apenas de atividades consideradas honrosas, como cargos governamentais, por exemplo. Esse fato é o que os distingue das demais classes sociais certificando-os de sua superioridade. Assim, o trabalho é considerado atividade de subsistência e se referem diretamente às classes mais baixas da sociedade.

Veblen (1988) aponta que durante o processo de evolução social, o aparecimento de uma classe ociosa coincide com o início da propriedade privada. Porém, não é possível distinguir as duas instituições na fase inicial do seu desenvolvimento, pois as duas são consequência do desejo do homem de obter sucesso. O autor ainda destaca que “Onde quer que se encontre a instituição da propriedade privada, mesmo sob forma muito embrionária, o processo econômico tem o caráter de uma luta entre os homens pela posse de bens” (VEBLEN, 1988, p. 16).

Assim, conforme o desenvolvimento industrial vai acontecendo, a posse de riqueza de torna, cada vez mais, o meio mais importante e eficaz de se obter estima e reputação social. Pois, dentre os motivos que levam os homens a acumular riqueza, o principal deles é o motivo da emulação pecuniária, ou seja, a necessidade de estar sempre em superioridade em relação ao demais ou a necessidade constante de tentar igualar-se as classes mais altas (VEBLEN, 1988).

Portanto, Veblen (1988) mostra em sua obra como e em quais circunstâncias surge a classe ociosa e destaca que, junto com o advento da propriedade privada, a classe ociosa surge na fase de transição da era da selvageria para a barbárie. Esse processo ocorre por meio do progresso técnico, mediante o desenvolvimento de conhecimentos técnicos e de melhoria no uso de instrumentos.

Com isso, vale ressaltar, conforme Veblen (1988), que:

“O progresso que se fez e que se vai fazendo nas instituições humanas e no caráter humano pode ser considerado, de um modo geral, uma seleção natural dos hábitos mentais mais aptos e um processo de adaptação forçada dos indivíduos a um ambiente que vem mudando progressivamente mediante o desenvolvimento da comunidade e a mudança das instituições sob as quais o homem vive.” (VEBLEN, 1988, p. 87)

Ou seja, pode-se perceber o caráter fundamental que os hábitos mentais possuem no desenvolvimento social, uma vez que é a mudança dos hábitos que leva a mudanças institucionais, de tal forma que o sistema está sempre evoluindo, nem sempre de forma eficaz conforme é destacado por Veblen (1988), mas, sempre se modificando.

Ainda, conforme Arende et al (2012) a mudança institucional é vista como um processo no qual o princípio de seleção natural é aplicado em relação aos hábitos de pensamento dominantes, ou seja, às instituições. Isso leva a uma certa permanência de hábitos mentais do passado atuando no presente, mantendo costumes e tradições nos moldes das instituições. Logo, essa herança de características, tal como é considerado pelo autor, permite identificar o caráter *path dependence* das instituições, em que fatos aleatórios do passado influenciam a evolução institucional.

Para Lopes (2014), os hábitos podem, claramente, ser o elemento de mudança ou inércia institucional. Mostrando que teoria de Veblen demonstra que a mudança econômica ou social é uma transformação institucional que acontece pela alteração dos hábitos mentais, entretanto, a mudança não é um processo simples e fácil. Veblen (1988) ressalta que:

“As instituições – o que vale dizer, os hábitos mentais – (...) são o produto de processos passados, adaptados a circunstâncias passadas, e por conseguinte nunca estarão de pleno acordo com as exigências do presente. (...) Um passo rumo ao desenvolvimento já por si constitui uma mudança de situação a exigir uma nova adaptação; torna-se com efeito, um ponto de partida para um novo passo rumo ao ajustamento, e assim por diante, interminavelmente” (VEBLEN, 1988, p. 88)

Nesse aspecto, a tecnologia se mostra como importante fator da mudança institucional, pois, “[um] progresso em métodos técnicos, em população ou em organização industrial requererá pelo menos de alguns dos membros da comunidade a mudança de seus hábitos de vida (...)” (VEBLEN, 1988, p. 90). E, portanto, a tecnologia se torna um componente de mudança oposta ao componente cerimonial destacado nas obras veblenianas, conforme Almeida e Böck (2018).

Os autores observam que o componente cerimonial tem o papel de conservar as instituições mediante o avanço tecnológico, enquanto que, o próprio avanço tecnológico age no sentido de modificar as instituições. Esse fato se revela na capacidade de melhoria de vida que é possibilitada devido ao progresso técnico. Consequentemente, a tecnologia pode ser capaz de modificar hábitos e, assim, as instituições.

Portanto, embora, a classe ociosa possua a característica de retardar desenvolvimento institucional, a mesma também se adapta a tecnologia, pois se beneficia dela, conforme o é destacado pelo próprio Veblen (1988).

Com isso, é possível perceber que a mudança institucional é endógena, entretanto ela é condicionada por fatores exógenos tal como a tecnologia.

O papel da tecnologia para a mudança institucional é mais claro nos escritos de Veblen em seu livro “*The Theory of Business Enterprise*”, onde o autor mostra que o desenvolvimento tecnológico, ou ainda, “*the machine process*” como é denominado pelo autor, se tornou a estrutura material da civilização e, portanto domina a cultura moderna, uma vez que qualquer modificação nos processos industrial ou nos produtos e serviços demandam adaptação do modo de vida da população.

Em suma, Veblen (1958) mostra que a padronização exigida pelo “processo da máquina” faz com que todas as etapas do processo produtivo, desde a concepção do produto ou serviço até o consumo do mesmo, se adequem a esse processo, numa forma de padronização generalizada a toda sociedade. Logo, tem-se como a tecnologia se impõe aos hábitos das pessoas, e, consequentemente, as instituições.

## **2.2. A linha vebleniana de Clarence Ayres**

Clarence Ayres nunca conheceu Veblen, entretanto se auto intitulava vebleniano. Ele foi reconhecido como principal expoente do institucionalismo americano em sua época, sendo responsável pela disseminação da tradição vebleniana. Em seus estudos, discutia

principalmente, o caráter instrumental e cerimonial das instituições (ALMEIDA e BÖCK, 2018).

De acordo com a análise ayresiana, a tecnologia representa o instrumentalismo, e a principal característica da tecnologia é sua natureza inerentemente progressiva (ALMEIDA e BÖCK, 2018). Enquanto que em Veblen (1899b, apud Almeida e Böck, 2018), as instituições e hábitos são aquilo que contêm teor cerimonial. Sendo o cerimonialismo é aquilo que é socialmente criado, portanto, está no cerne dos costumes que imperam em determinada comunidade.

Ayres (1998) reitera a importância da tecnologia em sua análise ao explicar a transição do feudalismo para o capitalismo. Segundo o autor, o avanço tecnológico proporcionado pela Revolução Industrial mudou a condição de vida das pessoas à época, e esse foi o principal fator da mudança institucional. Segundo o autor:

“Thus technological development forces change upon the institutional structure by changing the material setting in which it operates. But the adaptation does not involve a change in the character of the ceremonial residue which survives the change.” (AYRES, 1998, p. 123)

O desenvolvimento tecnológico levou a uma nova noção de propriedade privada e essa foi a mudança institucional fundamental na transição para um sistema comercial, segundo o autor.

Porém, Ayres (1998) destaca que “a casa de um homem é seu castelo, mas, de fato, o odor do castelo ainda permeia a atmosfera da corporação<sup>3</sup>”, ou seja, apesar do progresso técnico, ainda há muito das funções cerimoniais na vida da sociedade moderna.

Dessa forma, o autor mostra que a tecnologia industrial advém do caráter cerimonial da propriedade privada que inspirou a sociedade moderna a pensar no acúmulo de riqueza como instrumento de produção tecnológica. Ao mesmo tempo, é esse resíduo cerimonial do passado que impede o desenvolvimento da sociedade

Finalmente, para Ayres (1944 apud Almeida e Böck, 2018) os comportamentos cerimoniais são antitecnológicos, pois o componente cerimonial é inibidor do progresso

---

<sup>3</sup> Tradução própria de trechos retirados de Ayres (1998, p. 133 e 134).

tecnológico. Logo, para o autor, as instituições são o motor de transmissão dos comportamentos cerimoniais ao longo do tempo, inibindo avanços de ordem instrumental.

### **3. A tecnologia a luz da Nova Economia Institucional**

#### **3.1. Coase e a Natureza da Firma**

A nova teoria institucional (NEI) teve o seu marco inicial associado à publicação do livro de Ronald Coase em 1937, intitulado de *“The Nature of the Firm”*, ao qual o autor se dedicava a investigar a natureza das firmas. Coase foi responsável pela introdução e estruturação do raciocínio vinculado a economia dos custos de transação. Partindo da observação da atuação das empresas, mercado e de como estes exploram as vantagens incorridas nos arranjos governamentais, o autor buscou compreender o por que as organizações existem e o que permeia as decisões dos agentes.

Dessa maneira, Coase concluiu que os custos de transação advindo das relações mercantis e do sistema de preços, acarretaria na substituição das interações dos agentes via mercado pela coordenação administrativa. Segundo Pondé (2007) a teoria de Coase trata-se de um esforço de integrar a explicação institucional à teoria econômica tradicional “traduzindo diferentes formas de organização das atividades econômicas em variáveis de custo, de modo a inseri-las em uma análise da escolha baseada nas suas eficiências relativas” (PONDÉ, 2007, p.13).

Coase (1988) afirmava que a algumas transações, quando ocorridas no mercado, ocasionam custos elevados. O mecanismo de precificação seria demasiadamente grande, o que tornaria a produção mais custosas, assim, realizar a precificação das transações por via de um contrato individual, seria extremamente penoso para as partes envolvidas em uma negociação.

A importância da firma estaria exatamente em reduzir estes custos, substituindo uma série de contratos de curto prazo por apenas um contrato de médio/ longo prazo de aspecto geral que pudesse facilitar a adaptabilidade das partes envolvidas (FARINA et al., 1997).

#### **3.2. Contribuições de Williamson para a NEI**

Williamson em seus escritos (1975, 1985, 1993) avançou na discussão da Nova Economia Institucional, embasado nos estudos Coase (1937), o mesmo propôs a teoria dos custos de transação (TCT) levando a NEI a um novo patamar de análise. A NEI desenvolveu-

se a partir de duas vertentes complementares a sociologia econômica e a teoria econômica. A primeira aborda questões como contratos, leis, normas, costumes, convenções, entre outras questões dentro do ambiente institucional. Já a segunda trata da estrutura de governança, onde a teoria dos custos de transações está inserida.

O ambiente institucional é conceituado por Davis e North (1971, apud WILLIAMSON, 1993, p. 21), como um conjunto de regras fundamentais (“regras do jogo”) de caráter legal, social e político que estabelece a base da produção, troca e distribuição em uma economia capitalista, podendo ser tanto informais quanto formais. São exemplos do ambiente institucional, as regras que regulam eleições, direitos de propriedade, o direito contratual, costumes e tradições.

A estrutura de governança, pode ser identificada como uma “estrutura contratual explícita ou implícita dentro da qual a transação se localiza” (WILLIAMSON, 1981, p. 1544 apud PONDÉ, 2007, p. 16). Podendo ser classificada como um espaço no qual os agentes fazem uso dos mecanismos disponíveis, se articulando e se apropriando para regular as transações ocorridas no mercado.

A teoria dos custos de transação tem como objetivo principal minimizar os custos e transações existentes no processo de produção. Fundamentando-se nisso, as transações passam a figurar no centro do processo de análise da teoria das organizações econômicas e de contratos. Objetivando uma mudança de foco da economia como ciência de escolha passando para a economia da ciência do contrato, proposição absorvida de Commons. É importante pontuar que segundo o autor, os custos de transação são aqueles incorridos para planejar e monitorar as estruturas de governança (WILLIAMSON, 1985).

Em virtude disso, esta abordagem sugere uma análise micro e consciente sobre os seus pressupostos comportamentais fundamentais, sendo: i) Racionalidade limitada; ii) Comportamento oportunista; iii) Especificidade dos ativos.

Quanto a racionalidade limitada Williamson (1985) admite a existência de três tipos de racionalidade, sendo estas: forte, limitada e fraca. Segundo o autor, a racionalidade referenciada na teoria neoclássica é classificada como forte, pressupondo que todos os custos relevantes nas transações sejam conhecidos. Mas, na teoria dos custos de transações a racionalidade dos agentes é classificada como limitada, uma vez que os agentes econômicos têm limites cognitivos em absorver todas as informações e contratos dentro da organização. Simon (1980) afirma que todo ser humano é um ser racional, mas que a sua racionalidade ocorre apenas de

forma limitada, pois a mente humana apresenta pouca capacidade de processar, armazenar e manipular informação.

Williamson (1985) também determina três níveis diferentes de conduta de auto interesse, sendo o mais forte deles denominado como oportunismo. Entende-se como comportamento oportunista a ação intencional dos agentes econômicos, que busca pelo seu próprio interesse nas transações, age de maneira propositalmente individualista tentando aproveitando-se de lacunas, omissões contratuais entre outras falhas existentes nas negociações em que possa tirar vantagem, por muitas vezes este comportamento é adotado em detrimento dos parceiros.

O comportamento oportunista pode se manifestar, através da manipulação estratégica das informações ou falseamento das intenções (WILLIAMSON, 1975). Em corroboração, o autor argumenta que os indivíduos se utilizam de mecanismos pouco convencionais, bem como: mentir, trapacear, quebra promessas e distorcer informações para alcançar seus objetivos.

A especificidade dos ativos pode ser definida segundo o quanto um investimento é específico o suficiente para uma determinada atividade e quão custosa seria a sua realocação em virtude da perda do seu valor. Podendo ser diferenciadas em seis tipos: 1- localização; 2- ativos físicos; 3- ativos humanos; 4- ativos dedicados; 5- marca e 6- tempo. Mas, a especificidade de ativos só assume importância em conjunto com racionalidade limitada, comportamento oportunista e na presença de incerteza<sup>4</sup>.

### **3.2.1. A teoria dos custos de transação e a tecnologia**

Um ponto de controvérsia na teoria dos custos de transações é a respeito da tecnologia. Basicamente, Williamson admite que a tecnologia, mesmo que importante para a organização da firma, não assume uma função determinante para a mesma. A base para justificar esta afirmação estaria na teoria da integração vertical.

De acordo com o autor, a integração vertical, dentro de uma organização, apresenta variados propósitos econômicos, mas para ele, o papel fundamental da mesma seria a minimização dos custos de transação, e em segundo plano na estratégia das empresas dentro da

---

<sup>4</sup> Knight (2002, p. 224) definir a incerteza ou a percepção da incerteza como sendo “um estado em que não existem bases válidas ou experiência passada para determinar a probabilidade de uma ocorrência específica” (2002, p. 224). Para Williamson (1975, 1985) o conceito de incerteza corresponde uma variável que evidencia a racionalidade limitada dos gestores. O autor aponta dois tipos de incerteza: a primária, relacionadas ao contingente ambiental e as mudanças imprevisíveis nas preferências dos consumidores e secundária relacionada à falta de informações emergentes da tomada de decisão, no qual está relacionada ao oportunismo.

organização. O principal fator que o autor atribui a decisão de integrar é a condição de especificidade dos ativos.

Williamson (1985) afirma que as organizações estão inseridas em uma sociedade complexa e tecnologicamente avançada. Uma integração vertical seria uma integração completa ou “Integration- backward” que age em três frentes, para trás em material, lateralmente em componentes e avançado na distribuição. É amplamente reconhecido como o meio organizacional ao qual os produtos e serviços complexos são criados, produzidos e eficientemente distribuídos no mercado.

A grosso modo, neste tipo de integração as empresas procuram fornecedores de serviços (insumos, componentes, logística entre outros), centralizando-os em uma cadeia de produção (integração) respeitando as especificidades da engenharia disponível.

Assim, o autor acredita ser plausível dizer que a integração vertical aparenta ser o resultado “não problemático” de uma ordem tecnológica natural. Além disso, o mesmo alega que as decisões de integrar raramente são devidas ao determinismo tecnológico, mas sim pelo fato de que a integração é a fonte da economia dos custos de transação. Por ele posto.

“Technology is fully determinative of economic organization only if (1) there is a single technology that is decisively superior to all others and (2) that technology implies a unique organization form. Rarely, I submit, is there only a single feasible technology, and even more rarely is the choice among alternative organization forms determined by technology<sup>5</sup>” (WILLIAMSON, 1985, p.87).

Com isso, o autor faz a ressalva de que a tecnologia segue o esquema de contratação, onde a mesma é distinguida em tecnologias de propósito geral e propósito específico. No propósito geral a tecnologia é básica, podendo ser utilizada em diferentes processos produtivos e que não agrega uma elevação do volume investido.

O propósito específico requer um maior nível de investimento de ativos duráveis específicos à transação sendo mais eficiente para a manutenção da demanda constante<sup>6</sup>. Dessa forma, as exigências são feitas a partir dos contratos, resultando em uma mobilização da estrutura específica de recursos, podendo assim criar estruturas de governança que respondam

---

<sup>5</sup>A tecnologia é totalmente determinante na organização econômica somente se (1) houver uma única tecnologia que seja decisivamente superior a todas as outras e (2) que a tecnologia implique em uma forma de organização única. Raramente, afirmo que exista apenas uma única tecnologia viável, e ainda mais raro, é a escolha entre formas de organização alternativas determinadas pela tecnologia (WILLIAMSON, 1985, p.87). **Tradução própria.**

<sup>6</sup> Vide Williamson (1985), capítulo 1.

às suas necessidades de contratação. Sendo essas removidas quando os contratos forem desfeitos no mercado.

Por fim, é coerente afirmar sobre os pressupostos da teoria desenvolvida por Williamson que as organizações não são vistas como consequência da tecnologia, uma vez que é possível descrever meios alternativos de contratação que pode empregar de maneira viável, pelo menos em termos de estado estacionário, a mesma tecnologia. Contudo, o autor não nega os avanços tecnológicos e nem a sua importância no processo produtivo, porém ele acredita que ela não é o fator determinante dentro da organização.

Sugerindo-se então que o desenvolvimento de novas tecnologias é viabilizado pelos esforços intra-organizacional inferido pelas próprias firmas na busca por uma posição competitiva no mercado, viabilizada pela redução dos custos de transação. Logo, o processo tecnológico é direcionado pelas rotinas contratuais das organizações, e conseqüentemente das firmas.

#### **4. Considerações Finais**

É possível concluir com a análise exposta neste trabalho que, embora, tanto a Economia Institucional Original quanto a Nova Economia Institucional trate da influência da tecnologia na economia, as abordagens diferem completamente entre si.

O institucionalismo original incorpora a tecnologia em sua abordagem como um fator exógeno com potencial para causar mudanças institucionais, pois ela afeta diretamente as condições de vida material das pessoas. Esse ponto é descrito nas próprias obras de Veblen e é reforçada na corrente vebleniana de Clarence Ayres. Essa abordagem deixa claro como a tecnologia é capaz de causar alterações na economia, mostrando como a sociedade está condicionada à ela. Porém, não há um aprofundamento maior no sentido de explicar como a tecnologia surge, devido ao caráter exógeno que é dado a mesma.

O principal foco da Economia Institucional Original está no estudo dos hábitos mentais e em sua capacidade de condicionar e formar instituições e, assim, mostrar que as instituições reforçam relações de poder, estão embasadas num processo de causação cumulativa, no sentido de que hábitos mentais do passado afetam o presente e que devido a um processo contínuo de seleção e adaptação desses hábitos e as instituições estão sempre se modificando, logo, a economia também.

Outrora, a abordagem da Nova Economia Institucional trata a tecnologia como um fator de relevância moderada dentro da organização, posto que as organizações não são vistas como consequência da tecnologia. Conforme pontuado por Williamson, a tecnologia não contém um caráter determinístico dentro da firma sendo este objeto da integração vertical e do esquema de contratos.

Para sustentar estas afirmativas, o autor explora o conceito de “Integration-backward” que seria uma integração completa, de um conjunto de firmas que detivesse um objetivo comum de produção, distribuição e venda. Isso seria possível mediante os esquemas de contratos amparados pelas estruturas de governança.

O foco principal do novo institucionalismo seria a minimização dos custos de transação através dos mecanismos utilizado pelas instituições, adaptadas em um ambiente institucional sujeitas a racionalidade limitada, comportamento oportunista e incertezas. Com isso, é crível argumentar que a integração vertical se apresenta como um resultado “não problemático” de uma ordem tecnológica natural, em que os processos tecnológicos estão sujeitos a ela.

Por último, parece coerente afirmar que ambas visões da economia institucional aqui expostas se mostram insuficientes em explicar de forma mais precisa o papel da tecnologia na economia, embora a visão vebleniana pareça avançar mais nesta discussão em detrimento a abordagem de Williamson. Isso faz com que este tema seja um campo de pesquisa em aberto ainda a ser explorado por pesquisadores da área.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, F. e BÖCK, R. *Clarence Ayres, Ayresianos e a evolução do institucionalismo Vebleniano*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 2 (63), p. 381-407, ago. 2018.
- AREND et al. *Instituições, Inovação e Desenvolvimento Econômico*. Pesquisa & Debate, SP, vol. 23, número 1 (41) pp. 110-133, 2012.
- AYRES, C. *Technology and Institutions*. Em: Rutherford, M. e Samuels, W. J. *Classics in Institutional Economics: Succeeding Generations 1916-1978*. Vol. IV. Londres, Pickering & Chatto. Cap. 8. 1998.
- BRETTE, O. *Thorstein Veblen's Theory of Institutional Change: Beyond Technology and Determinism*. European Journal of the History of Economic Thought. 455-477 Autumn, 2003. Disponível em: <http://thorstein.veblen.free.fr/index.php/documents/65-thorstein-veblentheory-of-institutional-change-beyond-technology-and-determinism-olivier-brette.html>.
- CAVALCANTE, C. M. A Economia institucional e as três dimensões das instituições, *Revista de Economia Contemporânea*, (REC), Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, , p. 373-392, setembro-

dezembro, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rec/v18n3/1415-9848-rec-18-03-00373.pdf>.

- COASE, R. *The nature of the firm*. In: *The firm, the Market and the law*. Chicago: The University of Chicago Press, p.33-55, 1988.
- FARINA, E. M. M. Q.; *et al.* *Competitividade: mercado, estado e organizações*. São Paulo: Editora Singular, 1997.
- GUEDES, S.N.R. Observações sobre a Economia Institucional: que diálogo é possível entre o velho e o novo institucionalismo? *Revista GEDECON*, vol.2, n.1, p.48-65, 2008.
- LOPES, H. C. *Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglas North*. *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 4 (133), p. 619-637, outubro-dezembro, 2013.
- LOPES, H, C. *O desenvolvimento econômico: uma proposta de abordagem teórica evolucionária e institucionalista*. *Estud. Econ.*, São Paulo, vol.45, n.2, p.377-400, abr.-jun. 2015.
- PONDÉ, J. L. *Nova Economia Institucional*. Fundação Getulio Vargas (FGV) - Rio de Janeiro, 2007.
- SIMON, H. *A racionalidade do processo decisório em empresas*. Rio de Janeiro: Multipl. v. 1, n. 1, 1980.
- VEBLEN, T. *A teoria da classe ociosa: Um Estudo Econômico das Instituições*. 3. Ed. São Paulo, Nova Cultural. Cap. 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9 e 10. 1988.
- VEBLEN, T – *The Theory of Business Enterprise*. New York: Mentor. Cap. 1 e 2. 1958.
- WILLIAMSON, O. E. *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York: Free Press, 1975.
- WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press, 1985.
- WILLIAMSON, O. E. *Transaction Cost Economics and Organization Theory*, *Industrial and Corporate Change*, v. 2, n. 2, p. 107-156, 1993.

## DEPENDÊNCIA ASSOCIADA: UM BALANÇO TEÓRICO E HISTÓRICO

### ASSOCIATED DEPENDENCE: A THEORETICAL AND HISTORICAL BALANCE

Gabriel de Castro Kato<sup>7</sup>

#### Resumo

A crise do Processo de Substituição de Importações e a consequente desaceleração do crescimento industrial brasileiro, aliados às mudanças ideológicas do período, conduziram ao surgimento da Teoria da Dependência, em meados da década de 1960. A Teoria da Dependência pode ser entendida como uma resposta às questões relacionadas ao desenvolvimento econômico em países subdesenvolvidos e industrializados, rompendo com as teorias do desenvolvimento impostas pelas nações desenvolvidas e com as teorias sobre a sucessão dos modos de produção defendidas pelos Partidos Comunistas à época. Sendo assim, a Teoria da Dependência foi uma formulação inovadora e original. No presente artigo analisaremos as correntes desenvolvidas no país com relação ao tema, apresentando suas interpretações e proposições. Para tanto é realizado o resgate das contribuições teóricas nacionais sobre o tema, onde o debate entre as correntes e a construção da hegemonia da abordagem proposta pela Dependência Associada são temas explorados por nossa análise. Por último, procuramos traçar um paralelo entre a atual crise brasileira e as implicações de políticas herdadas da aplicação das proposições da teoria. Em nossa opinião, a predominância da abordagem oferecida pela Teoria da Dependência Associada conduziu a maior integração nacional às Cadeias Globais de Valor. A efetividade de tal estratégia tem sido tema de intenso debate nos anos recentes. Enquanto o relatório do Banco Mundial para o desenvolvimento brasileiro de 2018 propõe a necessidade de uma maior integração aos mercados internacionais, programas como o Inovar-Auto são defendidos como exemplo de incentivo à inovação tecnológica e adensamento da cadeia produtiva de veículos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Teoria da Dependência, Capitalismo Periférico, Dependência Associada, Cadeias Globais de Valor.

#### Abstract

The crisis of the Import Substitution Process and the consequent deceleration of Brazilian industrial growth, coupled with the ideological changes of the period, led to the emergence of Dependency Theory in the mid-1960s. The Dependency Theory can be understood as an answer to questions related to economic development in underdeveloped and industrialized countries, breaking with the theories of development imposed by the developed nations and with the theories on the succession of the modes of production defended by the Communist parties to the time. Thus, Dependency Theory was an innovative and original formulation. In this article we will analyze the currents developed in Brazil in relation to the theme, presenting their interpretations and propositions. For this purpose, the national theoretical contributions on the subject are retrieved, where the debate between the strains and the construction of the hegemony

---

<sup>7</sup> Aluno do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do ABC (PPGE/UFABC). Bolsista CAPES. E-mail: gabriel.kato@ufabc.edu.br.

of the approach proposed by the Associated Dependency strain are themes explored by our analysis. Finally, we try to draw a parallel between the current Brazilian crisis and the implications of policies inherited from the application of the theory propositions. The predominance of the approach offered by Associated Dependency Theory has led to greater national integration into the Global Value Chains. The effectiveness of such a strategy has been the subject of intense debate in recent years. While the World Bank's report for Brazilian development in 2018 proposes the need for greater integration into the international markets, programs such as Inovar-Auto are defended as an example of encouraging technological innovation and deepening of local productive chain of vehicles.

**KEYWORDS:** Theory of Dependency, Peripheral Capitalism, Associated Dependence, Global Production Network.

## **Introdução**

O presente trabalho procura compreender as diversas correntes e a atualidade da Teoria da Dependência na compreensão da crise atual brasileira. Esta teoria ganhou relevância no Brasil em meados da década de 1960, representando uma tentativa de responder questões relacionadas ao esgotamento do Processo de Substituição de Importações (PSI) e a dificuldades de manutenção do desenvolvimento industrial do país.

Tendo em vista que o seu surgimento ocorreu em um período de instabilidade política, onde a resposta ao esgotamento do Processo de Substituição de Importações (PSI) foi a supressão das liberdades, inclusive a de expressão, e um retrocesso nas relações trabalhistas, a importância deste trabalho está em analisar, de forma pragmática, as diversas correntes desta teoria tentando, nas palavras de Prado (2010), contribuir para colocar um fim ao “não debate” relacionado ao tema nos dias atuais.

Para a análise do surgimento da Teoria da Dependência, procuramos identificar seus antecedentes. Além disso, apresentamos suas três correntes brasileiras de forma mais específica, discutindo suas ideias, sugestões e desdobramentos práticos – como tem sido a associação minoritária do capital nacional frente ao capital estrangeiro como chave para o desenvolvimento do país. Para a análise das correntes da Teoria da Dependência no Brasil toma-se como base, entre diversas outras divisões, a divisão entre correntes e autores proposta por Bresser Pereira (2010).

Assim, o trabalho se divide em três partes. Na primeira, analisamos brevemente o Processo de Substituição de Importações em si e os fatores que levaram ao esgotamento deste modelo de desenvolvimento industrial. A segunda parte será destinada ao estudo do surgimento, dos antecedentes e das diversas correntes da Teoria da Dependência no Brasil. Finalmente, na terceira, analisamos a atualidade de tal Teoria e suas influências sobre a escolha do modelo de

desenvolvimento que foi adotado como resposta à crise da estratégia de industrialização por substituições de importações (MARQUETTI & PORSSE, 2014).

Neste percurso enfatizamos as obras e ideias mais relevantes de cada corrente: a “Dialética da Dependência” de Ruy Mauro Marini que representa a Corrente Marxista da Dependência; o “Desenvolvimento e Dependência” de Fernando Henrique Cardoso representando o expoente da corrente Dependência Associada; e a “Crítica à Razão Dualista” escrita por Francisco de Oliveira na representação da corrente da Crítica a Cepal. Ao longo do trabalho, estabelecemos também um paralelo com relação ao debate entre Marini e Serra & Cardoso – publicado pela primeira vez na Revista Mexicana de Sociologia, 1978.

### **O Processo de Substituição de Importações (PSI)**

Na historiografia corrente já é consenso que não foi em 1930 que nasceu a indústria brasileira. Ela já existia em fins do século XIX, porém esta era tida como um subsetor da economia agroexportadora, fornecendo-lhe os insumos – como os tecidos que ensacavam o café –, as estradas e manutenção destas, entre outros produtos industrializados necessários às exportações do café. Porém, foi apenas em 1930 que a indústria se tornou o centro dinâmico da economia, num processo chamado por Celso Furtado de “Deslocamento do Centro Dinâmico da economia brasileira”, em seu livro “Formação Econômica do Brasil” (FURTADO, 1977). Apesar da controvérsia com relação às taxas de inversões superiores em períodos antecedentes (SUZINGAN, 2000), podemos assumir como marco da industrialização brasileira o período posterior à crise de 1930 e à crise da economia cafeeira (FURTADO, 1977).

Assim como em outros países da América Latina que se empenhavam nas exportações de matérias-primas, no Brasil a indústria surgiu como complemento deste setor que era responsável pela geração da riqueza nacional. Implementaram-se primeiramente indústrias de bens de consumo não-duráveis e que visavam atender às necessidades das importações. Foram estas, segundo Haber, cervejarias, indústrias têxteis e de couro, chapelarias, fábricas de celulose, vidrarias (HABER, 2008). Os investimentos industriais foram proibidos no Brasil de 1795 a 1808, só voltando a serem permitidos com a vinda da Corte para a Colônia. Mesmo após a liberação dos investimentos, as condições ainda eram muito desfavoráveis em razão dos acordos de comércio firmados com a Grã-Bretanha que desfavoreceram os investimentos industriais até 1844. Foi só em 1860 que o desenvolvimento industrial tomou forma no Brasil. A expansão monetária resultante das despesas com guerra do Paraguai, além de incentivar o

investimento industrial, exigiu do governo a adoção de medidas anti-inflacionárias que resultaram na criação de barreiras aduaneiras (SUZIGAN, 2000).

Estas indústrias se desenvolveram lentamente e em função do setor exportador, só atingindo maior autonomia nas últimas duas décadas do século XIX, após a consolidação da malha ferroviária que escoaria a produção do café nacional, evidenciando sua dependência do setor exportador. Apesar deste desenvolvimento, Haber (2008) alerta para o relativo atraso no desenvolvimento de indústrias chave como a de aço e de cimento, que só viriam a se desenvolver a partir de finais da década de 1910. Ainda assim, já se desenvolviam indústrias de bens intermediários (como a juta nacionalmente produzida que embalava as exportações de café), além, também, da produção de bens de capital como navios e maquinarias, ainda em pequena escala.

Essa indústria local que se instalava se provou dependente do setor exportador e foi favorecida amplamente pelo bom desempenho deste no período, resultando em uma rápida evolução da indústria nacional. O México tinha, em 1890, uma indústria têxtil pequena, se comparada à da Argentina, e ainda assim representava duas vezes a indústria têxtil brasileira. Em 1905, a indústria têxtil brasileira já era a maior da América Latina. Já em 1914, produtos têxteis estrangeiros tinham sido varridos do mercado pelos produtores nacionais de tecidos, só restando importações de tecidos finos (HABER, 2008).

A industrialização substitutiva de importações intensificou-se devido à grande depressão da economia norte-americana de 1929 aliada à política de manutenção da renda do café – por meio das desvalorizações reais do câmbio adotadas durante o Governo Vargas. Tais condições, juntas, geravam uma demanda insatisfeita e um forte incentivo à industrialização. A indústria que se iniciara no Encilhamento ganhara forças. Antes mesmo dos incentivos governamentais diretamente ligados ao PSI – os quais foram essenciais para a sobrevivência deste – ele contou com benefícios como a desvalorização real do câmbio do primeiro governo Vargas em resposta à crise cambial da década de 1930. Apesar de ajudar a indústria, esse não era esse o principal objetivo da desvalorização que visava a manutenção do emprego e das rendas geradas pelo café. Num primeiro momento, essa política representava um ágio para o produto industrial nacional com relação aos seus concorrentes internacionais, além de manter a renda a nível nacional reforçando assim a demanda pelos produtos industriais. Porém, na contramão, ela acaba por dificultar o acesso a insumos e bens de capital que até então eram importados e necessários ao crescimento da produção industrial nacional.

A industrialização substitutiva de importações iniciou-se pela substituição das importações dos bens de consumo não-duráveis, suprimindo a demanda mais imediata como os

tecidos, alimentos e bebidas. Dado essas características, o processo de industrialização por substituição de importações brasileiro configurou-se como uma industrialização por etapas, ou seja, o motor dinâmico dessa industrialização eram os relativos e recorrentes estrangulamentos externos, onde o cumprimento de uma etapa da industrialização levava a outros estrangulamentos no processo produtivo. Além de se configurar como uma industrialização por etapas, uma das principais características da industrialização substitutiva de importações é se caracterizar como uma industrialização fechada, ou seja, uma industrialização voltada ao atendimento da demanda interna, e com dependência de medidas que a protejam de seus concorrentes estrangeiros (TAVARES, 1972; GREMAUD, 2008).

Passada essa primeira fase, como em um efeito em cadeia, surgiram outros pontos de estrangulamentos na economia nacional, agravados inclusive pela “escassez de dólares” – fenômeno que ocorreu durante o Governo Dutra e foi parcialmente responsável pelo abandono dos ideais liberais deste governo (VIANNA & VILLELA, 2005). Agora os estrangulamentos se concentravam nos setores produtores de insumos, de bens intermediários e de capital. Como resultado da desvalorização real do câmbio que tentava proteger a renda do café, a falta de divisas tornava cada vez mais difícil o atendimento às demandas relacionadas a esses setores.

Os desequilíbrios no Balanço de Pagamentos brasileiro exigiam a ação governamental para minimização de seus impactos e a viabilização da industrialização nacional, processo evidenciado pela adoção das medidas econômicas como o controle de câmbio, que estabeleceu “um sistema de licenças para importar, controlando o acesso dos demandantes de divisas à moeda estrangeira” (GREMAUD, 2008, p. 358). Logicamente eram beneficiados por estas medidas aqueles setores e importações considerados estratégicos para industrialização nacional. Posteriormente, outras medidas foram adotadas, como as Taxas Múltiplas de Câmbio, reposta adotada por Vargas à Crise cambial de 1952, e a elevação das tarifas aduaneiras que ocorreu durante o governo de Juscelino Kubitschek (GREMAUD, 2008).

O desincentivo ao setor agrário, neste contexto, acaba por gerar entraves ao desenvolvimento industrial do país, como o crescimento da oferta de alimentos não condizente ao crescimento na demanda urbana por estes, que acabou por gerar um processo inflacionário. Além dos problemas inflacionários, que foram muitos e recorrentes ao longo deste processo, ele passou por dificuldades que só puderam ser superadas com o apoio institucional e o aumento da participação do governo na economia. A tendência ao desequilíbrio externo e a escassez de fontes de financiamento (fruto da quase inexistência de um sistema financeiro na época, devido a lei da Usura) eram as principais limitações do processo substitutivo de importações (GREMAUD, 2008).

Em meados da década de 1950, o processo de substituição de importações começa a passar por algumas mudanças. As principais foram a passagem de um processo de industrialização fechada para uma industrialização mais aberta, ou seja, no final do período democrático populista, sob o comando de JK, a indústria passava a se integrar com a economia internacional. Além disso, podemos destacar também a mudança do motor dinâmico deste processo de industrialização, não mais sendo os estrangulamentos externos, mas a busca por estabelecer bases industriais maduras no país (GREMAUD, 2008). Essas mudanças no perfil da industrialização são de suma importância para a compreensão de seu avanço. Com certeza foi sob a tutela de Juscelino que o PSI viveu seu auge: a economia apresentava taxas elevadas de crescimento tanto do PIB quanto da participação da indústria no produto nacional (VILLELA apud GIAMBIAGI et al., 2005).

Assim como a aceleração do PSI, o governo de JK foi responsável pelo agravamento de suas contradições, o que acabou por tornar claros os limites deste modelo de industrialização (GREMAUD, 2008). Os investimentos necessários à realização do Plano de Metas do Governo de JK arrancavam forçosamente uma poupança da população, por meio da emissão de moedas e do processo inflacionário, além de contarem, em grande medida, com o crescente endividamento externo.

De fato, o principal mecanismo de financiamento do Plano de Metas foi a inflação, resultante da expansão monetária que financiava o gasto público e do aumento do crédito, que viabilizaria os investimentos privados. Trata-se, portanto, de um mecanismo clássico de extração de “poupança forçada” da sociedade como um todo, via inflação, e seu redirecionamento aos agentes (públicos e privados) encarregados de realizarem as inversões previstas no Plano de Metas (VILLELA, 2005, p. 57).

Além das dificuldades macroeconômicas, o período seguinte é marcado pela instabilidade política, evidenciada pela eleição de Jânio Quadros para a presidência da República e de João Goulart (Jango), da coligação rival, para vice, em 1960. Oito meses após sua eleição, com sua base de atuação política limitada, Jânio renuncia numa tentativa de manobra política. Jango é impedido de assumir e tem de prolongar sua viagem à China comunista. Quando finalmente volta ao país, Jango assume seu cargo sob regime parlamentarista, somente retornando à presidência por meio do plebiscito de 1961.

Mais do que isso, é neste período que os compromissos básicos assumidos pelos governos populistas pós-revolução de 1930 estavam em cheque (MARINI, 1992). Para Marini,

à cisão vertical que opunha a burguesia industrial ao setor agroexportador e aos grupos estrangeiros, em 1954, somava-se, agora, horizontalmente, à oposição entre as classes dominantes como um todo e as massas trabalhadoras da cidade e do campo. (...) De janeiro de 1961 a abril de 1964, o país presenciou três tentativas de implementar um governo forte, tentativas que se basearam em diferentes coalizões de classes e que

refletiam, em última instância, a correlação real de forças na sociedade brasileira (MARINI, 2000, p. 29).

É neste contexto que se desenvolveram as abordagens da teoria da dependência no Brasil. Uma indústria moderna e integrada, porém dependente das proteções institucionais. Uma agitação política nunca antes presenciada no país, agravada pela oposição entre indústria e agricultura entre si e unidas contra a classe trabalhadora. E uma constante depreciação dos indicadores macroeconômicos, como a inflação, o crescimento da dívida externa, e a deterioração das contas do Balanço de Pagamentos brasileiro.

### **A Teoria da Dependência**

Mais importante do que a primeira crise da indústria nacional, ocorrida em 1963, para se entender o surgimento da Teoria da Dependência no Brasil, é a compreensão do movimento ideológico que ocorria na época (MARINI, 1992). Podemos destacar alguns antecedentes ideológicos imediatos do surgimento da Teoria da Dependência. Um deles foi o rompimento com as teorias do desenvolvimento que eram “impostas” pelas comissões da ONU, e viam o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como etapas de um *continuum* (teorias estas que influenciaram em grande medida as análises Cepalinas e a teoria do Desenvolvimentismo). Ademais, cabe destaque também às disputas que ocorriam no interior da esquerda, que levaram ao rompimento da “esquerda revolucionária” com a posição dos Partidos Comunistas (PC’s) e o pensamento marxista-estalinista ou etapista da época (MARINI, 1992).

Com relação às teorias do desenvolvimento, constatações da persistência da condição de subdesenvolvimento, e da consequente falácia na composição do termo “países em desenvolvimento” estavam sendo realizadas por estudiosos da temática do desenvolvimento (MYRDAL, 1972). No plano teórico, a Teoria da Dependência pode ser tida como fruto do debate latino-americano sobre o subdesenvolvimento, tendo como primeiro antecedente o debate entre marxismo-clássico e neo-marxismo, no qual se destacam as figuras de Paul Baran e Paul Sweezy.

Em 1958, Paul Baran demonstrara que a gestão socialista do excedente econômico das economias subdesenvolvidas assegurava não somente uma melhor distribuição da renda como também um crescimento econômico mais rápido e mais equilibrado. O modelo soviético, o modelo iugoslavo que não aceitou vários aspectos do primeiro, o modelo chinês, que partia de condições históricas novas, e posteriormente o modelo cubano e mesmo o Argelino, além das mudanças que resultavam da desestalinização da Europa Oriental, tornaram-se objeto de estudo e converteram-se em novas propostas de gestão socialista do desenvolvimento econômico (SANTOS, 2000, p. 7).

Seguindo essa linha, André Gunder Frank, em seu livro “Desenvolvimento do Subdesenvolvimento” (1966), deixa claro esse movimento de distinção entre os dois fenômenos (desenvolvimento e subdesenvolvimento). Seu argumento central é que a economia dependente, subdesenvolvida, poderia crescer economicamente, porém, ao fazê-lo sob as estruturas da dependência, certamente tal crescimento implicará em maior dependência. A superação da condição de dependência dos países subdesenvolvidos, para Frank (1966), não ocorreria nos moldes propostos do capitalismo. Este livro é para muitos o marco do surgimento da teoria da dependência, já que é com base nos estudos de André Gunder Frank que vieram a se desenvolver as posteriores teorias brasileiras sobre a dependência.

De maneira geral, a Teoria da Dependência que se desenvolveu no Brasil pode ser dividida, segundo a proposta de Bresser-Pereira (2010), em três grandes correntes. A Teoria da Dependência Marxista, que seria herdeira direta dos trabalhos de Frank e na qual ele se enquadraria; a Dependência Associada, que é uma resposta à Teoria da Dependência Marxista; e a corrente da Crítica Cepalina que busca revisar os conceitos postulados pela Cepal no período imediatamente anterior. Existem diversas divisões entre as correntes e autores que viriam a compor a Teoria da Dependência, a mais relevante e completa é a de Frank (1991) na qual ele divide a Teoria da Dependência em quatro correntes, os reformistas, os não-marxistas, os marxistas e os neo-marxistas. A divisão utilizada para análise aqui, proposta por Bresser-Pereira, foi escolhida por estar relacionada especificamente ao desenvolvimento teórico brasileiro.

A Teoria da Dependência Marxista tem como principal expoente Rui Mauro Marini, sendo que nela estão presentes outros teóricos nacionais importantes como Theotônio dos Santos e Vania Bambirra. Sua obra de maior destaque e que carrega seus ideais fundamentais é a *Dialética da Dependência*, de Rui Mauro Marini (2000).

Marini (2000) usa como ponto de partida para sua análise o intercâmbio desigual, fruto da integração brasileira ao mercado mundial somado à deterioração dos termos de troca. Tal intercâmbio desigual conduz à segunda parte da dialética de Marini, onde ele expõe como a burguesia nacional, desejosa de taxas elevadas de lucro, é obrigada a extraí-las por meio de uma superexploração do trabalho nas periferias. Essa superexploração do trabalho ocorre por meio da extração da mais-valia relativa do trabalhador, ou seja, “reduzir o consumo do operário além de seu limite normal” (MARINI, 2000, p. 124). Aquilo que era necessário à reprodução da força trabalhadora se converte então em fundo para a acumulação do capitalista. A superexploração do trabalho é o conceito chave para a Teoria Marxista da Dependência, já que é a partir dela

que a burguesia nacional supera o intercâmbio desigual que lhes é imposto no comércio internacional.

Outra tese central da obra de Marini (2000) é a do sub-imperialismo. O desenvolvimento capitalista dependente dentro dos moldes industriais e tecnológicos das nações desenvolvidas tende a reproduzir, na periferia, a relação imperialista existente nos países centrais. Esse processo é reforçado pela estrutura da economia nas periferias. A divisão entre as esferas alta e baixa do consumo, agravada pela superexploração do trabalho, resulta na necessidade de expansão da produção industrial para além das fronteiras nacionais. Tal processo se dá da mesma maneira que ocorrera anteriormente nos países imperialistas, daí o nome sub-imperialismo, apesar de manter quase todas as características do imperialismo original (LENIN, 2008).

Em resposta às ideias apresentadas pela Teoria Marxista da Dependência se desenvolveu a corrente da Dependência Associada. Esta abordagem tem como principais expoentes Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto, sendo também chamada de marxiana ou marxista ortodoxa. Sua obra de maior relevância é “Dependência e Desenvolvimento na América Latina” (CARDOSO & FALLETO, 1969).

Neste trabalho, os autores analisam o fenômeno do subdesenvolvimento e da conseqüente dependência com ênfase nas condições endógenas de determinação desse processo, ou seja, dos modos de produção determinados pela dependência dentro de cada economia. De acordo com Cardoso e Falleto (1969), a dependência, mais do que fruto de fatores externos, se configura a partir da interação entre as classes sociais e seus interesses no plano nacional. Para eles, “uma sociedade pode sofrer transformações profundas em seu sistema produtivo sem que se constituam, ao mesmo tempo, de forma plenamente autônoma os centros de decisão e os mecanismos de condicionamento” (CARDOSO & FALLETO, 1969, p. 27).

Neste caso, mesmo tratando-se de uma economia capitalista, para os autores, não se identificam as classes sociais próprias de um sistema capitalista na economia brasileira, tal como a burguesia e o proletariado. Dadas estas condições, os autores argumentam que a superação da dependência ou se daria pela associação minoritária ou pela implementação de um regime socialista, sendo que a segunda solução na verdade seria impossível, dada a inexistência ou falta de organização de uma classe operária/proletária no Brasil (CARDOSO & FALLETO, 1969).

Dentre as correntes da Teoria da Dependência, a corrente da Dependência associada é a mais difundida. Porém, esse mérito não se deve a uma superioridade teórica ou intelectual, mas sim à impossibilidade de divulgação das outras correntes dado o cenário político da época, tema

que será tratado mais adiante. Mais do que isso, ao longo do período da redemocratização nacional, a associação minoritária do capital nacional frente ao capital internacional foi a solução adotada frente às dificuldades do desenvolvimento industrial.

A Crítica ou Autocrítica da Cepal é representada pelos estudos de Oswaldo Sunkel, Celso Furtado, Raúl Prebisch e Francisco de Oliveira. Para entender a autocrítica cepalina, antes de mais nada, é preciso entender o que foi a Cepal. Após o fim da segunda guerra mundial, em resposta ao crescimento do bloco comunista liderado pela antiga URSS, a Organização das Nações Unidas (ONU) e os EUA desenvolveram em conjunto com diversos países comissões econômicas para o desenvolvimento. Essas comissões eram responsáveis pela disseminação das anteriormente referidas “teorias do desenvolvimento”. Daí o nome Cepal, Comissão Econômica para América Latina, e caribe, posteriormente. A Crítica ou Autocrítica Cepalina questiona a não superação da condição de subdesenvolvimento através do processo de industrialização, que era uma das proposições básicas difundidas pelos cepalinos.

Dentro desta corrente são dadas várias respostas à impossibilidade de desenvolvimento da América Latina, Francisco de Oliveira (2003), por exemplo, crítica a ideia cepalina de dualidade da estrutura brasileira. Para a Cepal a indústria e a agricultura seriam opostas, uma representando o setor moderno e a outra o arcaico. No livro *Crítica à Razão Dualista* (2003), Francisco de Oliveira deixa claro como a indústria e a agricultura na verdade fazem parte da mesma estrutura de acumulação do capital, e seria a partir da interação entre ambas que se alcançaria o desenvolvimento.

Já para Celso Furtado, por exemplo, a impossibilidade de superação do subdesenvolvimento era imposta pelas estruturas econômicas da região, o que faria com que a economia estruturalmente tendesse à estagnação. Assim, não seria um problema relacionado e causado pela política econômica. A resposta de Furtado à questão é a defesa da necessidade de ampliação das reformas estruturais que melhorariam a distribuição de renda (FURTADO, 1992).

Uma vez entendidas as diversas correntes da teoria da dependência, analisaremos agora como uma delas tornou-se predominante no cenário teórico e político brasileiro. A teoria da dependência surge paralelamente ao esgotamento do processo de desenvolvimento industrial experimentado pelos países na época. Como já foi dito, a resposta adotada ao esgotamento do processo de substituição de importações foi a implementação à força da Ditadura Militar no Brasil e em diversos países da América Latina. Portanto, a partir de 1964 estavam proibidas, por exemplo, a circulação de livros como o de Gunder Frank e, em 1968, os de Ruy Mauro

Marini, sendo que as obras deste autor foram escritas e publicadas no período em que esteve exilado no México.

De acordo com o relato de Emir Sader, responsável por uma das mais atuais compilações das obras de Marini, Ruy Mauro Marini foi condenado no primeiro processo da ditadura militar junto com Darcy Ribeiro, Theotônio dos Santos e outros professores da UnB, passando à clandestinidade como dirigente da Polop. Marini foi preso e torturado no Cenimar antes de se exilar no Chile e no México, onde desenvolveu grande parte de sua carreira intelectual (SADER, 1996). Ao mesmo tempo que obras como *Desventuras da Dialética da Dependência* escrita por Fernando Henrique Cardoso e José Serra circulavam livremente pelo país, até em periódicos institucionais como o da CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) (PRADO, 2010).

Além da proibição de circular, obras como *Dialética da Dependência* passaram por uma constante desconstrução teórica para possibilitar a sua crítica. Em *Desventuras da Dialética da Dependência*, os autores desconstruem e criticam uma a uma todas as teorias e ideias expostas por Ruy Mauro Marini (CARDOSO & SERRA, 1978). As críticas, baseadas em constatações empíricas dos indicadores macroeconômicos, não compreendem a amplitude abstrata e teórica das teses de Marini. A racionalização e cientificação da economia possibilitam aos autores da crítica apresentarem-na como real. Quando os indicadores macroeconômicos, muitas vezes alterados pelo regime ditatorial, não eram capazes de suportar as antíteses formuladas por Cardoso e Serra (1978), bastava a estes a imposição de teses estranhas à Teoria Marxista da Dependência para que pudessem criticá-las, apenas mencionando-as sem sequer citá-las (PRADO, 2010).

Estratégia de crítica semelhante foi adotada também na elaboração da crítica dos autores às teses de Gunder Frank. Por exemplo, a tendência à estagnação, que inexistia nas teorias de Gunder Frank é amplamente criticada por Cardoso e Serra (1978), assim como o dilema, imposto por eles à tese de Frank, entre Fascismo-Socialismo, quando na verdade a tese original é sobre a impossibilidade de superação da dependência nos moldes capitalistas (FRANK, 1966).

Rui Mauro Marini publicou, na mesma revista onde foi publicada pela primeira vez a obra *Desventuras da Dialética da Dependência*, de Serra e Cardoso (que é fruto de outras obras de Cardoso dedicadas à crítica da Teoria da Dependência Marxista), um artigo nomeado *As Razões do Neo-desenvolvimentismo* dedicado exclusivamente a responder às críticas ao seu trabalho. Porém esse texto, por mais brilhante que fosse, estava proibido de circular em todo território nacional, enquanto as “Desventuras” eram estudadas como manual nas faculdades e estavam em diversos periódicos e publicações como as da CEBRAP (PRADO, 2010).

Este processo foi muito importante para constituição da predominância e hegemonia da abordagem proposta pela Teoria da Dependência Associada. É pretensioso afirmar que existe uma superioridade teórica desta corrente com relação às diversas outras abordagens propostas. É inegável que a maior divulgação de uma das correntes tende a tornar suas respostas na solução adotada ao esgotamento do processo de industrialização e desenvolvimento nacional. Assim, todos os caminhos levavam à hegemonia das explicações e proposições da Teoria da Dependência Associada. Contudo, o que se ignora é que o maior fator de contribuição para isso é a ausência de diálogo existente com relação ao tema entre as correntes, oriundo, em grande medida, da censura imposta às outras explicações pela ditadura militar (SANTOS, 2009; PRADO, 2010).

### **A Atualidade da Teoria da Dependência**

Apoiado no autoritarismo das décadas que se seguiram ao surgimento da teoria da dependência, o regime militar conseguiu retomar o desenvolvimento industrial e o crescimento econômico da nação. Os indicadores macroeconômicos de crescimento, como o PIB, atingiram valores nunca antes alcançados. Entretanto, todo esse processo teve um custo. A má distribuição de renda no país se acentuou e o Brasil ostentava um dos piores índices de Gini ao final desse processo. Isso sem contar a repressão à classe trabalhadora. A fórmula era conhecida: “Fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”. O problema era que o bolo crescia incessantemente sem ser distribuído. Mais do que isso, foram tempos onde se reforçaram intensamente as dominações do imperialismo ianque sobre a nação, nas palavras de Galeano:

O regime militar tentava os capitais estrangeiros oferecendo-lhes o país como os proxenetas oferecem uma mulher, e punha o acento onde devia: “O tratamento aos estrangeiros no Brasil é dos mais liberais do mundo...não há restrições de nacionalidade aos acionistas...não existe limite à percentagem de capital registrado, que pode ser remetido como lucro...não há limitações à repatriação de capitais, e a reinversão dos lucros será considerada um incremento do capital original...” (GALEANO, 1981, pp. 237-238).

Não só a dominação política e econômica são consequências da situação dependente do Brasil, mas também a imposição dos padrões norte-americanos à cultura brasileira. No livro *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna*, João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Novais mostram como durante a ditadura militar os padrões de consumo norte-americanos se popularizaram na sociedade brasileira (MELLO & NOVAIS, 2009). A crise econômica que se seguiu, e que foi em grande medida responsável pelo fim da ditadura no país, entregou aos sucessores da reabertura política uma economia devastada. Aquela que ficou conhecida como

a década perdida foi marcada pelos graves problemas inflacionários e pela estagnação da economia, refletindo os custos do modelo de desenvolvimento adotado ao longo do regime militar (HERMANN, 2005).

Os anos de 1990 foram marcados pelo plano real e pela estabilização inflacionária. O plano real, concebido sob a batuta de Fernando Henrique Cardoso como Ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco, e consolidado com o mesmo ocupando a presidência da República, apesar de exitoso no combate à inflação teve de conviver com os desequilíbrios externos e a constante crise fiscal (GIAMBIAGI, 2010). Em grande medida, o plano real se insere em um processo maior, iniciado no final dos anos de 1980 de implementação do neoliberalismo no Brasil (TAVARES, 1972).

Ao assumir a presidência, o prestigiado sociólogo Fernando Henrique Cardoso, em momento algum deixou de acreditar na incapacidade da burguesia nacional de levar a cabo o desenvolvimento industrial. Além disso, apoiado pelas teses neoliberais de ineficiência do Estado, adotou como resposta ao desequilíbrio externo e à crise fiscal a estratégia de condução das privatizações das empresas nacionais, desmantelamento do estado e flexibilização das leis trabalhistas. Assiste-se desde então, uma crescente dominação do capital internacional sob a economia nacional, além da fragilização da produção industrial e o aprofundamento da sua condição de dependência, mesmo que acompanhado da retomada de parcas taxas de crescimento. A flexibilização das leis trabalhistas torna institucional a superexploração do trabalho periférico pelo capital internacional e resolve o impasse entre subdesenvolvimento e tendência à estagnação.

Mesmo os governos que se seguiram à administração de FHC não buscaram retomar a autonomia nacional perante o capital estrangeiro. Parece que a nação segue em uma rua sem saída empurrada pelo grande capital especulativo internacional às posições menos nobres das Cadeias Globais de Valor. A crescente integração da economia nacional aos mercados internacionais parece recondicionar a economia nacional à atividade primário-exportadora. A pauta das exportações brasileiras, cada vez mais desde então, apoia-se sobre os alimentos, como a soja, o café e a cana-de-açúcar, reforçadas pela exploração dos minérios e do petróleo, dois mercados de forte exploração do capital monopolista norte-americano no Brasil (GALEANO, 1981).

Enquanto importam-se, ano a ano, cada vez mais produtos industrializados da China, a situação de estagnação do desenvolvimento industrial nacional nunca foi realmente resolvida. Será destino eterno da economia brasileira remar atrás do ideal de desenvolvimento econômico internacional enquanto reforça-se o subdesenvolvimento nacional?

A associação minoritária frente ao capital internacional pode nos trazer o tão desejado crescimento econômico, mas aparentemente não é capaz de superar nossa condição de subdesenvolvimento frente aos padrões de desenvolvimento internacional. Enquanto não se pensar em padrões de desenvolvimento nacionais, que levem em conta a cultura, regionalidade, bem-estar social, entre outros fatores, em detrimento dos valores do mercado, do PIB, o país está fadado a ser uma nação em desenvolvimento, de acordo com a terminologia atual.

### **Considerações Finais**

A atual crise brasileira é mais uma evidência da inadequabilidade da resposta adotada como alternativa ao esgotamento do processo de nacional desenvolvimentismo via industrialização, a estratégia de desenvolvimento Liberal Dependente (neoliberal). Considerando que as taxas de lucro e de acumulação no período da década de 1990 aos dias atuais são consideravelmente inferiores às apresentadas pela economia brasileira no período anterior (MARQUETTI & PORSSE, 2014), continua em aberto a questão da capacidade de tal estratégia de lidar com temas como a dependência e o subdesenvolvimento.

A predominância da abordagem oferecida pela Teoria da Dependência Associada conduziu a maior integração nacional às Cadeias Globais de Valor. A efetividade de tal estratégia tem sido tema de intenso debate nos anos recentes. Enquanto o relatório do Banco Mundial para o desenvolvimento brasileiro de 2018 propõe a necessidade de uma maior integração aos mercados internacionais, programas como o Inovar-Auto são defendidos como exemplo de incentivo à inovação tecnológica e adensamento da cadeia produtiva local de veículos.

A possibilidade de inserção da produção nacional nas Cadeias Globais de Valor é uma temática complexa. As Cadeias Globais de Valor surgem num contexto de crescente globalização, processo no qual o Sul global aparenta ter participação crescente na emersão de uma linha de produção mundial. O crescimento das exportações de manufaturas pelos países do Sul é evidência deste um processo, resultando numa alteração na divisão internacional do trabalho. Porém, a redistribuição física da produção parece não “alterar a tendência histórica de uma maior parcela do valor adicionado ser apropriada pelo norte desenvolvido” (ROY, 2017, p. 2). Utilizando uma abordagem marxiana, Roy (2017) demonstra como é por meio do mecanismo dos preços e das trocas “*intracompany*” que as grandes multinacionais conseguem extrair os excedentes dos países ditos em desenvolvimento. Seguindo esta abordagem,

aparentemente estão postas em xeque as proposições de que uma associação minoritária ao grande capital internacional seria a solução para a questão da dependência.

### Referências Bibliográficas

- BRESSER-PEREIRA, L. C. “As três interpretações da dependência”. **Perspectivas**, São Paulo, v. 38, pp. 17-48, jul./dez. 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. “O conceito histórico de desenvolvimento econômico”. **Texto para Discussão EESP/FGV**, v. 157, dezembro 2006.
- BULMER-THOMAS, V. “As economias latino-americanas, 1929-1939”, em **História da América Latina: a América Latina após 1930**. Org. Leslie Bethell, São Paulo: Edusp, 2009.
- CARCANHOLO, M., “Dialética do Desenvolvimento Periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica”, **Revista de Economia Contemporânea**, v. 12, 2008.
- CARDOSO, F. H., FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- FRANK, A. G. “The Development of Underdevelopment”, **Monthly Review**, XVIII, set., pp. 17-31, 1966.
- FRANK, A. G. “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento Latino-americano”. In: PEREIRA, L. (org.). **Urbanização e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 15. ed. São Paulo: Nacional, 1977.
- FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective: a book of essays**. Nova York: Frederick A. Praeger, 1962.
- GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. e HERMANN, J. **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- GREMAUD, A.; VASCONCELLOS, M.; JÚNIOR, R. **Economia Brasileira Contemporânea**, São Paulo: Atlas, 2008.

- HABER, S. “The political economy of industrialization”. In **The Cambridge Economic History of Latin América: Volume II – The long twentieth century**, org Bulmer-Thomas, V. Conde, R. e Coatsworth, J. Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- HERMANN, J. “Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa” em: GIAMBIAGI, F. (org.) **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- LENIN, V. I. **O imperialismo**: Fase superior do capitalismo. São Paulo: Centauro, 4ªed., 2008.
- MARINI, R. M. “As Razões do neodesenvolvimentismo (resposta a Fernando Henrique Cardoso e a José Serra)”. In: Emir Sader (Org.) **“Dialética da Dependência: Uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini”**, Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- MARINI, R. M. “Dialética da Dependência”. In: Emir Sader (Org.) **Dialética da Dependência: Uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**, Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- MARINI, R. M. “Dialética do desenvolvimento capitalista no Brasil”. In: Emir Sader (Org.) **“Dialética da Dependência / Uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini”**, Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- MARINI, R. M. **América latina: dependência e integração**. São Paulo: Página Aberta, 1992.
- MARQUETTI, A.; PORSSE, M. “Patrones de progresso técnico em la economía brasileña, 1952-2008”. **Revista da CEPAL**, nº 113, 2014.
- MELLO, J. M. C., NOVAIS, F. **Capitalismo tardio e sociabilidade moderna**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MYRDAL, G. **Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations**. Londres: Penguin Books, 1972.
- OLIVEIRA, F. **O Ornitorrinco**, São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, F. **Crítica a Razão Dualista**, São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, F. **Economia brasileira: crítica à razão dualista**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1981.
- PRADO, F. C., “História de um não-debate: a trajetória da teoria marxista da dependência no Brasil” **Comunicação&Política**, v.29, nº2, pp.68-94, 2010.
- PREBISCH, R. “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus problemas principais”. **Cepal**, Boletím Económico de la América Latina, 1949.

- ROY, S. “Rent and Surplus in the Global Production Network: Identifying ‘Value Capture’ from the South”. **Agrarian South: Journal of Political Economy**, 6(1), 32–52, 2017.
- SADER, E., “Nós que amávamos tanto o capital: fragmentos para a história de uma geração.” **Sociologias**, Porto Alegre, n. 14, Dec. 2005.
- SANTOS, T. (orgs). **A América Latina e os desafios da globalização**: ensaios dedicados a Ruy Mauro Marini. São Paulo: Boitempo, 2009.
- SANTOS, T. **A Teoria da Dependência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- SERRA, J., CARDOSO, F. H., “As desventuras da dialética da dependência” **Revista Mexicana de Sociologia**, volume 40, número extraordinário, 1978.
- SUZIGAN, W. **Indústria brasileira**: origem e desenvolvimento. São Paulo: Hucitec, 2000.
- TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- VIANNA, S. B.; VILLELA, A. “O pós-Guerra (1945-1955)”. In: **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. GIAMBIAGI, F. *et al.*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

**APONTAMENTOS SOBRE A NECESSIDADE DE UMA TEORIA ECONÔMICA  
PARA OS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS: REVISITANDO AS OBRAS DE CAIO  
PRADO JÚNIOR E HEITOR FERREIRA LIMA**

**APPOINTMENTS ON THE NEED FOR AN ECONOMIC THEORY FOR  
UNDERDEVELOPED COUNTRIES: REVISITING AS WORKS OF CAIO PRADO  
JÚNIOR AND HEITOR FERREIRA LIMA**

Janaína Fernanda Battahin<sup>8</sup>

**RESUMO**

O objetivo do presente trabalho é analisar as obras *Esboço dos Fundamentos de Teoria Econômica* (1957), de Caio Prado Júnior e *Do Imperialismo à Libertação Colonial* (1965), de Heitor Ferreira Lima, procurando perceber e inferir como a visão acerca da teoria econômica aparece no pensamento dos dois autores. Embora sejam de autores diferentes e não tenham tido papel de destaque na historiografia econômica brasileira, essas obras apresentam uma questão comum. Ambas reconhecem a necessidade da criação de uma teoria econômica que contemple a realidade dos países menos desenvolvidos que guardam especificidades em relação às economias desenvolvidas. O diagnóstico também é semelhante quando ambos enfatizam a necessidade da investigação do passado como principal meio para auxiliar na formulação dessas novas teorias. Dessa forma, a reflexão sobre a história se mostra crucial para compreender os dilemas do presente. A história auxiliaria na solução dos diversos problemas nacionais e cabia ao historiador oferecer aos seus contemporâneos o leque de experiências do passado, que são dotadas de condições para subsidiar o desenvolvimento econômico. É importante salientar que os autores não pretenderam desenvolver uma teoria, mas realizar apontamentos com a finalidade de articular melhor a teoria e a prática. Essas obras buscam apresentar os rumos gerais para uma teoria econômica que seja aplicável e, acima de tudo, inspire-se nas peculiaridades dos países subdesenvolvidos.

**Palavras-Chave:** Caio Prado Júnior; Heitor Ferreira Lima; Teoria Econômica.

**ABSTRACT**

The present work aims to analyze the works *Sketch of Fundamentals of Economic Theory* (1957), by Caio Prado Júnior and *From Imperialism to Colonial Liberation* (1965), by Heitor Ferreira Lima, seeking to perceive and infer how the view on economic theory appears in the thinking of the two authors. Although these works are by different authors and have not played a prominent role in Brazilian economic historiography, these works present a common issue. Both works acknowledge the need to create an economic theory that takes into account the reality of the less developed countries that have specificities in relation to the developed economies. The diagnosis is also similar when both emphasize the need for past research as the primary means to aid in the formulation of these new theories. In this way, reflection on history is crucial to understanding the dilemmas of the present. The history would aid in solving the various national problems and it was up to the historian to offer his contemporaries the range

---

<sup>8</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia da UNESP/ FCLAr. E-mail: janainabattahin@hotmail.com

of experiences of the past, which are endowed with the conditions to subsidize economic development. It is important to emphasize that the authors did not intend to develop a theory, but to make notes in order to better articulate theory and practice. These works seek to present the general directions for an economic theory that is applicable and, above all, to draw inspiration from the peculiarities of the underdeveloped countries.

**Key-words:** Caio Prado Júnior; Heitor Ferreira Lima; Economic Theory.

## 1. INTRODUÇÃO

Caio Prado Júnior e Heitor Ferreira Lima foram dois nomes importantes da história do pensamento econômico nacional. O primeiro, reconhecido como um dos grandes intelectuais do país e considerado por Sérgio Buarque de Holanda como o maior historiador brasileiro do século XX, ocupa lugar de destaque no pensamento nacional e suas interpretações são vistas até hoje como fundamentais para a história econômica do Brasil. O segundo, um dos grandes nomes do pensamento de esquerda do Brasil e “um exemplo de interpretação da realidade brasileira”, mas com um legado teórico que não alcançou posição de destaque e recebeu menor atenção da intelectualidade nacional. Diferente de Caio Prado Júnior, Heitor Ferreira Lima não foi plenamente incorporado ao pensamento nacional e não teve seu nome consolidado nos debates sobre história econômica e pensamento econômico brasileiro, passando a ser visto por muitos como um intérprete “renegado” quando comparado à nomes “clássicos” como Caio Prado Júnior, Celso Furtado e Gilberto Freyre e tantos outros (PERICÁS; SECCO, 2014).

Porém, o intuito deste artigo não é discutir os motivos que podem ter levado a obra de Ferreira Lima a um menor reconhecimento. O objetivo é discutir duas obras importantes, que embora sejam de autores diferentes e não tenham tido papel de destaque, apresentam uma mesma questão: o distanciamento existente entre a teoria econômica praticada em países com situação econômica diferente das economias desenvolvidas. Assim, analisa-se *Esboço dos Fundamentos de Teoria Econômica* (1957), de Caio Prado Júnior e *Do Imperialismo à Libertação Colonial* (1965), de Heitor Ferreira Lima, procurando perceber e inferir como a visão acerca da teoria econômica aparece no pensamento dos dois autores.

Para a análise, o trabalho se divide em três partes. A primeira, apresenta a trajetória de Caio Prado Júnior e a obra *Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica*. A segunda, apresenta a trajetória de Heitor Ferreira Lima e a obra *Do Imperialismo à Libertação Colonial*. Por último, serão apontadas algumas conclusões.

## 2. Caio Prado Júnior

## 2.1. Formação e influências intelectuais

Caio Prado Júnior nasceu em São Paulo, em 1907. Já em 1980 era reconhecido um dos grandes intelectuais brasileiros e “parte importante do patrimônio cultural e moral do país” (IUMATTI, 2007, p. 9).

Representou a figura de um aristocrata e de um socialista. Aristocrata, pois pertencia a família Prado, que carregava o peso de ser burguesa e representar a cafeicultura paulista; socialista, por ter se tornado um intelectual ligado à revolução socialista brasileira e à luta por igualdade e liberdade dos limites impostos pelo liberalismo e pela burguesia (REIS, 1999).

Formado em Ciências Jurídicas e Sociais na faculdade do largo São Francisco, escreveu seus primeiros textos sobre economia brasileira, marxismo e política nos anos 1930. Seu primeiro livro foi publicado em 1933 e intitulado *Evolução Política do Brasil: ensaio de interpretação materialista da História do Brasil*. Essa obra, representou um marco nos estudos marxistas brasileiros, “dando centralidade às massas populares e à importância de sua integração à realidade do país”, inserindo as classes sociais mais pobres no processo de construção nacional e mudanças estruturais (PERICÁS; WIDER, 2014, p. 195).

Em 1931, inscreveu-se para o Partido Comunista do Brasil (PCB), pelo qual se tornou deputado estadual no final dos anos 1940 (IUMATTI, 2007). Em 1933, viajou para URSS, “pátria do socialismo”, e acompanhou de perto a realidade soviética, aprofundando-se ainda mais no marxismo em uma época que já havia tido contato com as obras de “Marx, Engels, Plekhanov, Bukharin, Kaganovich, Stalin, Trotski, Vassiliev, entre outros” (PERICÁS; WIDER, 2014, p. 197).

Foi também nos anos 1930 que se tornou vice-presidente da Aliança Nacional Libertadora, opositora à Getúlio Vargas, foi preso e buscou exílio na França. Em 1939 regressou ao Brasil, publicando em 1942, aquela que seria sua principal obra, *Formação do Brasil Contemporâneo*. Nela revelou que a “lógica de funcionamento da economia colonial era submetida à lógica da acumulação mundial, sendo suas formas de produção dominadas pela esfera do capital comercial europeu” (PERICÁS; WIDER, 2014, p. 200).

Em 1945 publicou *História Econômica do Brasil*, que contribuiu de maneira decisiva para a compreensão das questões nacionais, interpretando a história brasileira sob um ponto de vista marxista e se tornando indispensável para o entendimento das características estruturais do Brasil, dos dilemas herdados pelo seu passado colonial e os possíveis caminhos para superá-los. Posteriormente, publicou *Dialética do Conhecimento* (1952), *Evolução Política do Brasil e outros estudos* (1953) e *Diretrizes para uma Política Econômica Brasileira* (1954).

Para José Carlos Reis (1999) as grandes obras de Caio Prado sempre apresentam uma indagação sobre o sentido da história brasileira. Para Plínio de Arruda Sampaio Júnior (1997) a obra de Caio Prado Júnior nos fornece importantes elementos para uma análise minuciosa sobre a problemática do desenvolvimento nacional, enfatizando a necessidade de superar as relações internas e externas que geram o subdesenvolvimento.

Caio Prado Júnior buscou encontrar, no decorrer de sua trajetória, as respostas para os problemas contemporâneos dos países de capitalismo dependente através de uma análise de suas estruturas e dinâmicas. Além disso, assumiu uma nova maneira de pensar o conformismo político e social das sociedades dependentes. Suas interpretações mostraram que as teorias convencionais foram impostas aos países subdesenvolvidos e que a tendência dos países capitalistas não deveria ser aceita sem nenhum questionamento. Percebendo os desafios do desenvolvimento nacional e a ausência de teorias e instrumentos analíticos adequados é que Caio Prado Júnior escreveu em 1957, *Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica* onde apresentou sua argumentação sobre os modelos econômicos utilizados em uma realidade completamente diferente e peculiar, da realidade dos países subdesenvolvidos (SAMPAIO JÚNIOR, 1997).

Ainda nos anos 1950 publicou *Notas introdutórias à lógica dialética* (1959). Nos anos 1960 suas publicações mais conhecidas foram *O mundo do socialismo* (1962), *A Revolução Brasileira* (1966) e *História em Desenvolvimento* (1968).

Além de escritor, Caio Prado também realizou um trabalho assíduo como editor e fundou a Editora Brasiliense em 1943. Na década seguinte, em 1955, criou juntamente com Elias Chaves Neto, a *Revista Brasiliense*, na qual publicou um grande número de artigos. Apesar da “consulta da lista de colaboradores revelar uma nítida predominância de pessoas vinculadas ao PCB”, a *Revista* teve ideias desvinculadas do partido (LIMONGI, 1987, p.1). Segundo o *Manifesto de Fundação*, de 1955, a *Revista Brasiliense* reuniu estudiosos "interessados em examinar e debater nossos problemas econômicos, sociais e políticos" na tentativa de propor ideias para superação do "atraso econômico do país" e “melhoria das condições de vida do povo” (GRUPO FUNDADOR, 1955, p. 1).

Já na década de 1960 evidenciou os “erros teóricos e os equívocos sobre a realidade brasileira” realizados pelos setores hegemônicos do PCB (PERICÁS; WIDER, 2014, p. 208). Para Iumatti (2007), Caio Prado tinha como preocupação tornar o discurso historiográfico marxista menos dogmático, atingindo um nível elevado de elaboração metodológica. Apresentava “solidez teórica, bibliográfica e documental sem a menor sombra de pedantismo ou erudição ostentatória”. Caio Prado escreveu sua primeira obra em um período em que

“poucos dos clássicos da historiografia internacional de inspiração marxista haviam sido escritos” e a forma como o autor “desdobrava o método dialético de interpretação em sua obra historiográfica só seria igualada ou superada a partir da década de 1950” (IUMATTI, 2007, p. 18).

Caio Prado Júnior faleceu em 1990, aos 83 anos de idade, na cidade de São Paulo, tornando-se “produtor e sustentador de símbolos”, “alvo condensador de projeções, negativas e positivas, durante parte da história do Brasil no século XX” (IUMATTI, 2007, p. 187).

## **2.2. A obra *Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica***

### **2.2.1. Apontamentos para uma teoria do desenvolvimento**

Em 1957 Caio Prado Júnior publicou *Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica*, uma obra que, comparada às demais publicadas anteriormente, tinha um caráter específico que ia além da contemplação da história da economia brasileira e do atraso nacional. Sem abandonar o cerne de sua preocupação com a relação passado/presente, o autor utilizou a teoria econômica como um preâmbulo para apresentar o melhor instrumental para compreender os dilemas do presente, no qual a economia, em sua conexão com a história brasileira, assumiu importância central.

Caio Prado apresentou o capitalismo como uma organização da sociedade moderna, das relações econômicas e das teorias interpretativas dessa organização. Esse capitalismo resulta em uma política econômica que reage sobre a organização e a modifica, conforme suas regras. Porém, nos países subdesenvolvidos o capitalismo se instaurou de maneira atrasada e se deparou com uma realidade completamente diferente dos países desenvolvidos. Surge daí, a necessidade de uma teoria econômica que se aplique e se inspire nas reais necessidades dos países atrasados em relação aos outros (PRADO JÚNIOR, 1961).

Prado Júnior analisou o fator econômico desde sua gênese até a etapa de mercantilização desses mesmos bens, incluindo a força de trabalho que constitui a base do sistema de organização econômica chamado capitalismo. Evidenciou ainda, que existem diferentes concepções e teorias econômicas, dissertando desde os antigos intérpretes até os mais atuais. Ao se relacionar com o capitalismo mundial, a economia dos países subdesenvolvidos passou a funcionar para cumprir os objetivos que não eram os seus. A economia se tornou débil e instável ao atender os interesses externos, não tendo autonomia e força própria, direcionando-se sempre à produção que atendesse as demandas internacionais.

Enfim, a riqueza de Caio Prado consiste em ter qualificado a especificidade do estado de incerteza perante o desconhecido que é característico das economias capitalistas de origem colonial que não superaram sua posição subalterna na economia mundial (SAMPAIO JÚNIOR, 1997, p.111).

A originalidade de *Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica* foi debater o que até então não havia sido discutido em sua obra: o uso inadequado de teorias econômicas desenvolvidas e formuladas para países capitalistas, em economias periféricas com necessidades características e específicas.

Em 1957, Caio Prado passou de um diagnóstico histórico-conceitual da economia brasileira para uma análise das teorias econômicas. Com isso, procurou deixar explícito o papel inapropriado das teorias internacionais no cenário brasileiro. Este cenário, segundo o autor, tinha as peculiaridades de um país dependente e atrasado, formado com bases coloniais que o afastava dos até então países desenvolvidos. O modelo teórico não compreendia a realidade brasileira, suas deficiências, necessidades e especificidades, encaixando-a em um panorama mundial que não fazia parte de suas reais possibilidades de desenvolvimento. Salientou ainda que a análise e a interpretação dos fatos econômicos dependem das experiências que determinaram a teoria, ou seja, uma prática da ação. Na economia o mais importante é compreender os fatos relativos à produção e distribuição dos bens gerados, dando destaque ao processo tecnológico, responsável pela elevação da capacidade produtiva acima do nível mínimo de subsistência resultando um excedente (PRADO JÚNIOR, 1961).

A teoria econômica do capitalismo, quando transportada para os países subdesenvolvidos, evidencia o caráter periférico e complementar dos mesmos, tendo como fundamento os interesses privados representados pelos grandes trustes internacionais. Essa teoria passa a apresentar somente caráter de fornecedoras de produtos primários das economias subdesenvolvidas (PRADO JÚNIOR, 1961).

No decorrer da obra *Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica*, Caio Prado nos remete ao seu principal argumento de *Formação do Brasil Contemporâneo* (1942), ou seja, a superação do passado colonial brasileiro e reestruturação em bases nacionais do país como solução para o problema do subdesenvolvimento.

Prado mostrou a universalidade dada à teoria econômica, enfatizando que não existe uma ciência econômica total e absoluta que tenha princípios e leis aplicáveis generalizadamente. A acumulação capitalista e a inversão do capital formado condicionam e promovem o desenvolvimento capitalista e o progresso tecnológico. A acumulação nos países subdesenvolvidos impulsiona atividades alheias, não havendo nenhum estímulo interno e a

formação de capitais nesses centros periféricos, por sua vez, é destinada ao exterior através das importações que sugam o poder aquisitivo interno, desequilibrando produção e consumo (PRADO JÚNIOR, 1961).

A falta de produção interna faz com que a inversão, além de depender da acumulação, dependa também da disponibilidade de recursos em moeda internacional, gerando uma situação especial no funcionamento das economias subdesenvolvidas, questões essas que não estão presentes nas teorias econômicas tradicionais. O processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, no que diz respeito à acumulação e a inversão, possui aspectos peculiares que as teorias econômicas correntes não consideram. Aspectos como a especialização na produção de gêneros primários destinados à exportação de algumas necessidades, como as manufaturas via importação (PRADO JÚNIOR, 1961).

A solução para o desequilíbrio das contas externas dos países periféricos segundo Prado (1961) é uma política econômica permanente, capaz de aproveitar ao máximo os esforços e recursos transformando a economia periférica em uma economia apoiada em bases nacionais, eliminando qualquer intervenção privada no comércio e nas transações com o exterior. A ação pública deve se tornar ativa e visar objetivos além do alcance privado, objetivos tais como libertação do trabalho, repartição dos benefícios econômicos, socialização dos meios de produção, etc.

Era necessário se preocupar com bases sociais, com o sentido histórico dos países dependentes e o sentido de sua colonização. Pensando nisso, a proposta de Caio Prado (1961) é uma nova teoria econômica que deve ser aplicada nesses países com características tão peculiares, levando em conta fatores específicos das economias subdesenvolvidas.

Os países periféricos não devem deixar de ser considerados participantes do sistema capitalista, mas integrados ao mesmo, estruturando-se numa economia própria e nacional. O capitalismo consiste na mercantilização generalizada, penetrando no interior do processo de produção onde a força de trabalho é englobada nas trocas. Sua principal característica é sempre voltar ao ponto de partida, sendo então circular. No sistema capitalista há um consumo direto da força de trabalho e um consumo indireto dos meios de subsistência dos trabalhadores, que são os principais produtores, resumindo-se todos os atos em operações de trocas. Assim, a troca sempre implicará em produção e consumo. Segundo Prado Júnior, no sistema capitalista existem os fatores de produção que se dividem em trabalhadores ou produtores que possuem a força de trabalho e em proprietários dos bens de produção. Assim, o processo produtivo compreende na troca de força de trabalho por meios de subsistência, recebendo o trabalhador

do proprietário dos bens de capital um salário ao vender sua força de trabalho e comprando desses mesmos capitalistas os meios de sua subsistência (PRADO JÚNIOR, 1961).

O processo de produção capitalista consiste em: aos trabalhadores dirigem-se os meios de subsistência necessários à reposição de sua força de trabalho, conservando-se para desempenhar a força de trabalho sempre. Os produtores recebem o retorno de seus bens ou um equivalente do mesmo e mais o excedente dessa produção, dando sentido ao processo.

Esse, em linhas gerais, o sistema capitalista e a maneira pela qual nele se resolvem as questões propostas a qualquer sistema econômico: o que produzir, quanto produzir, para quem produzir (PRADO JÚNIOR, 1961, p. 52).

Constata-se, portanto a real motivação para a existência do Brasil: a exploração de seus bens primários, evidenciando as falhas das teorias até então impostas ao nosso sistema subdesenvolvido. Caio Prado salienta na obra, que há uma grande necessidade de se criar algo realmente brasileiro, uma teoria que compreenda as dificuldades e particularidades do país.

O autor buscou no decorrer da obra uma teoria que leve em consideração a especificidades desses países subdesenvolvidos, atribuindo à história papel fundamental para a compreensão das economias coloniais e atrasadas. Cada país tem suas especificidades e no caso dessas economias periféricas o processo histórico tem suma importância, não se adaptando a nenhuma teoria pronta, vindo daí a necessidade de se construir uma teoria para esse caso específico.

A ideia de que as teorias econômicas existentes no Brasil nos foram impostas, sem sequer realizar uma análise da real situação de um país, que como já enunciado pelo autor em 1942 na obra *Formação do Brasil Contemporâneo*, possuía como único sentido de existência: a colonização para exploração. O autor dedica a obra de 1957 a uma minuciosa análise da teoria econômica concebida nos países desenvolvidos, até então utilizada em países periféricos.

Os diversos artigos publicados na Revista Brasiliense a partir de 1955, os livros "Esboço dos fundamentos da teoria econômica" (1957) e "Diretrizes para uma política econômica brasileira" (1954), fundamentaram uma posição que era ao mesmo tempo nacionalista, ao postular a afirmação da nação através de uma economia voltada ao mercado interno e ainda (pelo menos nos anos 50) dentro dos marcos do capitalismo, e radical, por rejeitar a possibilidade de que o capital estrangeiro pudesse ter qualquer papel progressista na constituição de uma economia daquele tipo (COLISTETE, 1990, p. 108).

Portanto, a obra consiste em uma análise do fator econômico/teoria econômica, discutindo desde a troca de bens até a mercantilização dos bens e do trabalho humano, compreendendo o capitalismo como uma organização econômica. Analisa-se assim, as

diferentes concepções e teorias econômicas da organização capitalista. A conclusão de Caio Prado é a necessidade de uma teoria que compreenda a economia dos países desenvolvidos.

Em outras palavras, o que se propõe aos países subdesenvolvidos é superarem o estatuto em essência e fundamentalmente colonial de sua economia, e se reestruturarem em bases propriamente nacionais. Mas para realizarem isso, impõem-se uma política econômica inspirada em concepções em que eles hoje se acham. O que requer uma nova teoria econômica (PRADO JÚNIOR, 1961, p. 212).

### 3. Heitor Ferreira Lima

#### 3.1. Formação e influências intelectuais

Heitor Ferreira Lima nasceu em Corumbá, no estado do Mato Grosso do Sul, em 1905. Na infância, os estudos foram deixados em segundo plano, o que fez com que despertasse o anseio de se tornar uma pessoa instruída, partindo para o Rio de Janeiro em busca de conhecimento. Fez parte de uma geração que refletia para a superação da miséria e para emancipação dos trabalhadores. Essa geração teve alguns nomes importantes como Octávio Brandão, Astrojildo Pereira, Mário Pedrosa, Hermínio Sacchetta, incluindo Caio Prado Júnior; nomes estes que marcaram a prática e o pensamento de esquerda no Brasil, traçando elementos para a história do marxismo no país “apesar da ausência de uma tradição socialista anterior e de terem vivenciado sua experiência sob a brutalização staliana e stalinista” (ANTUNES, 1990, p. 57).

Heitor Ferreira Lima foi parte integrante e importante dessa geração de intelectuais (e) militantes. Foi alfaiate, ativista sindical, membro do Partido Comunista, historiador e escritor. Participou de encontros internacionais como representante partidário e viveu diretamente os ricos acontecimentos que cobrem a década de 20-40. Acompanhou as primeiras ações do Partido Comunista, seus primeiros estudos, a criação do Bloco Operário Camponês, a cisão Joaquim Barbosa, a ruptura da Liga Comunista, os erros oriundos da guinada de 1928, a Revolução de 30, a stalinização e o obreirismo no início da década de 30, o combate ao getulismo, a eclosão da Aliança Nacional Libertadora, o advento do Estado Novo, a cisão de 1937, as prisões políticas, o contexto da Segunda Guerra, a reorganização do Partido Comunista, a “União Nacional” com Getúlio[...] Heitor Ferreira Lima participou e refletiu praticamente sobre todos esses eventos (ANTUNES, 1990, p. 58).

Em sua autobiografia intitulada *Caminhos Percorridos: memórias de militância*, Ferreira Lima dividiu sua vida em quatro momentos. O primeiro marca a transição da adolescência para a juventude e se inicia em 1922, quando mudou-se para o Rio de Janeiro – cidade na qual continuou os estudos escolares. Após concluir sua formação profissional, caminhou rumo à sua preparação social-política com a entrada no Sindicato dos Alfaiates e para o PCB. Nesse período, o campo sindical e o trabalho eram fracos e se fazia necessário um operariado organizado e de reivindicações.

O segundo momento descreve seus três anos na União Soviética, onde foi enviado em 1927 com o objetivo de estudar na Escola Leninista. Nessa época, Ferreira Lima enriqueceu suas leituras ao ter um primeiro contato com Marx, Engels e os bolcheviques. Estudou história contemporânea e economia política do capitalismo presenciando de perto as decisões do Partido Comunista Soviético e sua relação com os demais países. Por sua formação, recebeu o título de "jovem bochevique" (ROIO, 1990, p. 46).

O terceiro momento narra seu regresso conturbado ao Brasil, em outubro de 1930, e o início dos anos intitulados "Anos de Duro Combate". Na década de 1930, aguça sua militância ao lutar pelos ideais de seu partido. Nesse período, sua vida foi marcada por prisões e deportações devido ao momento político no qual o país se encontrava; além do surgimento de divergências dentro do PCB e de viagens pelo Brasil – incluindo a viagem ao Nordeste, onde observou de perto as necessidades do país.

O quarto, e último, momento aponta o remanso de sua vida a partir da década de 1940, período no qual o "desencanto com a ação do Partido Comunista" fez com que se debruçasse nos estudos de economia, no ensaio biográfico, no jornalismo, na assessoria econômica à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e no estudo sistemático da história econômica; desdobrando-se em sua interpretação da realidade (ANTUNES, 1990, p. 58).

Também foi nessa época, especificamente em 1941, que se mudou definitivamente para São Paulo. Escreveu para o jornal *Dom Casmurro* no Rio de Janeiro e, em São Paulo, colaborou praticamente em todos os jornais. Atuou também como tradutor e escritor. Porém, todos os trabalhos apresentavam remuneração modesta. Além dos jornais supracitados, escreveu, também, para diversas revistas. Em sua maioria, sobre industrialização (Planos de Metas de JK, segundo governo Getúlio Vargas etc). No trecho a seguir, Ferreira Lima elenca alguns de seus trabalhos nessa época

Os meus trabalhos eram sempre especializados, referentes ao nosso movimento econômico em geral, com exposições, exames e, às vezes, críticas do desenvolvimento industrial, comercial, agrícola, nível de vida, medidas governamentais estimuladoras ou cerceadoras, assuntos urbanos, bancários, capitais estrangeiros, comentários de relatórios de ministros e líderes patronais. Procurava fazê-los de forma objetiva, como jornalista, tendo em vista o interesse coletivo. Percorrendo-os agora verifico com surpresa que, não obstante o imediatismo com que eram escritos, encerram boa parte da vida material do país daquela época, confirmando o que li recentemente num artigo do Tristão de Athayde, ao dizer que o "cronista é o historiador do presente e o historiador é o cronista do passado" (LIMA, p. 1982, 268).

Seu trabalho de destaque foi o exercido na *Revista Brasiliense* entre 1955 e 1964. A Revista tinha um caráter mais político e os artigos de Heitor Ferreira Lima não se limitavam apenas aos dados descritivos, mas penetravam mais nos ângulos analíticos e críticos. Esse

periódico, aliás, desempenhou importante papel na abordagem das questões nacionais daquele tempo, tendo, para isso, excelentes colaboradores em todos os setores. Por esse motivo, marcou sua época (LIMA, 1982, p. 269).

Em 1944, ingressou na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo como membro do Conselho de Economia Industrial onde permaneceu até a sua aposentadoria. Foi a partir desse trabalho que se especializou como técnico em economia e participou de eventos importante como o Congresso de Bretton Woods (1944) e a Conferência Nacional das Indústrias (1946). Ainda ligado à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, dirigiu a *Revista Industrial de São Paulo* de 1946 à 1949. Transformou-se, assim, num admirador de Roberto Simonsen<sup>9</sup> (ROIO, 2014, pp. 29-30)

[...] mas Roberto Simonsen não aspirava apenas à formação das elites para assumir a direção de nossos negócios administrativos, públicos e privados. Isso não bastava e não basta a um país. É preciso que a instrução, a capacidade profissional se estenda às largas massas da população, preparando igualmente obreiros aptos, conhecedores de seus ofícios, conscientes de suas responsabilidades no mecanismo da produção, dominando perfeitamente a técnica e as máquinas, nas tarefas de que são incumbidos. Dessa forma, se dá maior valor ao operário, proporcionando-lhe salário mais elevado, integrando-o de modo mais sólido à sociedade (LIMA, 1976, p. 210).

Todavia, essa admiração e influência considerável de Roberto Simonsen não o fizeram jamais deixar de se declarar como marxista. Em 1942, publicou seu primeiro livro: *Castro Alves e sua época*. Posteriormente, publicou *Evolução Industrial do Brasil*, em 1954; *Formação Industrial do Brasil*, em 1961; *Mauá e Roberto Simonsen*, em 1963; e *Do Imperialismo a Libertação Colonial*, em 1965. Nos anos de 1970 e 1980, publicou *História Político-Econômica e Industrial do Brasil* (1970), *Três Industriais Brasileiros* (1976), *História do Pensamento Econômico no Brasil* (1976), <sup>10</sup>*Caminhos Percorridos: memórias de militância* (1982) e *Perfil Político de Silva Jardim* (1987).

A maioria de suas publicações datam entre os anos de 1940 e 1980, período no qual os intelectuais brasileiros se questionavam sobre a essência do nacionalismo no país, o Estado Nacional se desenvolvia e o capitalismo (momento de desenrolar da revolução burguesa). Nesse processo, algumas das interpretações mais importantes fizeram uso do instrumental marxista e Heitor Ferreira Lima foi um desses intelectuais. A partir de 1929, o marxismo adentrou no Brasil devido à revolução socialista na Rússia. Era, no entanto, um marxismo mal assimilado e que "batia de frente" com a corrente de esquerda do positivismo, influente para os militares.

---

<sup>9</sup> Roberto Simonsen (1889-1948) foi o principal líder da burguesia industrial na década de 1940. Vale destacar que foi presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e defensor convicto da industrialização e do regime democrático.

<sup>10</sup> Lançamento de uma segunda edição em 1978.

Ferreira Lima se proclamava marxista, porém, o que mais chamou a atenção, foi que o autor realizou uma interpretação da realidade brasileira da sua época (ROIO, 2014, p. 27).

Em 1960, passou a atuar como economista no Departamento de Economia da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Em 1975, após um total de 38 anos de trabalho, aposentou-se encerrando uma época de “trabalho sacrificado” que constituía toda a sua existência (LIMA, 1982, p. 284).

### **3.2. A obra *Do imperialismo à libertação Colonial***

#### **3.2.1. Apontamentos para uma teoria do desenvolvimento**

Em 1965 Heitor Ferreira Lima publicou *Do Imperialismo à Libertação Colonial*. Nesta obra, colocou em discussão duas noções fundamentais da História Econômica: a noção de que existem diversos “sistemas econômicos”<sup>11</sup> e a noção de “racionalidades econômicas”. Para Ferreira Lima, cada sistema econômico tem uma racionalidade econômica que “não é diretamente aplicável ou mesmo válida em relação a uma outra sociedade no tempo e espaço” (BARROS, 2008, p. 15)<sup>12</sup>. Em 1965, Ferreira Lima aponta que não podíamos transplantar para sociedades coloniais/subdesenvolvidas a racionalidade típica do capitalismo norte-americano e europeu.

Assim como Caio Prado Júnior, Ferreira Lima se insere no leque de historiadores econômicos brasileiros que renova e atualiza o campo História Econômica, aqueles que se mostram

[...] cada vez mais atentos à questão de quem em cada período histórico, ou em cada sociedade historicamente localizada, deve-se buscar uma racionalidade econômica própria e específica do período examinado, e não simplesmente transplantar uma racionalidade capitalista para períodos anteriores nos quais esta racionalidade não existia (BARROS, 2008, p. 46).

Consciente de que alguns historiadores e economistas historiadores, ao “levantar e analisar economicamente os fatos relativos a uma sociedade econômica”, consideravam as

---

<sup>11</sup> “Conjunto maior que integra de maneira coerente certos fatos econômicos que de outra maneira estariam dispersos, ressaltando que este sistema possui uma historicidade definida – está definida por um conjunto de relações recíprocas que os fatos econômicos de determinado tipo estabelecem entre si (BARROS, 2008, p. 10).

<sup>12</sup> Em História Econômica existem três posicionamentos em relação às teorias econômicas: aqueles que assumem que a teoria econômica de determinado sistema econômico é universal, ou seja, aplica-se a todos os demais sistemas e sociedades; os que consideram que cada sistema econômico tem suas leis e mecanismos econômicos; os que assumem posição intermediária e defendem que há alguns mecanismos fundamentais que aparecem em todas as sociedades, isto é, há fundamentos mais ou menos universais (BARROS, 2008, pp. 15-18).

teorias econômicas são universais cometendo a “coleta anacrônica de fatos econômicos do passado”, Ferreira Lima propôs a elaboração de postulados e princípios que abarcassem as especificidades e os problemas desses países. A criação de uma teoria que abarcasse esses aspectos particulares libertaria<sup>13</sup> esses países do imperialismo<sup>14</sup>.

Para fortalecer essa ideia, em *Do Imperialismo à Liberalismo Colonial* esboçou um panorama econômico mundial dos últimos setenta anos (1890 a 1960), evidenciando as principais ocorrências que marcaram a evolução material mundial: a Primeira Guerra Mundial, a Grande Depressão e o período que se estendeu da Segunda Guerra Mundial à libertação colonial. Junto abordou as principais correntes do pensamento econômico de cada época, destacando as com maior número de adeptos (LIMA, 1965, p. 9).

Referente ao início do século XX, o autor destacou o apogeu do capitalismo e do chamado imperialismo, no qual se destacaram “o agrupamento das enormes organizações industriais e monopólios, e o surgimento da oligarquia financeira”; e a primeira Guerra Mundial. Diante desse cenário, o principal problema que preocupava os economistas era a distribuição de renda. Em resposta a essa preocupação, o pensamento econômico foi tomado

---

<sup>13</sup> À definição de libertação colonial, devemos nos atentar a dois conceitos: o de liberdade e o de colonização. O conceito de liberdade desperta uma face “abstrata e filosófica”, vigorando, porém, a ideia de “individualismo, como autonomia individual” que dominou a Revolução Francesa e sua luta contra o “despotismo e servidão”. Essa luta ganhou força com um “documento símbolo de liberdade”, chamado *Declaração dos Direitos do Homem*. No entanto, outras definições foram aparecendo nas sociedades fora do Ocidente<sup>13</sup>, na escravidão, no cristianismo, na física, dentre outros. Assim, a liberdade ora teve uma definição prática (liberdade política e econômica), ora teve uma definição filosófica (liberdade interior). O conceito do qual se apropriou o autor está ligado à forma prática de liberdade na qual as “nações colonizadas da América Latina, como o Brasil, que começaram a se sentir tolhidas pelo monopólio metropolitano e a se julgar escravas da metrópole” ansiando pela “liberdade nacional” em relação à metrópole portuguesa (SILVA; SILVA, 2009, pp. 264-265). A colonização, por sua vez, define-se como conceito e categoria histórica que significa “expansão humana pelo planeta, que desenvolve a ocupação e o povoamento de novas regiões”, podendo ter, também, o sentido de “cuidar”, “conquistar” e “mandar”. No Brasil, esse conceito está ligado à ideia de “domínio, exploração e submissão dos nativos” e às “relações de dependência e controle político e econômico”. Obras como *Casa Grande & Senzala*, *Raízes do Brasil* e *Formação do Brasil Contemporâneo* veem a colonização como a explicação dos “problemas sociais” e das “desigualdades” (SILVA; SILVA, 2009, pp. 67-68). Essa visão contempla Heitor Ferreira Lima que empregou o conceito de colonização com esse mesmo sentido.

<sup>14</sup> O conceito de imperialismo possui um leque amplo de definições e apareceu apenas no século XIX quando se formaram os monopólios e a “concorrência entre economias capitalistas”. O auge do imperialismo ocorreu com a expansão monopolista e conquistas de territórios ocasionados pela partilha da África, dominada por potências que buscavam novos mercados no início do século XX. Talvez, a definição que nos interessa seja a que compreende o imperialismo como “práticas e estratégias de controle específicas” que “um centro metropolitano elabora para controlar o território distante”. Ferreira Lima se apropriou do conceito de imperialismo ligado a dependência econômica da América Latina, ou seja, ao domínio financeiro e comercial. No caso do Brasil, num primeiro momento, um imperialismo inglês por meio de empréstimos; num segundo momento, um imperialismo norte-americano marcado pelo controle dos nossos investimentos e pelo acúmulo de dívidas provenientes dos empréstimos de capital estrangeiro (SILVA; SILVA, 2009, pp. 218-220).

pela formação de três correntes distintas: os liberais<sup>15</sup>, os reformistas sociais<sup>16</sup> e os socialistas<sup>17</sup>. Embora o marxismo e o reformismo tivessem influência sob os trabalhadores e alguns intelectuais, prevaleceu o pensamento liberal.

Concernente ao período da Grande Depressão, Ferreira Lima apresentou a Crise de 1929 e sua extensão pelos diversos países. A maior contribuição em resposta a crise nesse período entre guerras foi o pensamento do economista John Maynard Keynes, que aconselhou como saída da depressão “a baixa dos salários e manejo da taxa de juros” pelo Estado (LIMA, 1965, p. 106).

Já relativo ao período da Segunda Guerra Mundial, o autor evidenciou que todos os interesses econômicos se subordinaram à mesma, havendo a perda da liberdade econômica, instaurando-se uma economia de guerra. Após a Segunda Guerra, a realidade dos países mudou e, no campo econômico, observou-se uma redução nas relações comerciais da Europa com o resto do mundo. No campo financeiro, muitos países que eram credores saíram como devedores, a exemplo da Inglaterra e da França, que se tornaram dependentes dos empréstimos norte-americanos. Tinha-se um ambiente de decadência que “comprometeu a produção, arruinou comércios e hipotecou finanças por muitos anos” (LIMA, 1965, p. 136). Diante disso, os Estados Unidos elaboraram o Plano Marshall, um programa de recuperação dos países europeus (reconstrução dos Aliados) via crédito americano aos países destruídos. A partir desse Plano, foram criadas duas importantes instituições: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, visando a “manutenção da estabilidade monetária para facilitar o crédito e a estabilização monetária.

A guerra deixou antigas potências como Inglaterra, França, Japão e Itália enfraquecidas. Isso possibilitou que os povos coloniais conseguissem formar “exércitos de libertação” devido ao armamento que conquistaram durante a guerra e o interesse das classes sociais pela emancipação. Exemplos dessa libertação colonial após a Segunda Guerra Mundial foram as

---

<sup>15</sup> “Os liberais de 1900 continuavam a identificar liberdade como concorrência, vendo no panegírico da concorrência uma justificação do laissez-faire [...] não admitiam a intervenção do Estado [...] para as angústias e necessidades dos trabalhadores, propunham a criação das Bolsas de Trabalho, que, conjugadas com a concorrência perfeita, tornariam o preço justo” (LIMA, 1965, pp. 41-42).

<sup>16</sup> “[...] tinham por finalidade melhorar as condições de vida e trabalho das classes operárias, começaram a preconizar o desenvolvimento da ação sindical, o lançamento de impostos fundiários progressivos, a criação de cooperativas, a expansão de explorações públicas etc., como remédio para os males sociais da época” (LIMA, 1965, p. 42).

<sup>17</sup> “[...] o marxismo havia adquirido dentro dela uma grande influência, com figuras de destaque como Karl Kaustky e Rosa Luxemburgo, na Alemanha; Paul Lafargue e Jules Guesde, na França; Plekhanov e Lenin na Rússia. Na Inglaterra, o socialismo era representado pelo trabalhismo que tinha como ideológicos os “Fabianos”, agrupamento de intelectuais de grande projeção, como Sidney e Beatriz Webb, Bernard Shaw, H. G. Wells e J. Hobson, que não passavam de reformadores sociais empíricos” (LIMA, 1965, p. 42).

colônias do Oriente Médio, da África e de parte da Ásia (LIMA, 1965, p. 147-148). Esses países, chamados pelo autor de subdesenvolvidos, tornaram-se “senhores de seus destinos” e, a fim de se libertarem economicamente das metrópoles, criaram indústrias nacionais.

Porém, muitos deles ainda sofriam com os obstáculos da “velha ordem”<sup>18</sup>. Para transformar “tamanha envergadura”, Ferreira Lima afirmou que deveríamos encontrar postulados e princípios para a realidade dos países subdesenvolvidos, já que as teorias econômicas em voga eram insuficientes e contraditórias, pois foram “elaboradas em outras épocas e em outros meios”, erguidas “dentro de uma base em que o papel assinado às nações subdesenvolvidas era precisamente aquele contra o qual se rebelavam” e para países com uma história diferente<sup>19</sup>. O caminho mais curto para solucionar os problemas e as necessidades dos países subdesenvolvidos, segundo Ferreira Lima, era o abandono dessas doutrinas inadequadas. Essa experiência já estava sendo levada a efeito em diversas regiões do mundo como observado

[...] a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) para o nosso continente e idêntico órgão da ONU para a Ásia, e autores como Paul Baran, Raúl Prebisch, Gunnar Myrdal, Albert Hirshman, Paul Sweezy, Arthur Lewis, além de outros, com várias tendências. Entre os brasileiros podem mencionar-se os nomes de Roberto Simonsen, Caio Prado Júnior, Celso Furtado e João Paulo de Almeida Magalhães como os de maior destaque (LIMA, 1965, p. 158).

Para que se desenvolvessem teorias que abarcassem a realidade desses países atrasados, era necessário, e fundamental, compreender os problemas que impediam nosso avanço. Para isso, Ferreira Lima apontou nas últimas páginas de *Do Imperialismo à Libertação Colonial* um esboço dos principais problemas que países como o Brasil ainda enfrentavam no início da segunda metade do século XX. O “atraso econômico” e o “lento ritmo de desenvolvimento” ainda persistiam devido aos seguintes fatores:

1º) manutenção, no total ou em parte considerável, da estrutura agrária pré-capitalista, que os caracterizava; 2º) pequeno desenvolvimento da indústria pesada (com raras exceções), freando o processo de industrialização; 3º) manutenção, pelos monopólios imperialistas, de fortes posições econômicas e financeiras, que impedem o desenvolvimento nacional; 4º) substituição do domínio direto pelo indireto, com a transferência do poder a grupos nacionais ligados ou a serviço dos antigos dominantes; 5º) continuação da dependência do mercado internacional para seus produtos de exportação, sempre artigos primários, de cotação decrescente; 6º) participação cada vez maior dos capitais estrangeiros nos limitados processos de industrialização, restringindo assim os volumes de reinvestimento; 7º) lenta substituição dos produtos

<sup>18</sup> A estrutura de produção desses países ainda era agrária, com métodos arcaicos e produção para a exportação, de acordo com interesses estrangeiros; a indústria nacional era incipiente, desenvolvendo somente o setor de bens de consumo; toda renda gerada no país se concentrava na mão de “alienígenas”; a situação financeira era precária; a pequena elite intelectual estava sob influência da cultura e religião estrangeira (LIMA, 1965, p. 156).

<sup>19</sup> Os países desenvolvidos “contaram desde o início com a acumulação primitivas, isto é, o ouro, a prata, as pedras preciosas e as especiarias extraídas na época das descobertas, e posteriormente com as riquezas do solo e subsolo e mercados dos povos conquistados na era do colonialismo (LIMA, 1965, p. 157).

de importação, refletindo-se nas maiores importações de artigos manufaturados, de matérias-primas e equipamentos (LIMA, 1965, pp. 163-164).

Assim, somente quando os estudiosos e economistas entendessem esses pontos de atraso da nossa economia, conseguiríamos estabelecer teorias de fato eficazes. O autor buscou em seus estudos, resgatar as experiências do passado, na tentativa de subsidiar as tentativas de solução do presente. Nessa obra, conseguiu evidenciar que “a teoria não é mais que a experiência concentrada” que “encontra na história” o principal “auxílio para sua formulação”. Em *Do imperialismo à Libertação Colonial*, Ferreira Lima pode esmiuçar a ideia que apresentou na Nota Preliminar de *Formação Econômica do Brasil: período colonial*, na qual afirmou que

É necessário, por conseguinte, estimular por todos os meios, os trabalhos que visam o estudo da História Econômica, pela importância que representa. Nesse sentido podem prestar ajuda de enorme relevância [...] Seria altamente meritório, além disso, se os governos (federal, estaduais e municipais) se dedicassem também a esse objetivo, mandando elaborar através de órgãos técnicos e do pessoal competente que possuem, estudos de História Econômica regional, estadual, municipal ou simplesmente de algum produto que no passado ou no presente tenha certa magnitude. Somente depois disso é que se poderá levar a efeito uma obra de síntese perfeita a respeito de nosso passado econômico e social (LIMA, 1961, p. 5-6).

Dessa forma, a importância da história apareceu como aspecto fundamental na elaboração de teorias para países subdesenvolvidos. Ao apresentar um esboço econômico mundial e o pensamento predominante em cada período, Ferreira Lima pretendeu comprovar que as teorias econômicas foram criadas em resposta às necessidades dos países desenvolvidos em cada uma das fases apresentadas.

#### 4. Conclusões

A leitura de *Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica* e *Do Liberalismo à Libertação Colonial* evidencia a proximidade e o diálogo existente entre as obras.

Em *Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica*, Caio Prado Júnior esboçou toda a evolução da teoria econômica em cada período da história; como isso, teve como principal objetivo enfatizar as dificuldades da sua adaptação dessas teorias em países com características colonial históricas. Para o autor, o problema está em o desenvolvimento do pensamento econômico ter como berço países como Inglaterra e Estados Unidos, onde o processo de industrialização e os objetivos da colonização foram completamente diferentes do Brasil. Caio Prado Júnior afirma que esses modelos econômicos são apenas expressões matemáticas,

tornando-se aplicáveis em níveis mais abstratos, em economias com um dinamismo próprio do sistema capitalista.

Já *Do Imperialismo à Libertação Colonial* recorreu à uma recapitulação histórica de momentos importantes como a Primeira Guerra Mundial, a Grande Depressão e o período que se estendeu da Segunda Guerra Mundial à libertação colonial, apontando as principais correntes de pensamento econômico que imperou em cada um desses momentos, num intuito de concluir que as ocorrências verificadas no mundo foram profundas e repercutiram no domínio da teoria econômica. A obra contempla algumas considerações importantes sobre os problemas dos países subdesenvolvidos e a teoria econômica, enfatizando a ausência de uma teoria aceita pelo consenso unânime.

Ambos apresentam como proposta a necessidade da criação de uma teoria econômica que contemple a realidade periférica, aplicando-se àqueles países cuja situação econômica guarda especificidades em relação às economias desenvolvidas.

O principal ponto, evidenciado pelos autores, é a necessidade da reflexão sobre a história para compreender os dilemas do presente. A história auxiliaria na solução dos diversos problemas nacionais e cabia ao historiador “oferecer aos seus contemporâneos o leque de experiências do passado, que são dotadas de condições para subsidiar o desenvolvimento econômico” (ROCHA, 1990, p.21). Dessa maneira, a investigação do passado tem caráter reflexivo e não apenas de reconstituição, tornando-se ferramenta de auxílio para os problemas existentes. Através de seus esboços históricos, Caio Prado e Ferreira Lima, fortaleceram seus argumentos em defesa de uma teoria econômica específica para os países subdesenvolvidos. Heitor Ferreira Lima resumiu em poucas palavras a pretensão não só dele, mas também de Caio Prado

[...]olhando para o passado com argúcia e imparcialidade, nele vamos encontrar muitas experiências proveitosas, positivas ou negativas, que nos podem servir de lição modernamente, repetindo-a ou repelindo-a, conforme o caso, ou melhorando-a para nos ajudar a encontrar a solução de vários problemas que nos preocupam atualmente. Se a teoria não é mais do que a experiência concentrada, na história encontra ela a principal auxiliar para a sua formulação. Por isso, o empirismo, que não passa de antítese da teoria, não é mais do que a falta de consideração pelos fatos da história. Não devemos, portanto, menosprezar a investigação do passado, incluindo-a como coisa meramente acessória, apenas de ilustração, ou de simples luxo de erudição, pois ela contém valiosos ensinamentos, fatores que permitem resolver, com maior aproximação de exatidão, questões que hodiernamente se apresentam a exigir soluções (LIMA, 1954, pp. 10-11).

Portanto, conclui-se que esses autores concordavam quando o assunto era a necessidade de uma teoria econômica específica para os países subdesenvolvidos e quanto a importância da história para que essa necessidade se tornasse algo possível e concreto.

## 5. Referências Bibliográficas

- ANTUNES, Ricardo. *Um caminho percorrido: A coerência de Heitor Ferreira Lima*. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; ROIO, Marcos Del. *Combates na história: A trajetória de Heitor Ferreira Lima*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: FAPESP, 1990.
- BARROS, José D'Assunção. *História Econômica: considerações sobre um campo disciplinar*. *Revista de Economia Política e História Econômica*, n.11, janeiro de 2008.
- COLISTETE, Ricardo Perim. *O desenvolvimentismo e seus críticos: as ideias da CEPAL e de Caio Prado Jr. sobre a internacionalização econômica nos anos 50*. 1990. 310 f. Dissertação de Mestrado – Instituto de Economia da Unicamp. Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 1990.
- GRUPO FUNDADOR. *Manifesto de Fundação*. *Revista Brasiliense*, nº 1, São Paulo, set./out, 1955, p. 1.
- IUMATTI, Paulo Teixeira. *Caio Prado Júnior: uma trajetória intelectual*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2007.
- LIMA, Heitor Ferreira. *Caminhos percorridos: memórias de militância*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- \_\_\_\_\_. *3 industrialistas brasileiros: Mauá, Rui Barbosa, Roberto Simonsen*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- \_\_\_\_\_. *Do imperialismo à libertação colonial*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.
- \_\_\_\_\_. *Formação industrial do Brasil: período colonial*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- \_\_\_\_\_. *Evolução industrial de São Paulo*. São Paulo: Livraria Martins Editora S. A., 1954.
- LIMONGI, Fernando Papaterra. *Marxismo, Nacionalismo e Cultura: Caio Prado Jr. e a Revista Brasiliense*. Disponível em <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/Revista\\_Brasiliensecs\\_00\\_05/Revista\\_Brasiliensecs05\\_02.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/Revista_Brasiliensecs_00_05/Revista_Brasiliensecs05_02.htm)>. Acesso em: 19 de março de 2019.
- PERICÁS, Luiz Bernardo; Maria Célia, WIDER. *Caio Prado Júnior*. In: PERICAS, Luiz Bernardo; SECCO, Lincoln. *Intérpretes do Brasil: clássicos, rebeldes e renegados*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio; ROIO, Marcos Del. *Combates na história: a trajetória de Heitor Ferreira Lima*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: FAPESP, 1990.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

- 
- \_\_\_\_\_. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 2011.
- REIS, José Carlos. *Anos 1960: Caio Prado Jr. e "A Revolução Brasileira"*. Revista Brasileira de História, 1999, vol.19, n.37. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01881999000100012](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881999000100012)>. Acesso em: 13 de maio de 2019.
- ROCHA, Antônio Penalves. *Heitor Ferreira Lima: militante e historiador*. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; ROIO, Marcos Del. *Combates na história: A trajetória de Heitor Ferreira Lima*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: FAPESP, 1990.
- ROIO, M. D. *Heitor Ferreira Lima*. In: PERICAS, Luiz Bernardo; SECCO, Lincoln. *Intérpretes do Brasil: clássicos, rebeldes e renegados*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.
- SAMPAIO Jr., P. A. *Entre a Nação e a Barbárie*. Biblioteca Central da Unicamp, 1997. SECCO, Lincoln. *O Marxismo de Caio Prado Jr.* Disponível em: <http://historia.fflch.usp.br/sites/historia.fflch.usp.br/files/oMarxismoDeCaioPradoJr.pdf>. Acesso em: 26 de março. 2019.
- SILVA, Kalina Vanderlei; SILVA, Maciel Henrique. *Dicionário de Conceitos Históricas*. São Paulo: Contexto, 2009.



# PADRÕES E ESTRATÉGIAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

06,07,08 MAIO 2019

UNESP - ARARAQUARA / SP



## EIXO 02

### ECONOMIA BRASILEIRA E HISTÓRIA ECONÔMICA GERAL



## INDUSTRIALIZAÇÃO ATRASADA: A IMPORTÂNCIA DO BNDES NO CASO BRASILEIRO

### LATE INDUSTRIALIZATION: THE IMPORTANCE OF THE BNDES IN THE BRAZILIAN CASE

Gabriel de Castro Kato<sup>20</sup>

#### Resumo

A compreensão do processo da industrialização brasileira é fundamental para apreensão de alguns dos fatores determinantes da atual crise brasileira. Tal industrialização ocorreu de forma tardia ou atrasada, tendo sido de suma importância a atuação do Estado em sua condução. A agenda da industrialização por substituição de importações compôs a estratégia de tentativa ruptura do subdesenvolvimento em muitos países da América Latina, inclusive no Brasil. O atual trabalho se propõe a analisar o papel desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento do processo de industrialização brasileiro. Criado em 1952, em vias da implementação do Programa de Modernização Econômica no segundo governo de Getúlio Vargas, desde sua fundação o Banco esteve sujeito a condicionamentos externos. O BNDES foi a primeira entidade destinada ao financiamento a longo prazo no Brasil, posteriormente se tornando promotor do Desenvolvimento Social. As atividades desenvolvidas pela entidade foram largamente influenciadas pelas diretrizes dos planejamentos econômicos dos sucessivos governos. A análise da atuação do BNDES deixa evidente a importância deste na superação de gargalos encontrados na condução dessa industrialização atrasada, ao mesmo tempo que ressalta a relevância dos fatores externos nas determinações deste processo. A atual crise brasileira propicia a retomada das discussões sobre a relação do desenvolvimento nacional com as determinações econômicas externas. Enquanto a experiência dos países do leste asiático é apresentada como alternativa, defendemos que o processo de industrialização empregado obteve relativo êxito, porém foi limitado por imposições exógenas. A atual crise parece uma evidência da limitação da resposta adotada como alternativa, a saber o alinhamento aos requisitos dos mercados internacionais, simbolizado pela adoção e manutenção do tripé macroeconômico neoclássico na década de 1990. Defende-se que o aprofundamento de tal alinhamento, evidenciado pela Emenda Constitucional nº 95 de 15/12/2016, atrasa a retomada do desenvolvimento econômico em vez de promovê-lo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Industrialização atrasada, industrialização brasileira, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

#### Abstract

The understanding of the process of Brazilian industrialization is fundamental for the apprehension of some of the determining factors of the current Brazilian crisis. Such industrialization occurred late or delayed, and the state's function in its conduct was of the utmost importance. The industrialization agenda for import substitution was the strategy of attempting to break underdevelopment in many Latin American countries, including Brazil. The current paper proposes to analyze the role played by the *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) in financing the process of Brazilian industrialization. Created in 1952, in the process of implementing the government modernization program in the second

---

<sup>20</sup> Aluno do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do ABC (PPGE/UFABC). Bolsista CAPES. E-mail: gabriel.kato@ufabc.edu.br.

Getúlio Vargas government, since its foundation the Bank has been subject to external constraints. The BNDES was the first entity destined to supply long-term financing in Brazil, later becoming a promoter of Social Development. The activities developed by the entity were largely influenced by the economic planning guidelines of successive governments. The analysis of the BNDES performance makes evident the importance of it in the overcoming of the bottlenecks found in the employment of this delayed industrialization, while at the same time highlighting the relevance of external factors in the determinations of this process. The current Brazilian crisis led to the resumption of discussions on the relationship between national development and external economic determinations. While the experience of East Asian countries is presented as an alternative, we argue that the industrialization process employed was relatively successful, but heavily constrained by exogenous impositions. The current crisis seems to be evidence of the limitation of the response adopted as an alternative, namely the alignment with the requirements of international markets, symbolized by the adoption and maintenance of the neoclassical macroeconomic triptych in the 1990s. It is argued that the deepening of such alignment, evidenced by Brazilian Constitutional Amendment No. 95 of 12/15/2016, delays the resumption of economic development instead of promoting it.

**KEYWORDS:** Industrialization delayed, Brazilian industrialization, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

## **Introdução**

Convencionou-se na literatura econômica a associação do processo de industrialização brasileiro à década de 1930. Tal fato decorre da importância adquirida por este setor uma vez comprometidas as rendas do setor exportador pela Grande Depressão (FURTADO, 1977). Neste trabalho tentaremos analisar o surgimento do processo de industrialização por substituição de importações no Brasil, bem como analisar a importância do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) neste processo. Para análise da importância do Banco revisaremos sua trajetória da atuação neste processo de industrialização via substituição de importações. A participação do Estado, em consonância com as proposições da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), no aprofundamento da Industrialização Substitutiva de Importações também será abordada marginalmente em nossa análise.

Ao longo de nosso estudo tentaremos elucidar alguns dilemas ainda existentes em relação ao tema da industrialização brasileira substitutiva de importações. Abordaremos a discussão sobre os “choques externos”, o financiamento do processo de industrialização, o papel cumprido pelo Estado e a questão das influências externas ao processo. Consideramos a industrialização brasileira como historicamente atrasada, nos termos de Gerschenkron (1962), sendo importante para compreensão deste processo a análise das diferentes variáveis atuantes no processo de industrialização tardia.

Para compreensão da influência de tais variáveis no desenvolvimento nacional, realiza-se na primeira seção um resgate do nascimento da indústria brasileira substitutiva de importações. Na segunda seção procura-se analisar a importância do BNDES no financiamento e execução do processo de industrialização por substituição de importações. A última seção é responsável pelas considerações finais que consistem numa avaliação dos resultados do processo empregado. Para realização de tal avaliação tal traça-se um paralelo com a experiência de industrialização tardia dos países do leste asiático.

## **O desenvolvimento industrial no Brasil**

Assim como em outros países da América Latina que se empenhavam nas exportações de matérias primas, no Brasil a indústria surgiu como complemento a este setor responsável pela geração da riqueza nacional. Implementaram-se primeiramente indústrias de bens de consumo não duráveis e que visavam atender às necessidades das importações. Foram estas, segundo Haber (2008), as cervejarias, indústrias têxteis e de couro, chapelarias, fábricas de celulose, vidrarias.

Os investimentos industriais foram proibidos no Brasil de 1795 a 1808, só voltando a serem permitidos com a vinda da corte para a colônia. Mesmo após a liberação, as condições ainda eram desfavoráveis dados os acordos de comércio firmados com a Grã-Bretanha. Tais acordos desfavoreceram os investimentos industriais ao longo de sua existência, até 1844. Foi somente a partir da década 1860 que se consolidou o desenvolvimento industrial no Brasil. A expansão monetária resultante das despesas com guerra do Paraguai, além de incentivar o investimento industrial, acabou por exigir do governo a adoção de medidas anti-inflacionárias que resultaram na criação de barreiras aduaneiras (SUZIGAN, 2000).

Estas indústrias se desenvolveram lentamente e em função do setor exportador, só atingindo maior autonomia nas últimas duas décadas do século XIX, após a consolidação da malha ferroviária que escoaria a produção do café nacional, evidenciando sua dependência do setor exportador. Apesar deste desenvolvimento, Haber (2008) ressalta o relativo atraso no desenvolvimento de bases industriais importantes como a produção de aço e de cimento, que só viriam a se desenvolver a partir de finais da década de 1910. Em compensação, já se desenvolviam indústrias de bens intermediários (como a juta nacionalmente produzida que embalava as exportações de café), além da produção de bens de capital como navios e maquinarias destinadas a produção agrícola, ainda em pequena escala.

Essa indústria local que se instalava provou ser dependente do setor exportador e foi favorecida pelo bom desempenho deste no período, resultando em sua rápida expansão. O México tinha, em 1890, uma indústria têxtil pequena se comparada à da Argentina, ainda assim ela representava duas vezes a indústria têxtil brasileira. Em 1905 a indústria têxtil brasileira já era a maior da América Latina. Já em 1914 produtos têxteis estrangeiros tinham sido varridos do mercado pelos produtores nacionais de tecidos, só restando importações de tecidos finos (HABER, 2008).

Para Suzigan (2000), o período de 1880 a 1895 foi importante no que se refere à expansão dos investimentos na indústria de transformação. As rendas geradas no setor exportador, a expansão da malha ferroviária nacional e o aumento da imigração impulsionaram o desenvolvimento industrial. Em 1912/13 o investimento industrial atingia seu mais elevado nível em todo o período anterior a 1939. A combinação entre proteção aduaneira e valorização da taxa real de câmbio, dado o contexto de crescimento econômico, resultou na expansão dos investimentos industriais.

A I Guerra Mundial impactou de maneira ambígua o processo de industrialização brasileira. Suzigan (2000) calcula que o nível de importações de maquinarias e equipamentos durante os anos de 1915 e 1916 foi reduzido a apenas 12% do nível de 1913. Representando em 1918, ainda, apenas 18% do nível de 1913. Essa queda no investimento é apresentada como resultado da economia de guerra instaurada nos países centrais, principais exportadores de bens de capital para o atendimento da demanda nacional, e das consequentes quedas nas rendas do setor exportador e aumentos dos preços dos bens de capital importados.

Apesar de todos esses problemas, a Guerra representava também um incentivo à industrialização. Em sua análise, Suzigan (2000) destaca novos investimentos para produção de matérias primas anteriormente importada (Carbonato de cálcio, anilinas, e produtos de metais). Ocorreram, também, investimentos em setores que visavam atender as demandas geradas pela guerra, seja no atendimento dos países que estavam em guerra ou nas demandas insatisfeitas devido a este direcionamento das economias para a guerra. Contudo, o desempenho da indústria no período não foi satisfatório se comparado aos anos anteriores ou ao “auge da economia exportadora”, que viria nos anos seguintes.

Após a recuperação da estabilidade internacional, uma vez terminada a Guerra em 1919, a economia brasileira voltou a crescer. Em termos de Produto Interno Bruto (PIB), na década que se inicia em 1919, o crescimento atingiu uma média de 7,3% ao ano. A condição favorável provinha ainda, principalmente, do setor exportador e as flutuações na taxa de câmbio. A crise da economia cafeeira do final da década e as consequentes políticas de valorização do café

acabavam por depreciar a taxa de câmbio nacional, tornando os bens importados mais caros e os bens nacionais mais competitivos. A despeito da redução da atividade econômica nacional nos finais da década, a economia industrial continuou a ampliar seus investimentos até 1929 (SUZIGAN, 2000).

Ao término da guerra, a readoção do padrão-ouro em 1925, sistema que regulava o comércio internacional antes da guerra e operava na redução dos desequilíbrios das reservas no sistema de comércio internacional liberal inglês, acabou por se fortalecer os desequilíbrios que viriam a resultar na Grande Depressão, uma vez que tal sistema não se adaptava adequadamente às medidas protecionistas adotadas pelos países no período Entre Guerras. Tais desequilíbrios já podiam ser percebidos nos países latino-americanos antes da Crise de 1929, na forma de instabilidades nos mercados internacionais. Com a quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 24 de outubro de 1929, comprometia-se, no curto prazo ao menos, grande parte da renda brasileira que dependia da estabilidade dos mercados de *commodities*, sendo que a indústria instalada ainda não se mostrava capaz de sustentar o crescimento da renda (BULMER-THOMAS, 2009).

Segundo Bulmer-Thomas (2009), na década de 1930, o Brasil não teve o melhor nem o pior desempenho da América Latina. As reduções nos volumes das exportações brasileiras ficaram em torno de 25%, porém esta queda no volume foi acompanhada da redução nos preços, acarretando numa intensa redução do nível de renda nacional. Neste contexto, o pior era a manutenção das taxas de juros fixas sobre as dívidas externas do país. Num cenário de redução da renda nacional, tais encargos sobre as dívidas exigiam uma parcela cada vez mais significativa do valor total das exportações, já em declínio, para sua satisfação. A capacidade de atuação do governo foi reduzida pela queda nas suas arrecadações, até então provenientes em grande parte dos impostos sobre as importações e exportações, e pela escassez de empréstimos estrangeiros, dificultando a atuação governamental frente ao cenário de crise.

Apesar das dificuldades enfrentadas e da queda nos índices econômicos, o Brasil ao longo da Grande Depressão recuperou-se consideravelmente mais rápido que o restante dos países afetados pela crise. As políticas de valorização do café e o aumento favorável nos preços do açúcar nacional foram decisivos na retomada do ritmo de crescimento brasileiro, que já em 1933 apresentava níveis semelhantes ao de 1929. Neste processo de recuperação foi crucial o abandono do padrão-ouro por parte dos países centrais. Apesar de implicar na necessidade dos países de lidarem com suas taxas de câmbio, o abandono do padrão-ouro possibilitou a atuação dos governos por meio de políticas econômicas e cambiais (BULMER-THOMAS, 2009).

Suzigan (2000) calcula que, no período, a renda real nacional cresceu apenas 1,3% em 1930 e declinou em 6,7% e 4,3% nos anos posteriores, 1931 e 1932 respectivamente, só vindo

a crescer novamente após 1933. Com a depreciação da taxa real de câmbio aliada à elevação dos tributos aduaneiros, o Brasil estabeleceu um cenário favorável a expansão da atividade industrial interna, com a elevação do custo dos bens importados à níveis vigentes durante a Primeira Guerra. Foi nesse período que Celso Furtado identificou o deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira. O autor, partindo de sua análise keynesiana do nível de renda nacional, identifica em 1930 o ano de inflexão da economia brasileira. Foi a partir da crise e do comprometimento das divisas externas que o setor industrial passou a ser o mais importante na produção nacional (FURTADO, 1977).

A indústria nacional, que até então para Furtado (1977), concentrava-se essencialmente na produção de bens não duráveis passou a expandir suas ramificações. O comprometimento das rendas do setor exportador aliado à crescente demanda por bens de produção para o atendimento da demanda interna anteriormente atendida pelas importações pressionava a estrutura industrial. O autor relata o bom desempenho do setor de produção de bens de capital e intermediário no período da crise, citando os exemplos das indústrias de ferro, aço e cimento que pouco sofreram com a crise, já retomando o crescimento em 1931. Em 1932, a produção dessas indústrias havia aumentado em 60% com relação à de 1929 (FURTADO, 1977).

Os dados apresentados por Haber (2008) para a indústria brasileira no período confirmam essa tendência. Utilizando-se de dados sobre a indústria têxtil algodoeira, o autor afirma que houve queda na lucratividade da indústria nos primeiros anos, mas já em 1931 a taxa de lucro desta indústria voltou a crescer. Para Haber (2008), a depreciação das taxas reais de câmbio foi fundamental para o crescimento econômico desempenhado pelos países da América Latina no período. Tal depreciação era responsável tanto pela recuperação dos índices da economia exportadora, devido ao aumento da competitividade das exportações no mercado internacional, quanto pela proteção à indústria nacional, via elevação dos preços dos produtos industriais importados.

Passados os efeitos imediatos da crise, a indústria retomou seu crescimento. As políticas adotadas na tentativa de manter o nível de renda nacional geravam um forte estímulo a produção nacional, uma vez que os produtos importados estavam encarecidos. Durante a década de 1930, a taxa de câmbio brasileira permaneceu em níveis desvalorizados, no geral, e continuou a ser o principal determinante dos altos custos dos produtos importados. Porém, a imposição de restrições não tarifárias às importações, como resultado dos deficit no Balanço de Pagamentos brasileiro, foi provavelmente mais importante para a proteção da produção interna do que a elevação dos preços dos bens importados (SUZIGAN, 2000).

O desempenho da indústria no período, conforme evidencia Suzigan (2000), se deve em grande parte a utilização de capacidade instalada anteriormente. Destacam-se, porém, os novos investimentos feitos no período que destinavam-se às indústrias de substituição de importações como de cimento, metalomecânica, ferro e aço, papel e celulose, produtos de borracha, óleos de caroço de algodão e têxteis. Tal tendência confirma o crescimento da participação da indústria nacional no atendimento das demandas nacionais já em setores estratégicos, não mais se restringindo à produção de bens de consumo não duráveis.

A produção industrial líquida brasileira cresceu a uma taxa anual de 7,6% no período de 1932 a 1939. Sendo que em 1939 a indústria brasileira era responsável pela contribuição com uma parcela de 14,5% do PIB nacional. Apesar dos progressos obtidos em setores como a produção de bens de capital (cujas participação no valor agregado atingiu 4,9%), em 1939 a indústria nacional sofria com limitada capacidade produtiva que estrangulava diversos setores. Em resposta a tais limitações, as indústrias passavam a empregar uma proporção maior de trabalhadores/capital. “Na verdade, os insumos do trabalho ‘explicam’ a maior parte do crescimento da indústria brasileira nos anos de 1930, pois os aumentos de produtividade foram reduzidos” (BULMER-THOMAS, 2009, p. 66). Os investimentos industriais ainda mantinham vínculos com a economia exportadora e seu desempenho, especificamente com relação a geração de divisas que possibilitassem a criação de capacidade de importação dos bens de capital e de expansão da produtividade da indústria nacional.

Celso Furtado obtêm resultados semelhantes para o período de 1929 a 1937, o crescimento da produção industrial teria ficado em torno de 50%, sendo que a produção para o mercado interno teria crescido mais de 40%. Mesmo no cenário da depressão, a renda nacional teria crescido 20% ao longo dos três anos, representando um incremento per capita anual de 7% (FURTADO, 1997). Já em 1939 a indústria começava a sofrer os efeitos da II Guerra Mundial, com dificuldade de acesso à importações de bens de capital e intermediários, e, mais uma vez, os investimentos industriais se viam comprometidos pela dependência do setor externo. Porém, agora com uma estrutura consideravelmente consolidada a indústria nacional pôde responder rápida e satisfatoriamente aos desequilíbrios gerados pela guerra, diferentemente do ocorrido ao longo das anteriores crises externas (SUZIGAN, 2000).

O Brasil foi o primeiro país latino-americano a declarar formalmente sua participação no período da segunda guerra mundial. Segundo Bulmer-Thomas (2009) os resultados vieram logo, aumentam-se no período as exportações de minérios e matérias primas, resultando num aumento expressivo das reservas externas nacionais, um aumento de 635% no período de 1940

à 1945. A situação econômica nacional melhorava, principalmente apoiada na recuperação da capacidade do setor exportador durante o período do conflito. Na indústria, porém:

Operaram forças contraditórias. Decerto a escassez de produtos importados estimulava novos esforços para sua substituição, mas esses mesmos esforços eram limitados, por sua vez, pela diminuição das importações fundamentais de bens de capital. O resultado líquido foi a continuação do crescimento industrial já registrado na década de 30, mas com uma nova propensão para os bens de capital e os insumos básicos. (BULMER-THOMAS, 2009, p. 88)

Haber (2008) ressalta o processo de consolidação dos interesses da classe trabalhadora no período. Com a ascensão dos governos populistas na América Latina, as coalizões que sustentavam tais governos cobravam medidas voltada à manutenção de uma elevada taxa de ocupação. Considerando tais demandas, as autoridades locais implementavam políticas protecionistas aos produtos nacionais. Tais medidas estavam plenamente em linha com os delineamentos da política econômica do período, que desde o pós-guerra vinha sendo direcionada para o suprimento dos problemas crônicos com o Balanço de Pagamentos nacional.

Aliado à queda na participação das exportações na geração da renda nacional após o término do conflito, somava-se agora a escassez de fluxos estrangeiros de capital, destinados prioritariamente à reconstrução dos países afetados pela guerra. Neste contexto, a indústria brasileira se desenvolveu principalmente voltada para o mercado interno, num processo de desenvolvimento definido por Maria da Conceição Tavares (1972) como “fechado e parcial”. Ou seja, um processo de industrialização necessariamente voltado ao atendimento da demanda interna e visando a solução dos gargalos estruturais identificados.

O governo Dutra foi marcado pela sua acessão ao poder com ideais liberais, porém uma vez confirmada a inexistência dos fluxos externos esperados de capital tais ideais foram rapidamente abandonados. Apesar do cenário externo favorável no período da guerra, uma vez cessados os fluxos de capital estrangeiros, começaram a pesar sobre o balanço as importações necessárias ao progresso da industrialização substitutiva de importações. A breve experiência liberal terminou em 1947, com a suspensão das reduções tarifárias. Neste mesmo ano foram retomados os controles sobre importações, tamanho o déficit no Balanço de Pagamentos. O controle das exportações evolui posteriormente para um sistema de taxas múltiplas de câmbio, visando a viabilização das importações essenciais ao desenvolvimento industrial. Tais mecanismos de proteção a atividade nacional só seriam suplantados ao final da década de 1950 (BULMER-THOMAS, 2009).

O segundo governo Vargas representou a intensificação da atuação estatal na economia nacional. Além dos mecanismos de proteção implementados, o governo atuava diretamente no

provimento da estrutura produtiva nacional. Houve um aumento expressivo do número de firmas estatais e financiamentos a projetos de infraestrutura na primeira década de 1950. Os investimentos eram realizados principalmente mediante expansão do nível liquidez nacional. Com a crise internacional decorrente da recuperação dos países afetados pela guerra e a consequente inundação dos mercados internacionais, as divisas geradas pelas exportações brasileiras estavam em queda e tais investimentos se mostraram insustentáveis. Haber (2008), com base nos dados de A. Taylor (1998) afirma que, no Brasil ao final da década de 1950, a taxa nominal proteção à indústria alcançava 328% para produção de bens de consumos duráveis, 260% para bens não duráveis, e taxas acima de 80% para as outras ramas industriais.

### **O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a industrialização brasileira**

Em 1952 foi criado o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE). O segundo governo Vargas implementou o Programa de Modernização Econômica, onde previam-se aportes de capitais a serem realizados por entidades financeiras internacionais como o Eximbank e o Banco Mundial, visando a modernização da infraestrutura nacional. Foi visando a consolidação de tal plano e a viabilização dos aportes estrangeiros que se criou o BNDE (ARAÚJO *et al*, 2011).

Até a criação do banco, um dos maiores gargalos ao desenvolvimento industrial brasileiro era a carência de uma entidade destinada ao financiamento a longo prazo. Apesar da existência de diversas entidades destinadas ao financiamento da atividade econômica, como a Sumoc ou o Banco do Brasil, o BNDE foi a primeira entidade destinada ao financiamento a longo prazo no Brasil. Contudo, a previsão de generosos aportes externos não se verificou, tendo o banco constituído-se principalmente sobre o adicional instituído de 15% sobre o imposto de renda. Devido a sua pequena dimensão inicial, o banco atuou principalmente na formulação de projetos econômicos, tendo tido participação ativa na formulação do Plano de Metas e no Plano Trienal, nos governos Kubitschek e Goulart (ARAÚJO *et al*, 2011).

Nos primeiros anos do BNDE, durante os governos Vargas e Kubitschek, pode-se identificar uma atuação no sentido da promoção prioritária do setor industrial nacional. Até a execução do plano de metas sua atuação foi voltada principalmente à viabilização dos planos elaborados pela CMBEU, com importantes atuações, também, na reconstrução de vias férreas e investimentos em empresas de eletricidade, setores que estrangulavam o desenvolvimento industrial nacional. Mesmo assim, a maioria dos planos elaborados tiveram de ser adaptados à escassez inicial de recursos do banco. Além da inexistência do volume esperado de fluxos

externos, apenas 38,9% dos recursos gerados pelo adicional sobre o imposto de renda foram destinados ao banco.

Com o objetivo de elevar a efetividade da atuação do Banco provendo-o de fundos foram criados, em 1955, instrumentos tributários destinados a obtenção de fundos (denominados “Recursos Vinculados”). Tais fundos eram providos pela taxaço sobre consumo de determinados bens e destinavam-se a promoção de investimentos em projetos determinados pela legislação. Existiam fundos para eletrificação, renovação e melhoramento das ferrovias, pavimentação, etc. (ARAUJO *et al*, 2011). Uma expressão da baixa efetividade do banco em seus primeiros anos são os dados apresentados nos estudos de Araujo *et al* (2011) sobre as inversões realizadas pelo banco no período de 1953 e 1954 que representaram apenas 5,7% dos investimentos totais realizados no período de 1952 a 1965. Além disso, nestes primeiros anos identificou-se uma elevada concentração dos investimentos nos setores de energia elétrica e ferrovias, somando a monta de 91% do total da atuação do banco.

Entre 1954 e 1955 evidenciou-se uma tendência à diversificação da atividade do banco, sendo que o setor industrial atingiu neste ano 20% de participação nos projetos financiados. No período se destacam os investimentos nos setores automobilísticos e químico realizados pelo banco, respectivamente direcionados a Fábrica Nacional de Motores (FNM) e a Companhia Nacional de Álcalis (ARAUJO *et al*, 2011).

No período posterior, com a ascensão do presidente Kubitschek o projeto desenvolvimentista nacional continuou a progredir, ainda que com outros protagonistas. O período foi marcado pelo alto nível de desenvolvimento e pela elevação da participação da indústria na geração da renda nacional. O PIB brasileiro cresceu a taxas médias de 8% ao ano, sendo que a participação da indústria cresceu de 26,6% em 1955 para 33,2% em 1960. Neste período, o banco que até então tinha tido dificuldades na mobilização de recursos passa a ser a principal entidade responsável pela consolidação das ações desenvolvimentistas (DIAS, 1996).

O BNDE foi uma ferramenta amplamente utilizada para consolidação do Plano de Metas, uma vez que este previa largos investimentos em diversos setores sem utilização da expansão da oferta monetária. Tal objetivo foi alcançado em parte pela larga utilização da Instrução 113 da Sumoc para realização de investimentos diretos estrangeiros, e em parte pela atuação do banco. Na realidade, segundo dados da presidência da república, apresentados por Araujo *et al*. (2011), “O BNDE dispunha de 44.200 milhões de cruzeiros, dos quais 80% seriam destinados a execução do Plano de Metas e o restante a outros projetos” (ARAUJO *et al*, 2011, p. 126).

Dentre outras fontes de recursos canalizadas pelo governo no banco para viabilização do Plano de Metas, ressalta-se a importância dos recursos provenientes do adicional criado sobre o imposto de renda, que chegou a ser plenamente repassado para o banco nos anos de 1959 e 1960. Foram criados também diversos novos fundos vinculados, visando a elevação da atuação setorial do banco. Ao final da década o banco tinha firmado 133 projetos de financiamento, chegando alguns deles a se destinarem a implementação da indústria nacional de bens e equipamentos e de papel e celulose.

Nos primeiros anos da década de 1960 o Brasil sofreu com o agravamento de sua situação econômica. Elevaram-se as taxas de inflação acompanhadas da queda no crescimento do PIB, além do agravamento dos deficit do Balanço de Pagamentos. Os deficit nacional elevou-se de uma média de Cr\$ 25 bilhões ao ano no período de 1956 a 1960 para Cr\$ 102 bilhões de em 1961 chegando a atingir Cr\$ 214 bilhões em 1962 (DIAS, 1996). Tal situação se agravou com a crise política ocorrida no período. Com a renúncia de Jânio Quadros e a adoção do regime parlamentarista foram reduzidas as possibilidades de atuação frente ao cenário de crise. Somente em 1963, com a recuperação do projeto presidencialistas por meio de plebiscito, e o anúncio do Plano Trienal que este cenário deprecatório começa a se reverter. O Plano Trienal não logrou o sucesso almejado principalmente devido à dificuldade de renegociação das dívidas externas e a alta propensão para a importação da economia nacional.

Com o Golpe Militar em 1964 e a ascensão ao poder de Castelo Branco, num período onde a taxa de inflação atingia o nível de 82% ao ano com um crescimento do PIB de apenas 0,6%, tinha como desafio a retomada do desenvolvimento econômico. O Plano de Ação Econômica do Governo foi elaborado para dar resposta a tal demanda. Levou-se a cabo um ajuste macroeconômico de curto prazo, apoiado pelo arrocho salarial imposto pela política de reajustes implementada. Realizaram-se, também, importantes reestruturações no sistema financeiro nacional, com a criação do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional, do Sistema Financeiro Nacional (SFN), Banco Nacional de Habitação (BNH) e com a criação de diversos bancos voltados à realização de investimentos a longo prazo.

O papel cumprido pelo BNDE neste período foi secundário, sem grande crescimento de sua atuação. Considerando que o período foi marcado pela realização de ajustes macroeconômicos de curto prazo, implicando no abandono do apoio as políticas econômicas voltadas ao desenvolvimento. De qualquer maneira, ambos os governos Goulart e Castelo Branco tentaram fortalecer a entidade estatal. Foram realizadas importantes ações no sentido de provimento de fundos para atuação do banco, tal como a criação do Fundo Nacional de

Investimentos (FUNAI). Instrumento que rapidamente se tornou responsável por aproximadamente 30% dos recursos do Banco em 1964.

Os esforços para o provimento de novas fontes de recursos para a atuação do BNDE resultaram na criação do Imposto sobre Operações Financeiras, em 1966. Tais recursos constituíam reserva monetário do Banco Central, podendo ser destinada ao BNDE, caso determinado pelo Conselho Monetário Nacional. Além disso, no período do governo Castelo Branco houve uma melhoria nas relações com os países centrais, numa política considerada amigável ao capital estrangeiro. O BNDE passou a ser responsável pela intermediação dos fundos obtidos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outros acordos internacionais.

Neste período, Araujo *et al.* (2011) evidenciam a predominância das operações vinculadas à indústria, que atingiram um total de 92% em 1963, relegando aos serviços de utilidade pública como transportes e geração de energia um papel secundário no período. Entre 1952 e 1967 houve uma mudança perceptível nos direcionamentos das operações do banco. Enquanto em sua atuação inicial o banco se mostrou um importante instrumento para o financiamento dos investimentos em serviços de utilidade pública, representando 69,8% do total de suas operações entre 1952 e 1960, nos períodos posteriores as operações destinadas a indústria cresceram de maneira notória, atingindo um total de 82,6% das operações financiadas pelo banco entre 1964 e 1967.

Nos anos posteriores ao término do mandato de Castelo Branco, foi inaugurado o período que seria consagrado na literatura econômica brasileira como o “Milagre Econômico”. Sob o comando de Delfin Neto no ministério da fazenda, foram adotadas medidas heterodoxas para o combate da inflação. A atuação governamental de combate à inflação passou a combater a inflação pela redução dos custos produtivos, não mais por medidas restritivas. Foi criada a Comissão Nacional de Estabilização de Preços (posteriormente substituída pela Comissão Interministerial de Preços – CIP) e implementado um sistema de controle de preços.

O período apresentou taxas de crescimento médias de 10% ao ano, principalmente apoiadas na utilização da capacidade ociosa do parque industrial, promovida pelo sistema de controle de preços. Além de diversos programas de incentivos e subsídios, um sistema tributário regressivo. Durante a implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) e do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) a atuação do BNDE foi destacada como veículo para realização dos investimentos em capital fixo propostos pela segunda etapa do PED. Já no período do PAEG a função principal do banco seria auxiliar o empresariado nacional na construção da “Grande Empresa Nacional”, protegendo os setores prioritários, promovendo a

concentração, inovação e economias de escala. Tal papel foi viabilizado principalmente pela atuação dos fundos vinculados, sendo o principal expoente o FINAME (ARAÚJO *et al*, 2011).

Neste período, com a atuação do banco voltada ao cumprimento das proposições do PED e do PAEG, houve elevação da predominância de operações vinculadas ao setor industrial, relegando aos serviços de utilidade pública a parca participação de 9,22% no total das operações aprovadas pelo banco no ano de 1973. Os autores defendem que tais características determinam a atuação do banco neste período, voltado principalmente ao desenvolvimento do setor industrial, com sua atuação centrada no apoio financeiro, não mais na parte técnica como no período anterior.

Visando o cumprimento do estipulado pelo II PND do governo Geisel, foi realizado um novo ciclo de investimentos em infraestrutura na economia brasileira, principalmente financiado pelo endividamento externo. Tal plano buscava de forma concomitante a consolidação da instalação da indústria pesada, a internalização da produção de bens de capital e o complemento da capacidade produtiva de insumos básicos e bens intermediários.

Mais uma vez o BNDE teve de se adaptar as condições impostas pelas disputas no âmbito político. Sua atuação ao longo do final da década de 1970 teve de se alinhar: i) com a expansão de suas fontes de recursos, uma vez que a viabilização do projeto da Grande Empresa Nacional se daria pela atuação dos fundos geridos pela entidade, ii) a delimitação de sua atuação junto ao setor privado, uma vez que o setor público financiava-se com subsídios via empréstimos estrangeiros e iii) o processo de reorganização do banco, com a criação de diversas subsidiárias como a EMBRAMEC, FIBASE S.A., IBRASA, empresas criadas visando o fortalecimento da atividade do setor privado.

No quinquênio 1974 – 1979 o BNDE registrou um crescimento médio de seus recursos de aproximadamente 21% por ano, índice bastante elevado quando comparado ao crescimento econômico de 3,6% ao ano no governo Médici. No período foi retomada a tradição do banco na elaboração do planejamento setorial, sendo que a entidade foi responsável pela elaboração do Primeiro Plano Quinquenal de Ação, que visava delimitar a atuação do banco para viabilização da execução do II PND.

Confirmando a tendência dos anos anteriores, a atuação do BNDE continuou a se concentrar no financiamento à atividade privada nacional, sendo que no ano de 1977 o total de recursos destinados às obras de Serviços Públicos representava apenas 3,33% do total aportado pelo banco, enquanto os financiamentos à indústria nacional perdiam peso, devido a criação de novos fundos vinculados e das empresas subsidiárias, porém continuavam a representar a maioria das operações aprovadas no ano, com um total de 29,85% (ARAÚJO *et al*, 2011).

O cenário econômico latino-americano foi marcado pela crise da dívida externa nos anos posteriores ao Segundo Choque do Petróleo e a elevação da taxa de juros norte-americana. Com a máquina pública tendo sua atuação limitada pela expansão da dívida, o BNDE voltou-se ao apoio das empresas privadas gravemente afetadas pela crise. No período de 1980 o banco viu suas fontes de recursos reduzirem-se em 18%, sendo que no ano posterior a contração continuaria com redução de mais 12%, dado a estratégia tipicamente ortodoxa adotada para o combate da crise da dívida externa.

O BNDE voltou a desempenhar um papel secundário na execução da política econômica neste período. Num cenário onde as prioridades eram os ajustes macroeconômicos, controle da inflação e a geração de superavit comerciais, a atividade do banco tomou novos direcionamentos estratégicos. Diminuiu-se substancialmente a parcela de recursos destinada às indústrias de bens de capital, que de 1976 a 1978 tinham recebido 59,9% do total dos recursos, tendo no triênio subsequente recebido apenas 3,1%. Os recursos agora escassos eram destinados principalmente aos setores de Insumo Básicos e Infraestrutura, recebendo 40,3% e 38% das operações aprovadas entre 1979 a 1982, sendo que suas participações no período anterior eram apenas 5,1% e 2,9% do total das operações aprovadas (ARAÚJO *et al*, 2011).

A crise da dívida externa na de 1980 forçou o banco a reestruturar suas operações. Além da mudança na tendência geral de atuação, o BNDE passou a financiar um número crescente de projetos nas áreas de produção agrícola, educação, saúde e habitação. A partir do decreto de lei número 1940 de 25 de maio de 1982, foi criado o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) com o objetivo de captar recursos para o empreendimento das atividades do BNDE nas áreas de desenvolvimento social. Foi a partir da criação do FINSOCIAL que se adicionou a letra S ao acrônimo BNDE, tornando-se BNDES. No primeiro ano o FINSOCIAL era responsável por mais de 13% dos recursos do banco, sendo que os fundos se constituía sobre a contribuição imposta pela lei de 0,5% da renda bruta das empresas. Uma vez imposta a impossibilidade de se prosseguir no apoio a um projeto desenvolvimentista nacional, devido à crise da dívida externa, o banco se voltou para financiar da forma mais eficiente possível o desenvolvimento com seus escassos recursos. O banco reduz sua atuação enquanto promotor do desenvolvimento via fortalecimento do processo de industrialização e passa a exercer atividades em setores como a educação, saúde e habitação.

## **Considerações Finais**

O processo de industrialização empregado pelos países da América Latina, dos quais abordamos o caso brasileiro mas que estende-se as experiências mexicana e argentina, é apontado como tendo sido mal sucedido. As críticas usualmente abordam a intervenção estatal, na forma do protecionismo e das empresas públicas, que resultariam em distorções nos incentivos e ineficiência da estrutura produtiva (HABER, 2008). Considerando a análise comparativa de outros casos de industrialização atrasada, tais críticas não se justificam. A análise de Amsden (1989) da industrialização tardia da Coreia do Sul destaca justamente a importância da atuação governamental na determinação destes incentivos “errados” utilizados para superar as penalidades do atraso.

Outro ponto comumente apontado como equívoco neste processo é a opção pelo aprofundamento da estratégia de substituição de importações empregada frente a primeira crise do petróleo e em resposta à crise do nacional desenvolvimentismo. A marcha forçada adotada pelo governo Geisel, via implementação do II PND, foi responsável pela implementação dos últimos elos de uma cadeia produtiva completa e possibilitaram o alívio das tensões no balanço de pagamentos no período posterior. Estratégia semelhante foi adotada pela Coreia do Sul no período conhecido como “*The Big Push*” no período de 1973 a 1979 (AMSDEN, 1989). Apesar de também financiada por empréstimos estrangeiros, a proporção do débito externo sul-coreano na produção nacional permaneceu inalterada no período, muito diferente do ocorrido nos países da América Latina onde o período foi marcado pela crescente pressão causada pelo endividamento externo.

A atual crise parece uma evidência da limitação da resposta adotada como alternativa, a saber o alinhamento aos requisitos dos mercados internacionais, simbolizado pela adoção e manutenção do tripé macroeconômico neoclássico na década de 1990, pós consenso de Washington. O aprofundamento de tal alinhamento, evidenciado pela Emenda Constitucional nº 95 de 15/12/2016, atrasa a retomada do desenvolvimento econômico em vez de promovê-lo. Amsden (1989) ressalta a importância de fatores como a diversificação dos grandes grupos de negócios, os “*chaebols*”, a oferta abundante de gerentes competentes e de força de trabalho educada a baixos custos. Haber (2008) ressalta o abismo produzido pela condução do processo de industrialização tardia em países com histórico de baixos incentivos no processo educacional.

Sendo assim, não compreende-se a alternativa de limitação dos gastos públicos e consequente restrição dos investimentos em setores como a educação como uma política que possa promover o desenvolvimento a longo prazo. Aparentemente tais medidas atendem a interesses estrangeiros e de parcelas minoritárias da sociedade brasileira. A integração nacional

aos mercados internacionais não tem produzido o desenvolvimento proposto por seus defensores. A comparação com o caso de industrialização atrasada da Coreia do Sul permite inferir sobre a importância de fatores como a distribuição de renda, a exigência de contrapartidas aos incentivos oferecidos (como as exigências de exportações empregadas pelo governo sul-coreano) e a importância da educação no êxito da condução dos processos de industrialização tardia.

O financiamento aos investimentos de caráter “social” realizados pelo BNDES podem se constituir em uma importante ferramenta na superação das limitações impostas pelos baixos incentivos históricos aos setores sociais resultantes do processo de colonização brasileiro. A manutenção de políticas de microcrédito pelo banco auxiliam o processo de distribuição de renda. Contudo tais políticas ainda representam uma parcela bastante restrita dos recursos empregados pelo banco. No site do BNDES é possível averiguar as estatísticas operacionais de 1995 em diante, fica evidente a permanência da predominância de investimentos em infraestrutura (43,9% no ano de 2018) e voltado ao financiamento das empresas de grande porte. (68,4% do total em 2014, ano de maior atuação e 55,3% no ano de 2018) (BNDES, 2019).

### Referências Bibliográficas

- AMSDEN, A. **Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization**, Oxford University Press, 1989.
- ARAUJO, V., CAPUTO, A., COSTA, G. e MELO, H. “La experiencia brasilenã con bancos de desarrollo: El caso del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil”. em **La Banca de Desarrollo en América Latina: Luces y sombras en la industrialización de la región**, org. Rougier, M., Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires, 2011.
- BENNATTI, A. **Processo de Substituição de Importações: Uma estratégia de desenvolvimento para América Latina. Experiências comparadas – Brasil e México**, Universidade de São Paulo, dissertação de mestrado, São Paulo, 2010.
- BNDES. **Estatísticas Operacionais do Sistema BNDES**. Disponíveis em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/estatisticas-operacionais-sistema-bndes>. Acesso em: 10 de mai. 2019.
- BULMER-THOMAS, V. “As economias latino-americanas, 1929-1939”, em **História da América Latina: a América Latina após 1930**. Org. Leslie Bethell. São Paulo: Edusp, 2009.
- CÁRDENAS, E. “El mito del gasto público deficitário en México: 1934-1956”. **El Trimestre Económico**, nº 300, pp 809-840, Outubro-Dezembro 2008.

- DIAS, J. L. **O BNDE e o Plano de Metas** – 1956/61. BNDES: Biblioteca Digital, 1996. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2381/3/O%20BNDES%20e%20o%20Plano%20de%20Metas-final\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2381/3/O%20BNDES%20e%20o%20Plano%20de%20Metas-final_P.pdf). Acesso em: 12 de mai. 2019.
- FERRER, A. **A Economia Argentina: De suas origens ao início do século XXI**. Buenos Aires: Elsevier, 2004.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 15. ed. São Paulo: Nacional, 1977.
- GERSCHENKRON, A. **Economic Backwardness in Historical Perspective: A book of essays**. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 1962.
- HABER, S. “The political economy of industrialization”. Em **The cambridge economic history of latin américa: Volume II – The long twentieth century**, (orgs.) Bulmer-Thomas, V. Conde, R. e Coatsworth, J., Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- PREBISCH, R. “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”. **Boletín Económico de la América Latina**, Cepal, 1949.
- SUZIGAN, W. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Hucitec, 2000.
- TAVARES, M. C. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**, 3ª Ed., Zahar, Rio de Janeiro, 1974.

## O SISTEMA ECONÔMICO MUNDIAL E O SENTIDO DA DÍVIDA PÚBLICA<sup>21</sup>

Hugo Márcio Vieira de Almeida Andrade<sup>22</sup>

Gildásio Santana Júnior<sup>23</sup>

### RESUMO

A Dívida Pública constitui-se nos empréstimos contraídos pelo Estado a fim de financiar a parte dos gastos públicos que não são cobertos com a arrecadação. Em função do crescimento elevado do seu estoque nos últimos anos, a partir de 2015, ocorre o aumento da percepção da questão da Dívida Pública brasileira, a qual passa a estar mais presente nos noticiários e debates econômicos. Desse modo, a discussão envolveu economistas, da heterodoxia a ortodoxia, que divergem em diferentes opiniões. Diante do debate, o objetivo é analisar como a relação de dependência do Brasil no sistema econômico mundial influenciou no crescimento da Dívida Pública brasileira no período recente. A investigação se justifica pela relevância do tema, o qual que possui inúmeras publicações, notícias, entrevistas e análises. Assim, a problemática descreve-se nos seguintes questionamentos: como a dependência do Brasil ao sistema econômico global afetou o endividamento público brasileiro? Desse modo, para alcançar os objetivos da presente pesquisa, lançou-se mão de revisão bibliográfica, pesquisa documental e a análise dos dados, tecendo-se interpretações com sentido mais amplo. Em conclusão, aponta-se que a dependência do Brasil ao sistema econômico mundial contribuiu para o aumento do endividamento público brasileiro.

**Palavras-chave:** Dívida pública. Dependência. Economia Brasileira. Economia Política. Finanças Públicas.

### ABSTRACT

Public Debt is one of the largest state checks to finance a portion of the resources that are not covered by a collection. In the exercise of the database's growth in the following years, from 2015 onwards, the perception of the Brazilian Public Debt issue has increased, once again present in the news and economic debates. Thus, a debate has involved economists of heterodoxy and orthodoxy, who differ in different opinions. Before the debate, the dictionary is modern and influential on the international growth of Brazilian society. Research is justified by the relevance of the topic, which is the source of news, news, interviews and analyzes. Thus, a problematic describes the following questions: as a dependence of the global economic system? Thus, to achieve the objectives of the present research, to use bibliographical images, documentary research and an analysis of the data, weaving the interpretations with the broader look. In conclusion, it is pointed out to the dependence of Brazil on the economic system of international contribution for the increase of the Brazilian public indebtedness.

### Keywords:

Brazilian Economy. Dependency. Political Economy. Public debt. Public finances.

---

<sup>21</sup> Esse artigo é referente ao V Encontro Científico da Pós-Graduação em Economia da Unesp.

<sup>22</sup> Mestrando em Economia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP.

<sup>23</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA. Professor Titular da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB.

## INTRODUÇÃO

Ocorre um déficit das contas públicas quando, em um exercício fiscal, um governo gasta mais do que arrecada. Desse modo, a fim de cobrir esse déficit, o governo contrai empréstimos através da emissão de títulos públicos com taxas de remuneração. O montante dos empréstimos contraídos pelo Estado para financiar a parte dos gastos do governo que não são cobertos com a arrecadação torna-se a ‘Dívida Pública’.

A depender do seu montante e trajetória, essa Dívida pode se tornar um problema ao longo tempo, afinal, ela é remunerada por taxas que podem exigir cada vez mais esforços fiscais do governo para saldá-la. Assim, cabendo à autoridade monetária em serviço tomar as decisões necessárias para equacionar essa questão.

Destaca-se que a partir de 2015, ocorreu o aumento da percepção da questão da Dívida Pública brasileira que passa a estar mais presente nos noticiários e debates econômicos em função do crescimento elevado do seu estoque nos últimos anos. A situação foi agravada com as perspectivas negativas do país causadas pelas denúncias de corrupção e pela crise financeira, a qual se acentuou no Brasil ao final do ano de 2014. Toda a discussão a respeito da Dívida Pública brasileira tem envolvido os maiores economistas do país da heterodoxia.

Muitos desses economistas, como Marcio Pochmann (2016) e Luiz Gonzaga Belluzzo (2016), argumentam que a principal responsável pelo aumento do endividamento público é uma crise econômica global, a qual afeta o endividamento público não só do Brasil, mas da maioria dos países do mundo.

Diante do debate colocado pelos economistas, o objetivo geral deste trabalho é analisar como a relação de dependência do Brasil no sistema econômico mundial influenciou no crescimento da Dívida Pública brasileira no período recente.

A investigação se justifica pela relevância do tema que possui inúmeras publicações, notícias, entrevistas e análises, do período colonial até os dias atuais, demonstrando que a questão da Dívida Pública sempre esteve à tona no Brasil. Torna-se necessário ilustrar que as categorias econômicas analisadas neste estudo são importantes, tais como: endividamento público, déficit ou superávit, solvência, variação cambial, moeda, desenvolvimento, crescimento econômico, dentre outros conceitos.

A escolha do tema também se deve à existência de referências importantes, que tratam do assunto com propriedade e que, inclusive, incentivaram este tipo de trabalho por

proporcionar a compreensão do processo de endividamento brasileiro e pela tentativa de complementar os esforços teóricos da área.

É com base na discussão contraditória posta pelos economistas que surge a problemática deste trabalho: como a dependência do Brasil ao sistema econômico global afetou o endividamento público brasileiro?

Por sua vez, o artigo trata da relação centro-periferia e o endividamento público, além das transformações do sistema econômico mundial após 1970, que modificaram as características do endividamento público mundial.

Os pressupostos teóricos desta pesquisa são baseados nas categorias analíticas de Filgueiras e Gonçalves (2007). Desse modo, a análise é feita com base em três pilares: (i) perspectiva histórica; (ii) avaliação crítica e (iii) abordagem da Economia Política de Marx. Segundo Gonçalves (2015), um estudo mais preciso da economia brasileira deve abarcar: o método da Economia Política (interação entre economia e política) dando ênfase às questões estruturais e compreendendo a dinâmica dos conflitos de interesses (classes, grupos, setores, etc.).

A economia política de Marx leva a compreensão de que a teoria é a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito de pesquisa, dessa forma, pela teoria o indivíduo reproduz em seu pensamento a estrutura e dinâmica do objeto que pesquisa. Assim, essa reprodução se constituirá tanto mais correta e verdadeira quanto mais fiel o indivíduo for ao objeto. Dependendo a partir dessa ótica em que a teoria é o real reproduzido e interpretado no plano ideal.

Nesse sentido, para Marx, o objeto de pesquisa não depende do sujeito, ou seja, do pesquisador, para existir. O objetivo do pesquisador seria ir além da aparência fenomênica, imediata e empírica, na qual se inicia o conhecimento, sendo importante e não devendo ser descartável, assim, aprendendo a essência, ou seja, a estrutura e a dinâmica do objeto. A essência do objeto, por sua vez, é concebida por meio de procedimentos analíticos e operando sua síntese mediante a pesquisa viabilizada pelo método em que o pesquisador retrata, no plano ideal, a essência do objeto investigado.

Na abordagem de Marx, o pesquisador deve começar pelo real ou pelo concreto, essa é a fase em que o objeto de pesquisa apresenta-se em sua aparência fenomênica mais simples pela categoria do “concreto caótico”, que por meio da análise se transforma em conceitos que remetem a abstrações mais simples (NETTO, 2011, p.42). No entanto, Marx entende que chegar às determinações mais simples não é o suficiente. Em um primeiro momento parece plausível apoiar-se naquilo que se supõe efetivo, “[p]arece correto começar pelo real e o concreto [...],

Contudo, a um exame mais atento, tal revela-se falso” (MARX, 1859, p. 15). Assim, o concreto é, na verdade, o ponto de partida.

Segundo Netto (2011), Marx insistiu no processo de transformações do concreto caótico nas abstrações como indispensável para o pesquisador, tendo em vista que a abstração retira do objeto de pesquisa as suas determinações mais concretas. Ainda resta “a viagem de regresso”, que Marx entendia como fundamental para se apropriar da realidade do mundo, a transformação do “abstrato” em “concreto pensado”.

Difunde-se pelos noticiários e por muitos economistas que “o populismo fiscal” é a causa para o aumento do endividamento público brasileiro. Todavia, esse motivo apresenta como o concreto “caótico” dessa pesquisa, isto é o ponto de partida, e ao se debruçar sobre o estudo do endividamento público e verificar as suas determinações mais simples, observa-se que a essência para a elevação endividamento é a “dependência” do país ao sistema econômico mundial. Cabe ao pesquisador o processo de exposição do objeto de pesquisa, em que o “abstrato” torna-se “concreto pensando”, conforme compreendido como o diferencial do método de Marx.

Será usada a teoria marxista da dependência, por Marini (1973), que disserta sobre a inserção internacional subordinada das economias dependentes, em especial, as latino-americanas. Além disso, serão usados os conceitos de Filgueiras e Gonçalves (2007) de modelo liberal periférico e vulnerabilidade externa.

O modelo liberal periférico é baseado nas profundas transformações estruturais da na economia brasileira na década de 1990, ganhando esse nome devido às reformas que o estruturaram. Considera-se liberal devido às medidas que o conceberam: abertura comercial e liberalização da economia, privatização do patrimônio público e flexibilização do mercado de trabalho.

Ademais, o modelo é encarado como periférico por se tratar de uma prática específica das políticas econômicas neoliberais em um país dependente. A vulnerabilidade externa, por sua vez, é definida como o grau de capacidade de resistência às adversidades, ou seja, condições desestabilizadoras e choques externos. De modo que a vulnerabilidade externa pode ser de dois tipos: Conjuntural e Estrutural.

Desse modo, a fim de alcançarmos o objetivo, lançou-se mão do aprofundamento da revisão bibliográfica e fez-se a pesquisa documental, a respeito dos dados da Dívida Pública brasileira, tais quais tabelas, índices, gráficos, documentos.

O texto está dividido em quatro seções, em que serão apresentados os aspectos importantes da economia internacional que desencadearam as modificações do endividamento

público brasileiro. Num primeiro momento será elencado como funciona o endividamento público das nações dentro de uma relação centro-periferia.

Posteriormente, serão tratadas as modificações que ocorreram na economia mundial a partir da década de 1970, as quais transformaram o endividamento público no mundo. Dessa forma, será possível compreender como as mudanças no sistema econômico mundial contribuíram para o aumento do endividamento público brasileiro.

Por conseguinte, o texto conta com as Considerações Finais, em que se tenta revelar como a elevação do endividamento público está associada à relação de dependência de países periféricos, como o Brasil, com os países centrais.

### **1. A dependência entre nações e a ditadura dos credores**

Com o intuito de entender o papel do endividamento público nas economias capitalismo, torna-se necessário compreender como a relação centro-periferia, específica das economias dependentes na inserção do capitalismo global, influencia na transformação do endividamento público das nações dependentes em transferência de valor para as economias centrais. Nesse sentido, Marini (1973) disserta sobre a teoria marxista da dependência:

A tarefa fundamental da teoria marxista da dependência consiste em determinar a legalidade específica pela qual se rege a economia dependente. Isso supõe, desde logo, situar seu estudo no contexto mais amplo das leis de desenvolvimento do sistema em seu conjunto e definir os graus intermediários pelos quais essas leis se vão especificando. E assim que a simultaneidade da dependência e do desenvolvimento poderá ser entendida (MARINI, 1973, p. 35).

Sob esse aspecto, Carcanholo (2013) afirma que a teoria marxista da dependência facilita a compreensão da inserção internacional subordinada das economias dependentes, em especial, as latino-americanas, em que essa relação torna-se mais explícita com o avanço do neoliberalismo. Afinal, tais economias são caracterizadas como dependentes devido ao fato que, nessas economias, ocorre o processo compreendido como a troca desigual, em que uma parte do valor produzido não é apropriada por elas, mas sim, pelas economias centrais (CARCANHOLO, 2013, p. 194).

Segundo Marini (1973) a inserção internacional da América Latina ocorre, a partir do século XVI, nas estreitas relações entre as Colônias produtoras que transferiam um imenso volume de metais preciosos e mercadorias para Europa. Desse modo, sustentou-se, num

primeiro momento, o desenvolvimento do capital comercial e bancário e, posteriormente, financiou a existência do sistema manufatureiro que se transformaria nas grandes indústrias.

A partir do século XIX, ocorre a independência na América Latina, surgindo um grupo de países com as relações econômicas voltadas a Inglaterra, a partir da mesma estrutura que vigorava no sistema colonial. Os países recém-criados se ignoram e passam a organizar as suas economias para atender às necessidades inglesas, produzindo bens primários em troca de manufaturas de consumo e Dívida, reforçando o papel do endividamento público.

Portanto, é a partir desse momento que fica definida a inserção da América Latina na divisão internacional do trabalho. Assim, configura-se a dependência, conceituada como a relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em que relações de produção das nações dependentes são mudadas ou reconstituídas para assegurar a reprodução ampliada da dependência (MARINI, 1973, p. 4).

Desse modo, a consequente divisão internacional do trabalho, a qual decorreu na especialização em manufaturas dos países industriais, só foi possível devido à capacidade dos países latino-americanos de sustentarem uma grande produção agrícola e de matérias primas, condições necessárias para o desenvolvimento industrial. Assim, com a elevação da produtividade, a indústria passa a requerer cada vez mais matérias primas, evidenciando essa função da América Latina, tornando-se cada vez mais refém dos países centrais, já que o preço dos produtos industriais mantém-se relativamente estáveis e, em alguns momentos, cai lentamente.

Quanto aos produtos primários, estes caem de preço abruptamente e ficam a mercê das variações do mercado, sofrendo com a deterioração dos termos de troca. O problema é que as nações periféricas, frente a essa situação, não procuram equacionar os desequilíbrios causados pela troca desigual, assim, tentando compensar a perda no comércio internacional diante de uma maior exploração do trabalhador (MARINI, 1973, p. 11), dessa forma:

A economia exportadora é, portanto, algo mais que o produto de uma economia internacional fundada na especialização produtiva: é uma formação social baseada no modo capitalista de produção, que acentua até o limite as contradições que lhe são próprias. Ao fazê-lo, configura de maneira específica as relações de exploração em que se baseia e cria um ciclo de capital que tende a reproduzir em escala ampliada a dependência em que se encontra frente à economia internacional (MARINI, 1973, p.18).

Marini (1973) afirma ainda que o desenvolvimento industrial na América Latina, como processo de substituição de importações, não inverteu o papel das economias dependentes na divisão internacional do trabalho. Segundo Marini, na verdade, esse processo foi insuficiente

para transformar economias como Argentina, Brasil e México em verdadeiras economias industriais ou mesmo modificar o processo de acumulação de capital.

Nesse sentido, essas economias passam a ser denominadas como economias industriais dependentes, pois divergem da formação da economia industrial clássica, em que a concentração de capital e o trabalho assalariado promovem aumento da demanda pelo fato do trabalhador tornar-se também consumidor. Em sua formação, a indústria dependente, pressionada pelos padrões da economia exportadora, não conseguiu criar um mercado interno consistente, ampliando-se a partir de modificações exógenas (MARINI, 1973, p.21).

De acordo com Marini (1973), a industrialização da América Latina não modifica sua inserção internacional, já que a economia industrial dependente acaba por reproduzir os padrões da economia exportadora. Desse modo, mesmo que de forma diferente, visto que antes havia a separação entre produção e a circulação das mercadorias e, agora, existe uma separação entre a esfera alta e a baixa da circulação, assim, Marini (1973) explica sobre a industrialização da América Latina:

A industrialização latino-americana corresponde assim a uma nova divisão internacional do trabalho, em cujo marco são transferidas para os países dependentes etapas inferiores da produção industrial (...)sendo reservadas para os centros imperialistas as etapas mais avançadas e o monopólio da tecnologia correspondente. Indo ainda mais longe, pode-se distinguir na economia internacional escalões, nos quais vão sendo recolocados não só os novos países industriais, mas também os mais antigos (MARINI, 1973, p.24).

Com o neoliberalismo a relação de dependência dos mais periféricos aumentou, já que, segundo Fiori (1997), a partir dos anos 1980, ocorrem as mudanças responsáveis pela promoção da globalização financeira como principal vetor das transformações da economia capitalista. Dessa forma, tal propulsão foi dada por um conjunto de decisões estatais como a sobrevalorização do dólar pelo FED em 1979, o término do controle de capitais e a liberação das taxas de juros por parte dos EUA e Inglaterra. Nessa fase, o endividamento público assume um novo papel:

O neoliberalismo, ao reorientar a acumulação para os mercados internacionais, restringiu a ascensão do subimperialismo. A demanda estatal e o consumo suntuário assumiram papel central na realização dos lucros extraordinários. A Dívida Pública passou a ser chave na realização de superlucros, parte do mercado interno foi internacionalizado e o aparato produtivo, principalmente industrial, retraiu-se (MARTINS, 2013, p 41).

Nesse aspecto, estava-se dado o ‘pontapé’ inicial, o qual decorreria no processo abrangente de desregulamentação monetária e financeira, podendo possibilitar no aparecimento de novos mercados internacionais em que os governos passaram a financiar os déficits públicos por meio da emissão de título da Dívida Pública no mercado financeiro global. Esse processo de transformação é denominado como a “ditadura dos credores” (FIORI, 1997, p. 91) e com a ascensão no neoliberalismo e a sua influência no endividamento público poderá ser visto na próxima seção.

## **2. Neoliberalismo, reestruturação produtiva e globalização**

Filgueiras (2000) aponta que, desde o final do século XX, o mundo passava por uma rápida e profunda modificação do ambiente econômico, transformando as formas de organização da sociedade contemporânea por todo o globo terrestre. Tal processo inicia-se no final dos anos 1960, com a crise do modelo fordista e a partir do rompimento do tratado de *Bretton Woods* no começo da década de 1970.

O processo poderia ser resumido diante da análise e da caracterização de três fatores que possuem dimensão global e são complementares enquanto fatores determinantes para o novo momento do capitalismo, são estes:

Esses fenômenos, já largamente conhecidos e, com muitas divergências, tratados na literatura das mais diversas disciplinas, são:

1 – o neoliberalismo, aqui entendido em sua dupla dimensão, isto é, enquanto um a ideologia – reivindicada por intelectuais e governantes, e com forte influência no comportamento de indivíduos e de vários grupos sociais – e enquanto um conjunto de políticas econômico-sociais, adotadas por boa parte dos governos hoje no poder;

2 – a reestruturação produtiva associada às novas tecnologias e às novas formas e métodos de gestão e organização do trabalho, compreendida como uma resposta do capital à queda/estagnação da produtividade e diminuição dos lucros; e

3 – a globalização, vista em sua essência, num plano mais geral, como um processo de aprofundamento das tendências mais imanentes do sistema capitalista, apesar de apontar também para o surgimento de novas situações e novos problemas (FILGUEIRAS, 2000, p. 42).

Filgueiras (2000) afirma ainda que essas três situações são colocadas como uma tendência natural e inflexível do capitalismo. Todavia, servem mesmo como subterfúgio ideológico para influenciar as forças sociais que comandam esse processo, desconstruindo os seus interesses materiais particulares e tornando-os desejos gerais.

A primeira dessas situações, o neoliberalismo ou novo liberalismo, é um fenômeno político-ideológico disseminado pelo mundo a partir dos anos 1970, tornando-se, após duas décadas, uma cartilha teórica e prática para os partidos e governos dos governos ocidentais. Assim, foi difundido e banalizado para a sociedade por meio dos grandes meios de comunicação com intuito de torná-lo aceito pela maioria da população e para transformá-lo na forma tradicional de se pensar a vida em sociedade, com influência prática no dia a dia das pessoas (FILGUEIRAS, 2000, p.43). Desse modo, essa ideologia tem como função assumir a função de hegemonia cultural da sociedade ocidental.

Filgueiras (2000), portanto, afirma que o fenômeno de reestruturação produtiva pode ser sintetizado em uma única palavra: flexibilização. Entendido como a busca incessante pela liberalização dos processos produtivos, comerciais e financeiros sob a égide do capital, das plataformas do fordismo, por meio da inserção da eletromecânica de base microeletrônica, permitindo modificações céleres no sistema produtivo.

Seria assim a implantação do modo de produção toyotistas, que tem como princípio a mecanização flexível, evitar acumular estoques e desperdícios ao longo do processo, rigoroso controle de qualidade, produção *Just in Time* que é um sistema de produção rápido, eficiente e na quantidade necessária para atender aos pedidos. Ao contrário do fordismo, no toyotismo os funcionários devem estar a par de várias etapas do processo, sendo polivalente e executando várias tarefas diferentes.

Desse modo, o conceito de Globalização para os neoliberais diz respeito ao processo de aprofundamento da internacionalização nas modificações das relações capitalistas de produção e distribuição causadas pela reestruturação produtiva do neoliberalismo. Assim, para Filgueiras (2000), esse processo pode ser descrito como o movimento de continuação e expansão do modo de produção capitalista, que consiste no avanço de todas as características inerentes ao capitalismo, fortalecendo a noção de propriedade e incentivando toda forma de concorrência. Dessa forma, a competição entre nações se propaga diante das inovações, permeando os espaços do mundo e da sociedade restando espaço apenas para a lógica do capital.

Segundo Filgueiras (2000), o neoliberalismo tem sua gênese após a Segunda Guerra mundial, contrária as políticas da teoria keynesiana que presumia o intervencionismo estatal e era predominante da Europa e nos EUA. Consiste, então, na teoria econômica oposta ao *Welfare State* europeu ou ao o *New Deal* estadunidense.

As proposições desse modelo implicam em nenhuma restrição por parte do Estado ao mercado, que deve ter a liberdade econômica garantida. Desse modo, para os neoliberais, a desregulamentação dos mercados é a regra, sendo que o Estado não deve agir como promotor

do crescimento, por meio de políticas fiscais e monetárias ativas. Restando ao Estado apenas a posição de garantir a execução dos contratos de livre concorrência e de assegurar o direito de propriedade, sem poder agir como indutor da atividade econômica, conforme descreve o trecho abaixo:

Do ponto de vista do Estado, devia-se reduzir os gastos sociais do governo e realizar uma reforma fiscal, cujo ponto essencial deveria ser a diminuição dos impostos sobre as rendas e os rendimentos mais altos, dando-se assim maiores incentivos ao capital para realizar novos investimentos. A meta fundamental de todos os governos deveria ser a estabilidade monetária, adotando-se uma rígida disciplina orçamentária e buscando-se permanentemente o equilíbrio fiscal. Em suma, o objetivo a ser alcançado pode ser resumido num conceito: “desregulação”, isto é, substituir o Estado pela “livre concorrência” no que se refere ao funcionamento dos diversos mercados, em particular os mercados financeiros e o de trabalho (FILGUEIRAS, 2000, p. 57).

O mercado, nessa perspectiva, é entendido como o melhor alocador de recursos, sendo a ele imputada a responsabilidade de ofertar os bens e serviços para a sociedade. Dessa forma, para os neoliberais, até políticas sociais com o intuito de reduzir as desigualdades devem passar pelo crivo do mercado, eximindo o Estado de qualquer responsabilidade quanto à natureza desse problema.

Nesse sentido, a desigualdade é considerada como interessante e indispensável para a manutenção de uma sociedade democrática baseada na liberdade e na concorrência, são os pilares de uma sociedade meritocrática. No aspecto político, o neoliberalismo se fundamenta no Estado Democrático de Direito com ênfase nos direitos individuais (FILGUEIRAS, 2000, p. 46), sendo contrários a qualquer ação coletiva, como, por exemplo, sindicatos, associações, cooperativas.

### **3. A retomada da hegemonia norte-americana**

A ascensão do neoliberalismo acontece no esgotamento do padrão fordista de produção que desencadeia na crise dos anos 1970. Assim, pronunciou-se pela aceleração da inflação, queda da produtividade, diminuição das taxas de crescimento, elevação dos déficits públicos (aumento do endividamento público) e aumento dos níveis de desemprego nos países centrais<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Ao contrário dos países centrais, nesse período, o Brasil experimentava o “Milagre econômico”, momento em que ocorreram taxas elevadas de crescimento econômico baseado na elevação do endividamento externo.

Tal crise foi responsável pelo fim dos governos e partidos socialdemocratas e da ideologia que defendiam. O gasto público deixava de ser visto como indutor da atividade econômica, já que diminuição das taxas de crescimento econômico a arrecadação era prejudicada e os déficits públicos eram recorrentes e aumentavam com o passar do tempo.

O aumento do endividamento público tornou-se a alternativa encontrada pelos governos para sustentar os países enquanto não ocorriam as mudanças institucionais preconizadas pela nova hegemonia, tanto no âmbito da política, quanto da economia: os neoliberais, conforme demonstra Filgueiras (2000) no trecho abaixo:

Desse modo, a crise do fordismo, a partir dos anos 1970, não se resume apenas à crise de um padrão de acumulação de capital, nem muito menos à crise de um padrão de organização da produção. Ela anuncia, com todas as conseqüências daí advindas, a crise de um determinado “modo de vida”, a quebra de um pacto social, caracterizado pela busca do “pleno emprego”, por uma certa estabilidade no trabalho e por amplas garantias sociais. É justamente a destruição desse “modo seguro de se viver”, construído entre a Segunda Guerra Mundial e o início dos anos 1970, que dá origem ao profundo “mal-estar” específico deste final de século (FILGUEIRAS, 2000, p. 51).

Filgueiras (2000) relata que a crise instaurada em 1970 criou as bases necessárias para o estabelecimento do neoliberalismo como doutrina ideológica predominante. Desse modo, no final dos anos 1970, duas das maiores economias mundiais eram lideradas por neoliberais, os Estados Unidos, por Ronald Reagan, e o Reino Unido, por Margareth Thatcher.

De acordo com os neoliberais, as origens das crises estavam no excesso de poder dos sindicatos que pressionavam os salários para cima, inibindo a realização de lucros, aumentando os custos das empresas e impulsionando o processo inflacionário. Assim, a ideia desse argumento era descaracterizar os sindicatos como representantes dos trabalhadores, de modo a permitir que não houvesse reivindicações salariais ou de melhoria das condições de trabalho.

Também é durante esse período que ocorre o rompimento de ordem global do Tratado de *Bretton Woods*. O fim do Tratado promove alterações no mercado financeiro e de produto, significando o término da conversibilidade do dólar e do sistema de taxas de câmbios fixas, o que desencadeou uma inconstância da economia mundial, acompanhada do acirramento das disputas entre os países de centro.

Em 1973 e 1979, ocorre ainda, respectivamente, o primeiro e o segundo choque do que elevou drasticamente o preço desse produto, que era o principal insumo energético e base do padrão de industrialização dos países centrais. Ainda em 1979, acontece a elevação das taxas de juros americanas, que “viria a se constituir, nos anos 80, numa das razões essências da

chamada “crise da Dívida externa” dos países da periferia do capitalismo” (FILGUEIRAS, 2000, p.53).

As repercussões dessas medidas são vistas no Brasil anos 1980, já que de acordo com Pochmann (2008):

[...] Constatou-se a existência de um elemento estrutural na economia brasileira que transformou o setor público no comando da produção de uma nova riqueza financeira, apropriada pelo setor público na forma de direitos de propriedade dos títulos que carregam o endividamento público. Assim, para dar conta da sucessiva geração de propriedades resultantes da acumulação financeira, tornou-se imperativa a implementação de um ajuste regular nas finanças públicas, que atou perversamente sobre a imensa maioria da população excluída do ciclo de financiamento. (POCHMANN, 2008, p. 56)

Nas periferias, o neoliberalismo se propagou por meio do Consenso Washington, em 1989, que foi um conjunto de dez medidas formuladas por economistas de instituições financeiras, como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos para aplicação nos países em desenvolvimento.

As dez medidas eram: 1. a disciplina fiscal; 2. a diminuição do gasto do setor público; 3. a reforma tributária; 4. as taxas de juros elevadas; 5. a taxa de câmbio de mercado; 6. a abertura comercial; 7. a atração do investimento estrangeiro direto; 8. a privatização das empresas estatais; 9. a desregulamentação das leis econômicas e trabalhistas; e 10. o direito à propriedade intelectual. Nesse sentido, Filgueiras (2000) cita que:

Na periferia do sistema, as políticas neoliberais foram consolidadas pelo Consenso de Washington, cuja agenda pode resumida pelos seguintes pontos: combate à inflação através de planos de estabilização alicerçados na valorização das moedas nacionais frente ao dólar e na entrada de capitais especulativos; abertura da economia, com a desregulamentação dos mercados de produtos e financeiros; e, adicionalmente, as chamadas reformas estruturais do Estado – com destaque para a privatização – e da economia, com a quebra dos monopólios estatais (FILGUEIRAS, 2000, p. 58).

Tavares (1997) aponta que a ordem capitalista durante os anos 1970 caminhava em desfavor dos interesses nacionais americanos. O EUA se via ameaçado por dois países de importância estratégica: o Japão e a Alemanha. A inexistência de uma hegemonia na economia global estava levando ao desarranjo da ordem posta no pós-guerra e descentralizando os interesses privados e regionais os quais prejudicavam os americanos.

Nesse sentido, o desenrolar das políticas econômicas que ocorreram a partir de 1979 consistiu na tentativa de retomada da hegemonia dos EUA. Assim, com o intuito de retomar o controle financeiro internacional por meio da intitulada diplomacia do dólar forte, que jogou o

mundo numa recessão, mas permitiu aos EUA recuperar o sentido da economia mundial. (TAVARES, 1997, p. 30).

Segundo Tavares (1997), a partir de 1979, os EUA declarou-se contrário às propostas do FMI de implantar uma nova ordem monetária baseada em uma cesta de moedas, em que haveria um aumento do controle público do sistema financeiro internacional. Os americanos confrontaram o FMI impedindo que o dólar se desvalorizasse como ocorria desde 1971 e subiram abruptamente a taxa de juros doméstica, declarando que o dólar permaneceria como moeda padrão internacional, restaurando, assim, a sua hegemonia.

Essa medida lançou o próprio EUA e a economia global numa recessão que durou três anos, ocorrendo, inclusive, falência de bancos e grandes empresas americanas. Além disso, tal medida colocou os países devedores às ruínas, forçando-os a adotar políticas econômicas recessivas, como a política americana.

A partir dessa lógica que predomina-se a concentração e centralização de capitais, em que poucas empresas multinacionais de portes vultosos assumem a produção e tomam controle da maior parte do mercado. Ademais, em um ambiente que o mercado financeiro, por meio do processo de especulação, torna-se o mais importante da economia, conforme descrito por Tavares e Melin (1997):

[...] Há ainda um momento **centralizador** que [...] promove a localização convergente de capitais patrimoniais e financeiros nos grandes centros decisórios mundiais, sujeitando o direcionamento dos fluxos de capital financeiro e a disponibilidade de crédito e liquidez em qualquer parte do globo a uma lógica financeira centralizada tanto no que toca à fixação de parâmetros de rentabilidade como à distribuição do risco – avalizada permanentemente por agências privadas ou multilaterais -, configurando a [...] “ditadura do capital financeiro” (TAVARES e MELIN, 1997, p. 73).

A consequência disso é um cenário econômico com expectativas cada vez mais incertas e as crises tornam-se mais poderosas devido ao seu alastramento. A relação entre centro e periferia torna-se mais imbricada e instável.

Nesse sentido, a periferia torna-se mais suscetível as mudanças da economia internacional e, mesmo que ocorra difusão de progresso técnico de alto valor para as periferias, isso só ocorre nos momentos de ascensão da economia. Ademais, o repasse é seletivo privilegiando a difusão de bens que sirvam para aumentar a escala e reduzir os custos de bens, geralmente primários, dos quais os centros usam como matéria-prima.

A globalização afetou a produção, os mercados de produtos e criou um mercado financeiro mundial. A expansão do mercado financeiro deve ser analisada com mais atenção,

pois está mais relacionada com a questão do endividamento público. Destaca-se, sobretudo, devido ao amplo acesso dado aos capitalistas aos territórios econômicos, desvinculando os capitais das suas nações, tal qual na esfera produtiva, como ocorre com as multinacionais.

A desterritorialização financeira significa que as firmas podem contrair empréstimos e aplicar capitais em qualquer lugar do mundo de acordo com as vantagens ocasionais. Assim, a globalização financeira se deu de três formas, são elas: com a desregulamentação monetária e financeira, com a desintermediação e com a abertura dos mercados financeiros nacionais (FILGUEIRAS, 2000, p. 62).

Segundo Filgueiras (2000), o fim da conversibilidade dólar significava a inexistência de uma âncora cambial para as moedas, desencadeando na união dos mercados financeiros. Assim, gerou-se uma grande inconstância nas atividades econômicas internacionais, influenciados tanto atividades produtivas quanto financeiras.

Como consequência, há uma valorização das instituições financeiras, como os seguros, fundos de pensão e fundos de investimentos, além do surgimento de novos investidores. Esse movimento de desregulamentação foi incentivado pelos Estados Unidos para o financiamento do imenso déficit comercial, conforme Filgueiras (2000) descreve:

Assim, facilitou-se aos diversos agentes financeiros, em especial bancos e investidores institucionais, a atuação nos mais diversos segmentos dos mercados, em especial o de ações e o da Dívida Pública. Com isso, aumentou-se a liquidez e a mobilidade entre os diversos mercados, bem como estimulou-se a criação de todo um conjunto de inovações e produtos financeiros, que facilitaram o trânsito dos recursos entre os mercados e responderam à demanda por segurança dos aplicadores num ambiente de extrema incerteza (FILGUEIRAS, 2000, p. 63).

Tavares (1997) afirma que a forçada sobrevalorização do dólar retomou o controle do FEB dos bancos e do resto do sistema bancário privado internacional. Tal sistema, após as medidas dos EUA, foi forçado a diminuir o crédito e reduzir o andamento das operações no mercado interbancário. Dessa forma, essa redução foi ainda pior nos países periféricos que, após a crise do México, viram o sistema bancário privado se afastar e se esconderem nas grandes praças financeiras.

A orientação do sistema de crédito destinou-se basicamente para os EUA e o sistema bancário passou a estar sob o controle da política monetária do FED, que controlava as regras da economia (TAVARES, 1997, p. 34). As oscilações da taxa de juros e câmbio estavam novamente atreladas ao dólar e a liquidez internacional, através dos grandes bancos, foi colocada a disposição dos EUA, financiando o déficit fiscal americano, assim:

Na esteira da moratória mexicana (1982) e da subsequente crise de liquidez internacional que atinge todo o continente, têm lugar desvalorizações cambiais na América Latina com o intuito de produzir superávits comerciais e servir parcialmente o pagamento dos juros da Dívida externa, como condição de sobrevivência dos grandes bancos americanos que, ao contrário de seus congêneres internacionais acham-se impedidos de efetuar *write-off* da Dívida, por força da legislação bancária dos EUA. (TAVARES e MELIN, 1997, p. 59).

De acordo com Tavares (1997), o déficit fiscal americano se transformou no único fator de estabilização temporária do mercado monetário e de crédito. O custo dessa estabilidade é a submissão do resto mundo à chamada diplomacia do dólar, em prol do discurso do “equilíbrio macroeconômico” da economia global. Ademais, ficam anuladas as capacidades das nações de crescerem por conta própria já que seus déficits públicos tornam-se déficits financeiros estruturais, anulando a possibilidade de políticas fiscais ativas.

Nesse sentido, posta a hegemonia do dólar no sistema de crédito, a maioria dos países são forçados a praticar políticas fiscais e monetárias contracionistas. Assim, os países precisam buscar superávits comerciais, cujos objetivos são compensar a situação deficitária dos EUA conforme pode ser visto no trecho abaixo:

O componente financeiro do déficit é crescente graças à mera rolagem da Dívida Pública americana, que alcançou em maio de 1985 cerca de 1 trilhão e 600 bilhões de dólares, cifra correspondente à cerca de 80% da circulação monetária total no mercado interbancário internacional. Esta Dívida é o único instrumento que os EUA têm para realizar uma captação forçada da liquidez internacional e para canalizar o movimento do capital bancário japonês e europeu para o mercado monetário americano. Por outro lado é um instrumento de aplicação seguro e de alta rentabilidade para o excesso de recursos financeiros dos principais rentistas à escala mundial. (TAVARES, 1997, p. 35)

Segundo Tavares (1997), o principal objetivo da diplomacia do dólar era colocar os interesses do capital financeiro internacional sob o comando americano. O controle do sistema financeiro internacional foi dado aos EUA por conta a iminência de uma ruptura do sistema privado de crédito devido aos possíveis calotes de países da periferia e grandes empresas. Dessa forma, esse controle deu aos americanos a oportunidade de recuperar a economia nacional por meio do aumento do endividamento público, conforme descreve o trecho a seguir:

Na prática os americanos estão aplicando a mesma técnica que o Brasil e o México aplicaram recentemente e que o Japão utilizou na década de cinquenta. Finalmente, os EUA descobriram a técnica latino-americana e japonesa de

desenvolvimento: financiamento do crescimento com base crédito de curto prazo, endividamento externo e déficit fiscal. E como a sua moeda é hegemônica e sobrevalorizada, a economia americana nem inflação tem (TAVARES, 1997, p. 38).

A partir das proposições de Filgueiras (2000) e Tavares (1997), fica nítido como o neoliberalismo, a reestruturação produtiva e a globalização agiram em conjunto para realizar as transformações no capitalismo necessárias para o aumento da exploração do trabalho pelos capitalistas. Nesse cenário, caracteriza-se a desregulamentação, a concentração, a centralização e a internacionalização dos mercados financeiros em que estão situadas as Dívidas públicas, ou seja, dentro da subordinação de capital entre centro e periferia.

Filgueiras (2000) destaca que, nos países desenvolvidos, as medidas neoliberais promoveram a diminuição da inflação, o retorno das taxas de lucros e aumento dos níveis de emprego. Por outro lado, houve enfraquecimento do movimento sindical, elevação do grau de desigualdade, intensificação da especulação financeira e taxas de crescimento moderadas. Mesmo diante de tantas adversidades, o bem estar nesses países não diminuiu consideravelmente, muito em virtude dos gastos previdenciários e com desempregados.

#### **4. A lógica do endividamento público**

O propósito das medidas neoliberais é inibir os países periféricos para que deixem de ser dependentes e cresçam diante de políticas fiscais e monetárias ativas, tornando-se competitivos no cenário internacional. Os centros influenciam as políticas econômicas dos países periféricos, como no caso do Consenso de Washington, o qual difunde medidas econômicas que tornam as economias periféricas completamente vulneráveis e dependentes do fluxo de capital internacional.

Nesse sentido, como são dependentes, quando ocorrem as crises, os países periféricos que são, geralmente, exportadores de produtos primários, são duramente afetados, já que dependem do crescimento dos países centrais para vender os seus produtos. Assim, a queda do valor das exportações e dos fluxos de capitais impacta diretamente na geração de emprego e renda, reduzindo o consumo das famílias e a arrecadação dos governos, que ficam com o saldo primário negativo e realizam déficit fiscal, isto é, recorrem ao endividamento público.

Destaca-se que como nas crises os déficits são recorrentes, o endividamento dos países tende a aumentar. Todavia, como os países periféricos são classificados com risco alto pelas agências de classificação de risco e possuem taxas de juros nominais elevadas, por seguirem a

cartilha proposta pelos neoliberais, decorre que a taxa de remuneração dos títulos públicos, internos ou externos, tornam-se elevadas e as despesas com juros passam a ocupar cada vez mais o orçamento das nações periféricas.

Desse modo, por estarem presos ao compendio neoliberal, que prevê a disciplina fiscal e a diminuição do gasto público, não conseguem induzir o crescimento da economia por meio da demanda do setor público e nem podem deixar de pagar a despesa com juros que cada vez fica maior. Assim, se não houver um rompimento desse ciclo vicioso, o destino desses países é realizar políticas econômicas orientadas para a obtenção de superávit primário, em que as cargas tributárias sob o trabalho são elevadas e os gastos públicos de toda ordem são comprimidos, elevando os índices de pobreza, violência, desigualdade, analfabetismo.

Embora os neoliberais digam que as taxas de juros básicas elevadas servem para o controle inflacionário e para atrair capital estrangeiro de curto prazo para o país, na verdade, os principais objetivos das classes dominantes centrais são: 1. desestimular o investimento produtivo e a criação de indústrias nacionais nos países periféricos, inviabilizando a taxa de eficiência marginal do capital; e 2. sobretudo, realizar lucros cada vez maiores por meio dos ganhos remuneração dos títulos, isto é, o rentismo.

Nessa perspectiva, os rentistas controlam o mercado financeiro no intuito de pressionar que os governos honrem o pagamento da Dívida, aumentando os juros e a rentabilidade dos títulos. Caso isso não ocorra penalizam os governos com vários tipos de movimentos, como protestos por parte das bancadas que fazem o seu lobby (são grandes, já que esses grupos buscam financiar o máximo de campanhas de políticos possível), ameaçam “bater em retirada” com capital estrangeiro (situação delicada para os países periféricos, que são extremamente dependentes desse fluxo), difundem na grande mídia avaliações negativas sobre o governo ditas por jornalistas e especialistas ligados ao mercado financeiro e à sociedade (muitos dos noticiários são possuídos por essa elite financeira).

Em síntese, a elite financeira dissemina na sociedade o discurso que se essas medidas não forem tomadas haverá um colapso econômico no país. Dessa forma, sempre que há elevação da percepção de risco, propõem-se uma elevação da taxa de juros para sinalizar ao mercado financeiro que o governo está no controle da gestão macroeconômico e não alarmar os investidores.

Com a predominância do sistema financeiro, a Dívida Pública brasileira passa a atender predominantemente ao rentismo das classes dominantes, que influenciam a orientação das políticas econômicas para elevar a sua rentabilidade. Como, por exemplo, as elevadas taxas de juros Selic (que referenciam a remuneração dos títulos públicos) da economia brasileira.

Essa lógica é aprofundada no país após a adoção do modelo liberal periférico para a implantação do Plano Real. O modelo dá ênfase à abertura comercial, liberalização econômica e mantém as práticas das políticas econômicas neoliberais em um país dependente. Após a execução do modelo, que passou a orientar a política econômica brasileira desde então, o endividamento público cresceu exponencialmente como ilustra a Figura 01:

Figura 1 – Evolução da relação Dívida Pública/PIB no Brasil de 1985 a 2015



Fonte: FMI (2017)

Sendo assim, é possível afirmar que a elevação do endividamento público brasileiro é fruto da transferência de mais-valia dos países dependentes para os países centrais, de modo que países como o Brasil estão imersos no sistema da Dívida.

Após a exposição do funcionamento do endividamento público no sistema econômico mundial será possível afirmar qual a influência do sistema da dívida para a elevação do endividamento público brasileiro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O endividamento brasileiro passa a chamar a atenção dos economistas e noticiários econômicos devido ao aumento da relação Dívida Pública/PIB. Assim, não apenas por conta da deterioração das contas públicas do país e do aumento do estoque da Dívida, mas também por conta da queda do nível de atividade econômica a partir de 2014.

A partir do debate promovido pelos economistas ortodoxos e heterodoxos surge a problemática deste trabalho, qual seja: como a dependência do Brasil ao sistema econômico global afetou o endividamento público brasileiro?

Desse modo, com o intuito de responder a pergunta, constatou-se que, com o avanço do neoliberalismo e a predominância do mercado financeiro, o endividamento público passou a ser a principal forma de transferências de recursos dos países periféricos para os países de centro, em que as regras do endividamento público são ditadas por estes. Dessa forma, as políticas econômicas dos governos passaram a ser orientadas pelos países de centro.

A teoria marxista da dependência permite a compreensão da relação de dependência e da inserção internacional subordinada de países como Brasil que se mostram em desvantagem na correlação de forças internacionais. Afinal, tais países são mais sensíveis aos colapsos econômicos, além de serem subordinados aos países de centro, condição que torna esses países reféns do sistema da Dívida, no processo denominado como a “ditadura dos credores”.

Essa lógica, portanto, é aprofundada no país após a adoção modelo liberal periférico para a implantação do Plano Real. Assim, tornando o país ainda mais dependente e suscetível às oscilações do mercado internacional, de modo que a dinâmica do seu endividamento público esteja vinculada a sua inserção internacional e ao nível de atividade econômica global.

Nesse sentido, mesmo com a realização de superávits primários, a Dívida Pública parece ser impagável, os pagamentos constituem apenas uma pequena parte do serviço da Dívida e o que resta é pago por meio da emissão de novos títulos. Assim, o montante pago não é suficiente para abater o endividamento público que continua a crescer.

Desse modo, torna-se possível confirmar a tese dos economistas heterodoxos que apontam a influência da elevação do endividamento público por conta da dependência ao sistema econômico mundial, devido à vulnerabilidade externa do país nos momentos diante das alternâncias da economia mundial.

## REFERÊNCIAS

BIGARELLI, B. Belluzzo. O sucesso do ajuste de Temer depende do crescimento da economia. *Época Negócios*, 6 de junho de 2016. Disponível em: < <http://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/06/belluzzo-o-sucesso-do-ajuste-do-temer-depender-do-crescimento-da-economia.html> >. Acesso em: 6 de nov. 2017.

CARCANHOLO, M. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo lula In: MAGALHÃES, J. P. A (Org.). **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 109-131.

- CARCANHOLO, M. O atual resgate crítico da teoria marxista da dependência. **Revista Trabalho, Educação e Saúde - Fiocruz**. Rio de Janeiro, p. 191-205, 2013.
- FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.
- FILGUEIRAS, L., GONÇALVES, R. **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- FILGUEIRAS, L.; PINHEIRO, B.; PHLIGRET, C.; BALANCO, P. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: MAGALHÃES, J. P. A (Org.), **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. p. 35-69, Rio de Janeiro: Garamond, 2010 p. 35-69.
- FILGUEIRAS, L. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico**. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006. p. 179-206.
- FIORI, J. L. Globalização, Hegemonia e Império. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p. 87 a 150.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Historical Public Debt (HPDD)**. Disponível em: <<http://www.imf.org/en/Data#global>>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às Avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.
- MARINI, R. M. **Dialética da Dependência**. 1 ed. [S.l.: s.n.], 1973.
- MARTINS, C. E. O pensamento de Ruy Mauro Marini e sua atualidade para as Ciências Sociais. In: ALMEIDA FILHO, N. (Org.). **Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini**. Brasília: Ipea, 2013. p. 15-48.
- MARX, K. **Uma Contribuição para a Crítica da Economia Política**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- PAULO NETTO, J. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- POCHMANN, M. **O Emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008.
- SÁ, G; SÁ, J. Marcio Pochmann: Saída da recessão passa por projeto ousado do Estado. *Portal Vermelho*, 6 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/278832-1>>. Acesso em: 6 nov. 2017.
- TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p. 27-54.

TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p. 55-86.

## O CAFÉ E OS PRIMÓRDIOS DA INDÚSTRIA NO PARANÁ: DEPENDÊNCIA E INTERFERÊNCIAS NAS BASES DE PRODUÇÃO (1930-1980)<sup>25</sup>

### COFFEE AND INDUSTRY IN PARANÁ: DEPENDENCE AND INTERFERENCE IN BASES OF PRODUCTION (1930-1980)

Leonardo Antonio Santin Gardenal<sup>26</sup>

Juliane Roberta Santos Moreira<sup>27</sup>

#### Resumo

Durante as primeiras décadas do século XX, as atividades industriais no Paraná encontravam-se em estágio nascente, atuando, sobretudo, no beneficiamento de bens agrícolas, que constituíam a base da economia estadual naquele período. A dependência da agricultura, principalmente da atividade cafeeira desenvolvida na região norte do Paraná, área suscetível a variações de diversas ordens (fenômenos atmosféricos, ação de micro-organismos, desequilíbrio na oferta e demanda, entre outros) em sua produção, preocupava os atores envolvidos com a economia paranaense. Diante desse contexto, o fomento a atividades industriais ganhou maior intensidade, ao passo que também se promoviam medidas de proteção ao café, principal gerador de renda, para financiar a infraestrutura no estado. Esse processo ocorreu em meio à política desenvolvimentista nos anos 1960 e fortalecido após o Golpe Militar de 1964 alterou a economia do estado, não apenas diversificando, mas atuando na remodelação das bases agrícolas através de uma modernização pautada na mecanização e uso de insumos químicos. Dessa forma, o objetivo deste trabalho é compreender as características, a importância da cafeicultura, e os determinantes do declínio no processo de diversificação da economia paranaense ocorrido nos anos 1970. Este estudo se justifica pela melhor compreensão do papel da cafeicultura no processo de transformação da economia paranaense e para o desenvolvimento da indústria e agroindústria no estado, entre 1960 e 1975.

**Palavras-chave:** Paraná; Industrialização no Paraná; Cafeicultura.

#### Abstract

During the first decades of twentieth century, industrial activities in Paraná were composed by transformation of agricultural products, that represented the basis of the region economy in that period. The dependence of agriculture, mainly the coffee activity in northern Paraná (a climate variation susceptible area) concerned policymakers of the state. In this context, the promotion of industrial activities received more investments of government, while it promoted measures to protect coffee economy to finance infrastructure for industry in the state. This process started in the beginning of 1960's, oriented by developmentalist policies and strengthened during the military regime, after 1964. This regime has changed the state's economy diversifying and reshaping agricultural bases through modernization, mechanization and using chemical inputs. Thus, the objective of this paper is understand the characteristics, the importance of coffee

<sup>25</sup> Este trabalho é resultante das dissertações de mestrado: MOREIRA, Juliane Roberta Santos. *Atividade cafeeira entre planos de governo e intempéries climáticas: o caso da cafeicultura no Paraná (1960/1970)*, defendida junto ao Programa de Pós-graduação em História, Cultura e Identidades. UEPG, 2018; GARDENAL, Leonardo Antonio Santin. *Café e indústria no Norte do Paraná (1940-1970)*, defendida junto ao Programa de Pós-graduação em História Econômica. FFLCH/USP, 2018, que contou com o apoio financeiro da CAPES.

<sup>26</sup> Mestre em História Econômica pela Universidade de São Paulo. E-mail: [santingardenal.leonardo@gmail.com](mailto:santingardenal.leonardo@gmail.com)

<sup>27</sup> Mestre em História pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: [julianerobertasm@gmail.com](mailto:julianerobertasm@gmail.com)

culture and the determinants of its decline and diversification process in 1970's. This paper contribute to understand the significance of coffee capital to convert the Paraná economy in a developed industry based on agroindustry.

**Key-words:** Paraná; industrialization of Paraná; coffee culture.

## **Introdução**

Este artigo analisa os principais fatores que permitiram a inserção da cafeicultura no Norte do Paraná, especialmente no Norte Novo e Novíssimo (porção central e noroeste, respectivamente), a partir da década de 1930 e os determinantes do declínio da atividade na década de 1970. O objetivo fundamental é compreender a relação entre a cafeicultura e as atividades industriais nessa região.

É importante ressaltar que justamente em um período de crise da economia cafeeira, pautado pela queda do preço internacional do bem e da substituição da cultura cafeeira nas regiões tradicionais de plantio (notadamente São Paulo e Minas Gerais) que o café se insere no Paraná e passa a registrar um significativo crescimento. Neste momento inicial da cultura, parece indissociável a relação entre produção cafeeira e algumas atividades industriais necessárias à ela e a própria manutenção da população que migra para a região. Posteriormente, será analisado também como a participação do capital gerado em torno da cafeicultura contribuiu para o desenvolvimento de infraestrutura e no financiamento industrial do estado.

De modo a alcançarmos nosso objetivo, subdividimos o presente artigo em duas partes, além dessa introdução e das considerações finais.

Na primeira parte busca-se compreender as razões que permitiram que a cafeicultura no Norte do Paraná tivesse êxito, dedicando-se a elementos que vão além dos tradicionalmente discutidos, como a fertilidade das terras e o cultivo em propriedades pequenas. Fica evidenciado no trabalho que a participação do capital estrangeiro no processo de colonização, a estrutura viária, de financiamento e a grande propaganda do empreendimento foram também fundamentais para o êxito.

Na segunda parte do trabalho analisa-se a relação existente entre o capital cafeeiro e a indústria nascente. Para tanto, busca-se entender como a base primária, grande produtora de renda do Paraná no período analisado, interferiu no surgimento e no desenvolvimento da base industrial. Finalmente, discutem-se os determinantes que levaram a cultura cafeeira ao declínio, observando-se que embora a grande geada de 18 de julho 1975 represente um drástico evento para o café no estado, ele também pode ser entendido como um marco simbólico de um processo de declínio e diversificação que já teve início nos anos 1960.

## A cafeicultura paranaense

Para se entender a cafeicultura no Norte do Paraná é necessário remontar a alguns fatores que levam a extensão, e em muitos casos, a migração da atividade de São Paulo para o território paranaense. A cafeicultura paulista se deslocou em larga escala dentro da estrutura das famílias já produtoras, onde os descendentes recebiam terras mais ao oeste do estado para se estabelecerem e formarem fazendas. Como afirma Monbeig (1952:110), “*se o avô tivesse uma plantação na área de Campinas, os filhos se radicariam na região da alta mogiana, próximo a Ribeirão Preto e, por sua vez, investiriam para os filhos em plantações de café na região da alta paulista*”.

Kohlhepp (2014:83) afirma que a direção dessa expansão para o centro do estado de São Paulo também foi determinada pela formação geológica, de *arenito crétace* do grupo Bauru e para os espigões entre os afluentes do Rio Paraná. Ao sul do estado o cultivo foi limitado pelo clima mais frio tendo como limite a linha férrea de Itararé (TAUNAY, 1943:230). Também por influência geológica, o Norte Velho do Paraná passou a constituir-se o no destino da produção cafeeira pelos espigões de terra roxa que, posteriormente também se estendeu ao Norte Novo, (MONBEIG, 1945:11).

A presença da malha ferroviária paulista também foi um fator fundamental para viabilizar a cultura cafeeira no Paraná. A ferrovia Sorocabana, após cortar a região mais fria do estado de São Paulo, chegava a Botucatu e São Manuel e, posteriormente, a Ourinhos, de onde se fazia a ligação com o Paraná. (TAUNAY, 1943:233). Até 1920, o escoamento da produção cafeeira paranaense se dava exclusivamente pelo porto de Santos, uma vez que não havia ligação do norte do estado com o porto de Paranaguá. Essa relação se perpetuou em larga escala até a década de 1960 (BALHANA et. al., 1969:221).

Com os limites impostos à cultura cafeeira pela crise de 1929, não houve mais condições de expansão inserida nas estruturas anteriores encontradas em São Paulo, que passou então da iniciativa de grandes fazendeiros para pequenos proprietários de terra, compostos muitas vezes por imigrantes europeus e orientais. A este efeito soma-se também a migração de trabalhadores do nordeste, como mão de obra na lavoura. (KOHLHEPP, 2014:83). Essa mudança na estrutura do cultivo do café representou um grande incentivo para o plantio no Paraná.

As regiões cafeeiras do Paraná foram classificadas pelo IBGE (1991) como mesorregiões Norte pioneiro, Norte Central Paranaense e Noroeste. Elas correspondiam na

época da colonização às Frentes Pioneiras do Norte Velho<sup>28</sup>, Norte Novo e Norte Novíssimo, como poder ser observado por meio da Figura 1. Esta classificação anterior vigorou até 1991 e é encontrada ainda hoje na literatura sobre o tema, além de estar presente no vocabulário dos descendentes de pioneiros que habitaram a região (IZEPÃO, 2008).

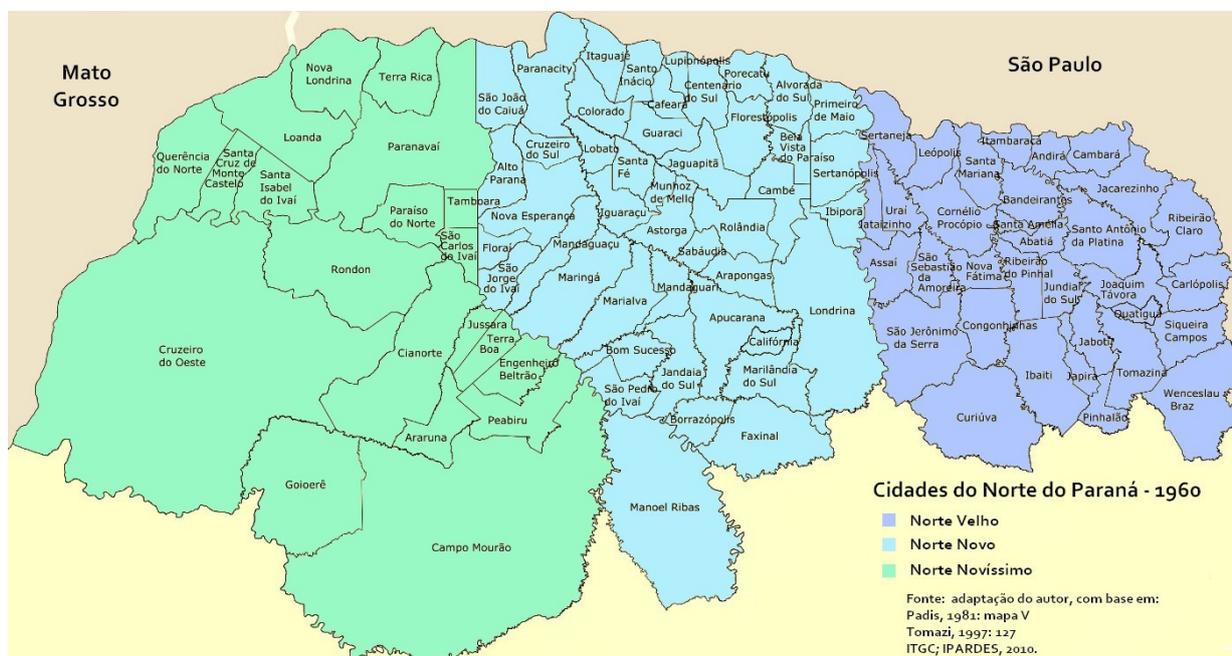


Figura 1. Divisão da Região Norte do Paraná.

Fonte: adaptação dos autores, com base em PADIS (1981), TOMAZI (1997: 127); IPARDES, 2010.

Especialmente no Norte Novo, a colonização se deu em âmbito privado, afastando a importância e autoridade de grandes plantadores, abrindo assim a possibilidade de que os pequenos e médios estabelecimentos agrícolas tornassem os dominantes no momento em que a cafeicultura começava a revigorar após a grande crise. (KOHLHEPP, 2014:85).

A presença do investimento estrangeiro direto é uma das mais representativas peculiaridades da cafeicultura no Paraná. Ao contrário dos latifúndios paulistas houve a presença no Norte do Paraná de empresas estrangeiras colonizadoras, como a *Paraná Plantation Ltd.*<sup>29</sup>, Em 1929, essa empresa inglesa tomou posse de 500.000 alqueires de terras no Norte Novo, verificando maior lucratividade por meio do loteamento e venda em pequenos

<sup>28</sup> Monbeig (1945:14) observa em cidades do Norte Velho do Paraná, região que foi o primeiro acesso da cafeicultura no estado, elementos típicos da fazenda tradicional paulista. Portanto, entre a alta sorocabana (região de Ourinhos-SP) e o Norte Novo (região de Londrina-PR), com colonização dirigida, tem-se uma zona de transição das características de cultivo do café tipicamente paulista para o que se perpetuou no Paraná após a década de 1930.

<sup>29</sup> Esta empresa se desdobrou em duas subsidiárias: a Companhia de Terras Norte do Paraná, com o objetivo de promover a colonização, e a Companhia Ferroviária São Paulo – Paraná, adquirida com o objetivo de estender a via férrea pelas áreas loteadas a partir do entroncamento já existente entre o município de Ourinhos – SP e Cambará – PR (CMNP, 2013).

lotes do que a partir da produção da cultura do algodão, que constituiu o interesse primário. (IZEPÃO, 2008).

De acordo com dados da CMTF (2013), até o ano de 1943 foram comercializados 17.000 alqueires, e até 1953, 400.000 alqueires, num total de 26 mil lotes agrícolas. Uma ideia corrente na região, ainda hoje, é que pela rápida valorização, o loteamento de um único bairro de Londrina foi capaz de pagar o investimento inteiro da Companhia.

Para comercializar os lotes a Companhia de Terras Norte do Paraná os dividiu em três categorias: as denominadas datas, correspondentes aos terrenos urbanos, com a dimensão de 500 a 600m<sup>2</sup>; chácaras, localizados ao redor das cidades, patrimônios e vilas, com até 5 alqueires paulistas<sup>30</sup>, com o objetivo de compor um cinturão verde capaz de abastecer as cidades de alimentos; e, por fim, os lotes agrícolas, com dimensão a partir de 5 alqueires, localizados na zona rural, cujo preço variava conforme a distância e a facilidade de escoamento da produção (LUZ; OMURA, 1975).

Tipo de Lote	Localização	Dimensão	Pagamento na Entrada	Prazo de Pagamento
Datas	Região urbana	500-600m <sup>2</sup>	50%	1 ano
Chácaras	Redor cidades e vilas	5 alqueires paulistas	40%	2 anos
Agrícolas	Área rural	A partir de 5 alqueires paulistas	30%	4 anos

Quadro 1. Financiamentos, dimensões e prazos na comercialização dos lotes da Cia. Norte do Paraná. Fonte: Adaptação dos autores, com base em: LUZ; OMURA (1975).

Embora a produção cafeeira em pequena propriedade já estivesse presente em outras regiões ao longo da década de 1930<sup>31</sup>, a segurança representada pela comercialização direta com a companhia loteadora e as condições de financiamento oferecidas representavam um grande estímulo a novos produtores. Além disso, a intensa propaganda da região veiculada na época contribuiu para o êxito do empreendimento.

As expectativas aos potenciais compradores foram intensas, gerando uma espécie de “febre”, um efeito que é lembrado até hoje, como foi relatado pela Sra. Maria Angélica de Lima, em entrevista a Arias (1995).

E: *A senhora já tinha ouvido falar no norte do Paraná quando a senhora veio pra cá?*  
 D: “Já porque o Norte do Paraná fez propaganda como galinha quando bota ovo, não é? Que cocoroca bastante! Não tinha um pedaço do Brasil que não tivesse propaganda do Norte do Paraná! Toda parte tinha (...)”.  
 Dona Maria Angélica de Lima, proprietária de terra, 79 anos. (ARIAS, 1995: 73).

<sup>30</sup> 1 Alqueire paulista corresponde a 24.200m<sup>2</sup>. (LUZ; OMURA, 1975)

<sup>31</sup> Milliet (1941) destaca o aumento do número de propriedades com dimensões entre 1 e 25 alqueires ao longo da década de 1930 em todas as regiões cafeeiras do estado de São Paulo, com ênfase na região da Sorocabana.

Na região de Maringá, entre 1938 e 1973, o perfil dos primeiros compradores era composto predominantemente por brasileiros, seguidos pelos europeus.

Nacionalidade dos primitivos compradores de lotes rurais - Maringá (1938-1973)		
NACIONALIDADE	COMPRADORES	%
Brasil	1453	76
Europeus	362	19
Asiáticos	85	4,5
Sul-americanos	4	0,2
Norte-americanos	2	0,1
Apátridas	3	0,1
TOTAL	1909	100

Quadro 2. Nacionalidade dos primeiros compradores de lotes rurais – Maringá (1938-1973)  
Fonte: adaptação dos autores, com base em LUZ; OMURA, 1975.

Vale ressaltar que a categoria dos “brasileiros” é composta em sua maioria por descendentes de italianos que vieram para o Brasil durante o processo imigratório do final do século XIX e início do século XX. Pelo que demonstra a tendência, foram colonos nas fazendas do oeste paulista e encontraram nas terras do Paraná condições de estabelecer lavoura própria (LUZ; OMURA, 1975).

Independentemente da nacionalidade, a estrutura fundiária do Norte Novo tendia a favorecer o pequeno produtor já habituado à cultura do café. Assim, a esses agricultores era possível vislumbrar a possibilidade de melhorar suas condições sociais e financeiras, uma vez que se tornavam proprietários das terras que iriam cultivar e, ao viver com a família na propriedade, contando com a mão de obra de todos, teriam reduzido o custo monetário de mão de obra (CANCIAN, 1981).

Além da propaganda dos loteamentos em outras regiões, sobretudo, em São Paulo, a disseminação da cultura cafeeira também teve influência das políticas de defesa do café<sup>32</sup>, considerado, até então, o centro motor do desenvolvimento capitalista no Brasil.

No ano de 1931, o decreto federal 19.688, de 11 de fevereiro, autorizava a compra pelo governo de todo o café retido até 30 de junho e não comprado pelo estado de São Paulo, além da instituição de um imposto de 1\$000 para cada pé de café plantado pelos próximos cinco

<sup>32</sup> O mecanismo de controle da oferta inicia-se com o Convênio de Taubaté, em 1906, proibindo o plantio de novos cafeeiros pelos maiores estados produtores (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro), bem como a responsabilização dos respectivos governos pela compra e estocagem da produção excedente (SILVA, 1985). A efetivação deste convênio, fora o impulso inicial dentre uma série de ações de controle de preços durante as décadas seguintes que influenciou para a extensão da cafeicultura em outras regiões.

anos, o que na realidade representava a inviabilidade da expansão da cultura. No entanto, sob a influência política do Paraná, e de outros estados produtores em menor escala, esta regra foi aplicada apenas para os estados com mais de 50 milhões de cafeeiros, o que favoreceu a expansão da cultura na região (DELFIM NETTO, 1959:144).

No cenário nacional, a produção cafeeira apresentou a partir de 1933 uma permanente redução nas regiões pioneiras do Brasil em decorrência da prolongada queda no preço internacional, fator que desestimulou os produtores. (CANCIAN, 1981) Como elemento adicional, a partir de 1931 a responsabilidade sobre a política cafeeira passou de São Paulo para o Departamento Nacional do Café (DNC), um órgão federal criado com o objetivo de combater a superprodução. O DNC passou a adquirir as safras, às quais se destinavam na proporção de 30% para estocagem, 30% para exportações, e os 40% restantes compunham a denominada “quota de sacrifício”, que seria incinerado (ABREU, 2010).

Essa ação de sustentação de preços promovida por meio da incineração de sacas do café gerou desconfiança acerca da eficácia da política adotada pelo Brasil para o setor, resultando numa acentuada queda da produção no estado de São Paulo, então o maior produtor do bem. Sobretudo após a geada de 1942, acentuou-se a erradicação por meio do abandono e do corte dos cafezais como solução imediata. No entanto, ao mesmo tempo em que ocorria este movimento de contenção da oferta do café no estado de São Paulo, observa-se a tendência inversa para o estado do Paraná, que passou a registrar altos índices de produção. (CANCIAN, 1981)

A fertilidade das terras encontradas no Norte do Paraná permanece também como um importante elemento para o êxito da cultura. O quadro 3 demonstra a produtividade das lavouras paranaenses em relação a São Paulo entre 1947 e 1951.

Produtividade das lavouras de café: São Paulo e Norte do Paraná - 1947/1951				
Ano	Em Kg/ha.		Em Kg/1000 pés	
	N. Paraná	São Paulo	N. Paraná	São Paulo
1947	586	338	929	440
1948	583	423	923	552
1949	621	369	992	480
1950	758	334	1202	432
1951	594	337	948	442

Quadro 3: Produtividade das lavouras de café: São Paulo e Norte do Paraná (1947 – 1951). Adaptação dos autores, com base em: SERRA, 1992:71.

Diante dos dados pode-se concluir que a qualidade da terra roxa do Norte do Paraná e os cafeeiros novos permitiram uma produtividade bem maior que a paulista. Esse fator certamente foi importante para o crescimento da cultura mesmo após a Crise de 1929.

O Gráfico 1 demonstra a acentuada queda nos preços de exportação do café<sup>33</sup> entre 1926 e 1950.

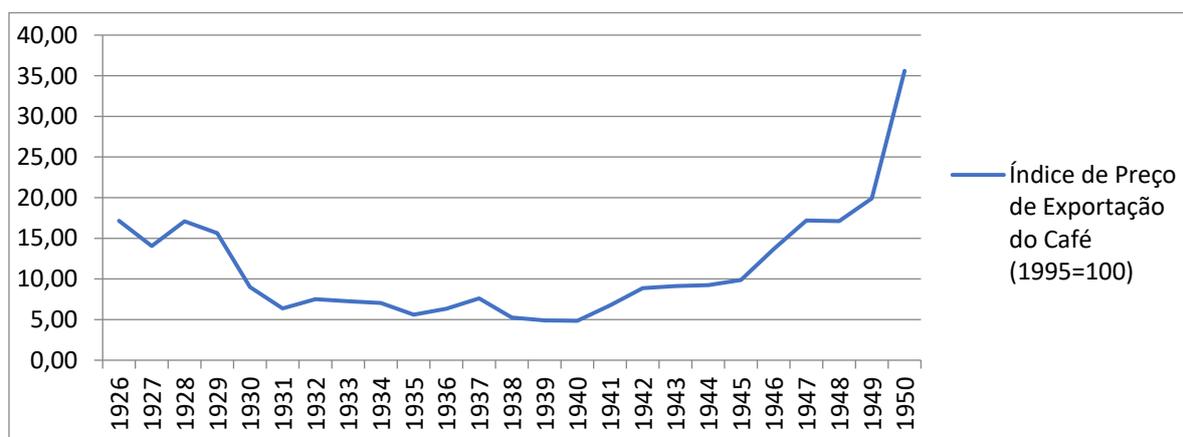


Gráfico 1. Índice de Preço de Exportação do Café (1995=100)  
Fonte: elaboração dos autores, com base em IBGE (2016).

A acentuada redução no preço de exportação do café, cuja deterioração se inicia no ano de 1929, apresenta uma breve recuperação entre 1931 e 1932, e volta a se deteriorar a partir de 1932, somente apresentando uma tendência de recuperação a partir de 1940. Considerando que as primeiras safras no Norte Novo iniciam-se por volta de 1934, é possível se afirmar que a cafeicultura na região se intensificou mesmo diante de preços internacionais significativamente desfavoráveis.

No cenário brasileiro, a produção paranaense de café passa a ser representativa em meados de 1946. No ano de 1959 o Paraná registrou pela primeira vez a maior safra dentre os demais estados produtores, exportando 20.691 mil sacas de café, frente à 15.620 mil sacas exportadas por São Paulo. Esse resultado volta a se repetir diversas vezes até fins da década de 1960, quando já é possível se verificar um declínio da cultura em todas as regiões brasileiras<sup>34</sup>.

O Gráfico 2 demonstra a importância da produção de café no estado do Paraná, em relação à produção brasileira, cujo resultado torna-se significativo durante a década de 1940.

<sup>33</sup> Gráfico elaborado com base no índice do IBGE (1995=100%). Adotam-se os preços médios de exportação de café convertido em dólares, e os preços de exportação publicados no Anuário Estatístico do Café (IBGE, 2012).

<sup>34</sup> Ver: Produção brasileira de café. (MARTINS; JOHNSON, 1992).

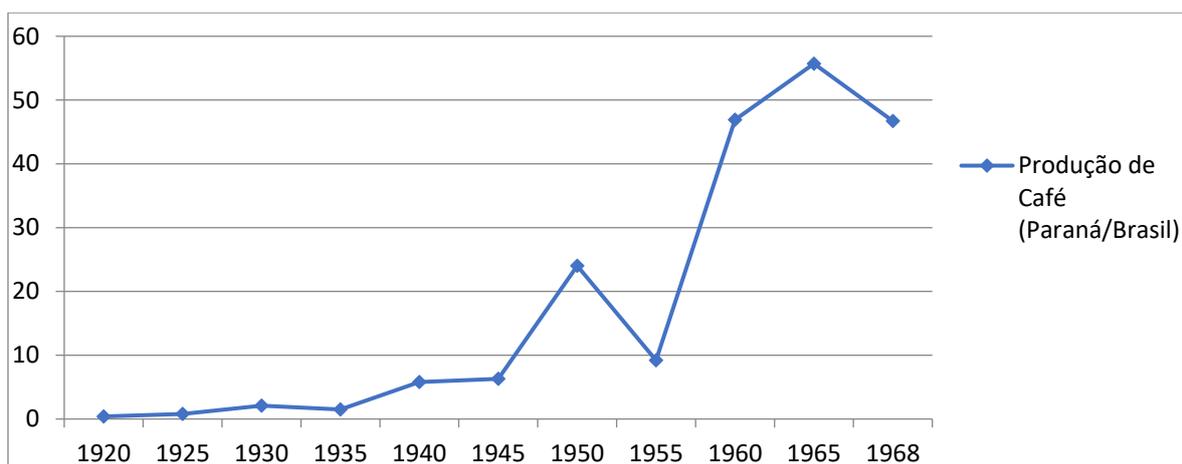


Gráfico 2. Produção Brasileira de Café – Paraná/Brasil, em % (1920/1968).  
Fonte: elaboração dos autores, com base em CROCETTI (2007).

Compreende-se que a produção paranaense permaneceu pouco significativa até a década de 1930 (período de cultivo no Norte Velho), havendo um aumento de participação que acentua-se na década de 1940, quando atinge 5,8% de participação na produção brasileira. Posteriormente, na década de 1950, a participação apresenta novamente significativo aumento, atingindo cerca de 25% de participação na produção total e, após acentuada redução em 1955, voltou a se recuperar, atingindo na década de 1960 as maiores níveis de participação com destaque para o apogeu em 1965, onde representou 55% de toda a produção brasileira de café (CROCETTI, 2007).

Para se ter uma ideia do que representou a atividade cafeeira para o Paraná no período, apresenta-se na tabela 01 os resultados da produção cafeeira para os anos de 1961 a 1965 com preços correntes de 1967 e preços constantes de 1953.

Tabela 1. Renda Interna Estadual e Produção Cafeeira (em Cr\$ Bilhões)

Ano	Renda Interna Estadual		Produção Cafeeira	
	Preços Correntes (1967)	Preços Constantes (1953)	Preços Correntes (1967)	Participação Percentual na Renda Interna
1961	177	31,7	47,9	27,1
1962	307,7	36,3	96,7	31,5
1963	460	31,2	76,6	16,7
1964	892,3	31,7	128,6	14,4
1965	1663,4	37,7	353,6	21,3

Fonte: adaptação dos autores, com base em CODEPAR. (1967)

Durante todo o período apresentado a participação cafeeira permanece elevada, atingindo o maior percentual em 1962, que representou 31,5% do total<sup>35</sup> de participação da cafeicultura na renda interna do Paraná.

Ao concluir esta primeira seção, destacamos como característica adicional da produção cafeeira no Norte Novo a dissociação entre produção e beneficiamento, que tradicionalmente era internalizada na mesma propriedade. Portanto, era possível ao produtor vender o café em coco, passando por intermediários que se dedicavam exclusivamente a esta atividade de beneficiamento, as chamadas “Máquinas de Café”.

Essa atividade de beneficiamento vai representar o embrião das atividades industriais na região, pois, é possível conceber uma estreita relação entre o capital cafeeiro e o desenvolvimento de atividades industriais correlatas à cafeicultura, no que podemos chamar de “efeitos de encadeamento para trás e para frente”, como definidos por Albert Hirschman<sup>36</sup>.

### **Dependência e interferência entre as bases de produção**

Na década de 1930, as atividades industriais no norte paranaense eram compostas por centenas de serrarias, pelo beneficiamento de café, algodão e arroz, cervejarias, moinhos de trigo, fábricas de óleo de amendoim, fábrica de café solúvel entre outras atividades realizadas dentro de um critério de essencialidade (POZZOBON, 2006). A conformação dessas atividades está diretamente ligada ao café, pois, em grande parte eram atividades correlatas à cultura ou ligadas à manutenção da população na região (TRINTIN, 2006). No entanto, a ausência de infraestrutura necessária para o desenvolvimento, principalmente viário e elétrico, limitava um amplo florescimento industrial na região, aliado à concorrência de produtos industrializados de São Paulo (POZZOBON, 2006).

Com a vitória do governador Ney Braga (PDC), em 1961, pautado em um discurso em favor da modernização da economia paranaense, os investimentos públicos destinados ao desenvolvimento do setor industrial aumentam. Como será demonstrado, esse tipo de investimento só é permitido graças à participação do capital cafeeiro.

Ano	%
1961	14,4
1962	25,7
1963	30
1964	35,1

Quadro 4: Investimentos do governo do Paraná no setor industrial em relação aos gastos totais.

<sup>35</sup> Em 1964, a redução da participação se justifica pelas geadas ocorridas em 1962 e 1963, refletidas no ano imediato (CODEPAR, 1967: 7).

<sup>36</sup> Sobre os denominados efeitos de encadeamento, ver: HIRSCHMAN, 1961.

Adaptação dos autores, com base em: CODEPAR, 1967: 9.

A Companhia de Desenvolvimento do Paraná - CODEPAR, criada em 1962, foi uma ferramenta criada para promover e coordenar a industrialização no Paraná. Coube a esta entidade gerir o Fundo de Desenvolvimento Estadual – FDE.

O FDE era composto de recursos oriundos de tributação estadual, através e um empréstimo compulsório incrementado ao Imposto de Vendas e Consignações – IVC<sup>37</sup>, instituído pela Lei nº 4.529 de 1962 da Legislação Estadual do Paraná e pela Lei nº 4.826 de 1964 da Legislação Estadual do Paraná e estabelecia que 80% dos recursos arrecadados deveriam ser empregados em obras públicas, bem como o restante, 20%, no financiamento de investimentos privados (CASA CIVIL, 2017; CODEPAR, 1964). Para a arrecadação deste montante, o café era um produto de destaque.

Desta forma, via setor público, a principal interferência entre as bases de produção, entre o capital gerado pela cafeicultura e o financiamento de infraestrutura e atividades industriais, se dá pela arrecadação do FDE como resultado da tributação de produtos com alíquota determinada de 4,5% do total do IVC, assim como de produtos cuja tributação era determinada por incidência única, na proporção de 20% do total do IVC arrecadado. A magnitude dos recursos arrecadados foi tamanha que em 1965 registou-se o total de Cr\$ 35 bilhões advindos somente do comércio cafeeiro, dos quais compuseram Cr\$ 7 bilhões do FDE (CODEPAR, 1964). Para o ano de 1965 é possível observar a participação dos recursos provenientes do café de forma mensal, como demonstrado no Quadro 5.

Arrecadação Mensal do IVC (em Cr\$ Milhões) – 1965			
Mês	Total	Café	Participação percentual do Café no Total do IVC
Janeiro	6.317	1.446	22,8
fevereiro	8.956	3.949	44
Março	7.945	1.196	15,05
Abril	8.625	1.046	12,12
Maio	7.818	1.100	14,07
Junho	7.594	1.224	16,11
Julho	7.628	1.304	17,09
Agosto	9.116	2.476	27,38

<sup>37</sup> O Imposto de Vendas e Consignações foi instituído por meio da Legislação de 1934, possuindo natureza mercantil cuja incidência se aplicava em “cascata”. Desta forma, incidia sobre o preço integral em cada fase de circulação do bem, seja da produção até o consumidor final (REZENDE, 2009).

Setembro	12.937	6.119	47,29
Outubro	14.031	7.354	52,41
Novembro	18.435	10.854	58,87
dezembro +	21.173	11.000	51,95
<b>TOTAL</b>	130.577	49.068	37,57
+ estimativa			

Quadro 5. Arrecadação Mensal do IVC (em Cr\$ Milhões)

Fonte: adaptação dos autores, com base em CODEPAR (1965).

A participação dos recursos da cafeicultura em meses do ano de 1965 representaram uma elevada participação relativa no montante arrecadado do IVC, contando o mês com uma participação de 58,87%, representando para o ano de 1965, como um todo, o total de 37,57% do valor do IVC arrecadado.

Os relatórios da CODEPAR apontam que no ano de 1964 foram firmados 17 contratos para financiar atividades de infraestrutura, com destaque para o setor elétrico, de saneamento e de estradas de rodagem. Em 1965, foram financiadas diretamente 139 empresas. Entre 1962 e 1966 foram financiados 510 empreendimentos industriais (CODEPAR, 1964, 1965).

Os segmentos industriais financiados dividem-se em: extração e beneficiamento; metal-mecânica, elétrica e congêneres; extração e elaboração de produtos de origem florestal, beneficiamento e transformação de produtos da lavoura; produção animal; química geral e manufaturas diversas; e as sem enquadramento.

Agrupamento setorial dos financiamentos (%)					
Setor/ano	1962	1963	1964	1965	TOTAL
Extração e Beneficiamento	10,2	4,4	2,8	2,2	2,8
Ind. Metal Mecânica, Elétrica e Congêneres	14,3	23,1	26,9	12,6	17,4
Extração e Elab. de Produtos de Origem Florestal	17,8	35,8	13,5	22,4	21,8
Ind. Benef. e Transformação de Produtos da Lavoura	11,2	18,3	30,3	29,9	28,1
Ind. De Produtos de Origem Animal	44,5	16,8	10,2	16,3	15,7
Ind. Química em Geral e Manuf. Diversas	-	-	15,7	16,1	13,7
Sem Enquadramento	0,2	1,6	0,6	0,5	0,5
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100	100

Quadro 6: Agrupamento Setorial dos Financiamentos

Fonte: adaptação dos autores, com base em CODEPAR (1966).

A partir das informações anteriormente cotejadas, pode-se afirmar que, entre 1962 e 1964, a principal atividade industrial foi a de Beneficiamento e Transformação de Produtos da Lavoura, representando 28% do total, seguida pela indústria de Extração e Elaboração de

Produtos de Origem Florestal e pela indústria Metal Mecânica, Elétrica e Congêneres, participando, respectivamente, com 21,8% e 17,4% do total financiado pela CODEPAR.

Dentre as empresas beneficiadas pela iniciativa de financiamentos ao setor privado pela CODEPAR podem ser destacadas: Móveis Cimo S.A., Porcelana & Steatita S.A. e a Prosdóscimo S.A. Além de outras entidades que permanecem em operação até os dias de hoje, como: Metalúrgica Schiffer S.A., Industrias Reunidas Paranaenses – IRPASA, Siderúrgica Guaíra – SIGAL, Pianos Schneider S.A., Companhia Cacique de Café Solúvel S.A., Usina Santa Terezinha Ltda., Moinho Globo, S.A., CURIPEL S.A. Embalagens e Indústrias Todeschini S.A.

Essa notoriedade no beneficiamento e transformação de produtos primários advindos, sobretudo, das lavouras do estado não se deveu a um fator aleatório, foi fruto de investimentos bem direcionados à agricultura através da Companhia de Fomento Econômico (CAFÉ DO PARANÁ), criada em 1961 com o intuito de promover o financiamento de atividades agropecuárias, processos mecanizados no campo, auxílio técnico e regulação de preços.

A CAFÉ DO PARANÁ sustentou o desenvolvimento da diversificação de gêneros agrícolas cultivados no estado, uma diretriz exposta no plano de governo de Ney Braga que apregoava a necessidade dessa medida em “defesa dos mercados local e nacional de alimentos e matérias-primas” (PARANÁ, 1962:43).

O café continuava relevante na pauta, sendo responsável por 52% da renda obtida no ano de 1965, porém se tornou uma questão delicada aos planejadores, visto que nesse período não se esperava uma nova expansão dos cafezais diante da oscilação de preços do mercado internacional e das intempéries climáticas que assolavam as plantações. A preocupação com a estagnação econômica do setor cafeeiro no Paraná foi contemporânea ao Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (GERCA) implementado pelo Instituto Brasileiro do Café (IBC), uma medida do governo federal em prol do equilíbrio da oferta de café brasileiro com a demanda externa. O GERCA atuou a nível nacional em duas fases, a primeira de 1962 a meados de 1966 e a posterior de 1966 a 1968, nas quais incentivou mediante indenização aos cafeicultores a meta de erradicação de dois bilhões de cafeeiros velhos considerados antieconômicos. Na primeira fase, para o replantio de café e demais culturas permanentes nas terras liberadas era imprescindível a liberação do IBC, sendo que a substituição por lavouras temporárias era de livre escolha do agricultor (KOHLHEPP, 2014).

O programa apresentou sucesso, sobretudo, nos primeiros anos, em 1963 foram erradicados 587,5 milhões de cafeeiros, correspondente a 30% da meta inicial. Porém, essa efervescência foi freada nos anos vindouros, pois como consequência da própria medida e da

geada seguida por seca e incêndio que se alastrou por muitas propriedades rurais do norte do Paraná em 1963, a oferta de café no mercado fora retraída, elevando o preço do produto e desmotivando a disposição do cafeicultor em diminuir suas plantações. Além disso, as indenizações oferecidas através do Banco do Brasil foram retraídas de 80% para 8% do valor do rendimento por árvore até 1965 (MOREIRA, 2018).

Em 1965 a produção brasileira de café atingiu a quantia de 3.663.587 toneladas, o maior índice apresentado após o início do programa, impulsionando o início da segunda fase do GERCA. Nessa fase, o subsídio seria pago ao agricultor apenas após um ano da retirada dos cafeeiros pela raiz e a formação de outra cultura previamente escolhida pelo IBC (CARVALHO, 1999), houve proibição ao replantio de cafeeiros, assim como a substituição por pastagens, sendo que esta segunda perdurou até o final de 1966. Nesse momento foi incentivado a inversão das indenizações pagas em estabelecimentos industriais e de processamento de bens primários visando a retenção de trabalhadores no local.

Ao final da vigência do programa em 1968, a ambiciosa meta de dois bilhões de cafeeiros esteve próxima de ser atingida com a soma das erradicações promovidas nas duas fases do programa e a retirada realizada de forma espontânea pelos cafeicultores (PANAGIDES, 1969). Contudo, o Paraná erradicou o total de 249.957 pés de café ao final da atuação do GERCA, a menor quantidade em comparação aos outros três maiores produtores nacionais do grão.<sup>38</sup>

A década de 1970 começou com uma grande expansão dos cultivos de oleaginosas e cana-de-açúcar na região norte do Paraná, muitas delas formadas para substituir os cafeeiros eliminados. As áreas que mais resistiram à erradicação foram aquelas que apresentavam terrenos propícios ao cultivo, como a porção do Norte central, as microrregiões de Londrina e Maringá, assentadas majoritariamente em solos de sedimento basáltico. O Noroeste paranaense, cujos solos apresentavam a mistura de sedimento basáltico e arenito Caiuá, ou somente o segundo, foram os primeiros a, paulatinamente, aderirem a culturas temporárias em detrimento do café, visto que o solo de arenito Caiuá não suportava a exploração contínua da cafeicultura (KOHLHEPP, 2014).

A diversificação das lavouras continuou a contar com o apoio do governo do estado após o término da gestão de Ney Braga. Seu sucessor, Paulo Pimentel, sob o lema do Desenvolvimento Integrado deu grande atenção ao setor agropecuário, com foco na variação

---

<sup>38</sup> No estado de São Paulo foram erradicados 299.364 cafeeiros, em Minas Gerais 363.703 e no Espírito Santo 303.175. O valor total da erradicação em outros estados foi de 163.144 pés de café. (IBC/GERCA, [s.d.] apud SECRETARIA DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ. Plano de Inc

dos gêneros agrícolas e no estabelecimento de um competitivo plantel de gado leiteiro e de corte. Ao setor industrial o novo governo determinava a necessidade em desenvolver novos segmentos no Paraná.

Considerando essas demandas, um ponto preocupante era a discrepância entre a renda proporcionada pelo café e as outras culturas. De acordo com a CODEPAR, ao pesar o valor de produção e custos da formação de novas lavouras, o montante a favor do café concentrava-se em 26.415.294.000 cruzeiros anuais (1966). Para amenizar esse quadro as lavouras temporárias deveriam apresentar a máxima rentabilidade, que, por sua vez, poderia ser proporcionada pelos insumos químicos e máquinas proporcionados pela agroindústria, além do aperfeiçoamento pelas pesquisas e assistência técnica.

Em 1969 uma severa geada assolou a região cafeeira e provocou um grande decréscimo na produção do estado, nesse ano havia sido de 1.492.000 toneladas em 1970 foi de apenas 196.000. A perda de muitos cafeeiros mobilizou um programa de renovação dos cafezais, que não se daria através de sua expansão, mas na remodelação do cultivo (SECRETARIA DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ, 1969).

O Plano de Incentivo à Cafeicultura Paranaense tinha a intenção de promover a manutenção da renda gerada pela atividade aos cofres estatais por meio do controle da produção, em menor escala, porém com maior rentabilidade. No entanto, esse plano não foi colocado em ação, perdendo espaço para uma série de iniciativas colocadas em curso pelo IBC para a modernização agrícola.

A modernização da agricultura encontrou na década de 1970 um importante apoio no governo federal, visto que foram promulgados o I e II Plano Nacional de Desenvolvimento, respectivamente em 1971 e 1974. O I PND esteve em vigência de 1972 a 1974 e propunha-se a “[...] elevar o Brasil à categoria dos países de alto nível de desempenho em todos os setores” (BRASIL, 1971: 13), para o qual a expansão das atividades industriais era fator primordial.

Esse plano defendia a integração dos “setores diretamente produtivos”, ou seja, a agropecuária e indústria, responsáveis pela manutenção da oferta de empregos, aumento dos investimentos em produção, fortalecimento da infraestrutura econômica e social (BRASIL, 1971: 24). A intenção era continuar fomentando a agricultura e pecuária, a fim de que esse setor propiciasse as divisas necessárias ao incremento industrial.

No I PND estabelecia-se a estratégia de “federalismo cooperativo”, pelo qual cabia aos estados executar as obras definidas pela União. Para a região Centro-Sul foi delineada uma agricultura de base empresarial, que utilizasse meios capazes de tornar seus produtos mais competitivos no mercado interno e externo. Entre as prioridades do plano estava “a

industrialização dos itens agrícolas para amenizar os efeitos da entressafra e diversificar os gêneros ofertados para exportação, assim como o cultivo de produtos não tradicionais” (MOREIRA, 2018: 70). Sobre isso, importa salientar que a diversificação intencionava criar categorias capazes de competir com o café, a partir da tríade: pesquisa, crédito rural e insumos industriais (produtos químicos e maquinários).

O II PND aprovado em 1974 para os anos de 1975 a 1979 foi considerado um dos planejamentos mais ousados da ditadura militar (NAPOLITANO, 2014). Herdou de seu antecessor as premissas para a agropecuária na região Centro-sul, focada na transformação em bases empresariais. Tais pressupostos se tornaram durante a década de 1970 o perfil da modernização conservadora, preocupada em dinamizar as atividades do setor primário ao sofisticar as tecnologias nele empregadas, mas que deixou de lado considerações sociais, principalmente na adequação de mão-de-obra.

As metas colocadas nos planejamentos federais vinham ao encontro do que o governo paranaense buscava desde meados da década de 1960. Esse alinhamento de ideias deu sustentação política e econômica para as mudanças encaminhadas durante os anos de 1970 nas bases de produção agrícola, incentivando os cultivos de lavouras brancas, como a soja intercalada com o trigo, alterações no modo de cultivar o café e no atrelamento da agropecuária e indústria química e de maquinários.

Nesse período, o Paraná continuava a ter sua economia pautada no setor primário, com destaque para o café, e desejava manter sua hegemonia enquanto produtor do grão, cuja produção foi mantida acima de um milhão de toneladas de 1971 a 1975, quando o parque cafeeiro sofreu um grande revés meteorológico, do qual nunca se recuperou.

As medidas pensadas pelo estado e pelo IBC previam a manutenção das rendas obtidas com o café, buscando estabelecer o equilíbrio estatístico entre oferta e demanda, mantendo a atividade lucrativa. A diversificação dos gêneros agrícolas e a racionalização das lavouras cafeeiras no Paraná foram incentivadas a fim de que o estado pudesse sair do estágio de dependência de uma cultura sobre a qual previa-se a estagnação econômica, porém não se pretendia a extinção da atividade e sim sua continuidade para fins de exportação.

Percebemos, assim, que a cafeicultura esteve sob a mercê dos arranjos e rearranjos da atmosfera política, tanto quanto dos fenômenos atmosféricos. As geadas foram ao longo da história do café no Paraná, um regulador natural da produção, pois dependendo de sua intensidade podiam inutilizar o cafeeiro por até três anos, o que reduzia a quantidade do grão no mercado, elevando seu preço.

De 1953 a 1972 houve a incidência de nove geadas suficientemente intensas para atingir a produção cafeeira na região norte do estado (CARVALHO, 1991). Os saberes desenvolvidos pelos cafeicultores ao analisarem as manifestações do clima e seus efeitos ao cafeeiro, se manifestavam na escolha do local onde era realizado os plantios: em espigões e áreas de maior altitude era cultivado o café, enquanto nas áreas de vale eram plantados outros gêneros, visto que há maior incidência de geadas em terrenos de baixo relevo (KOHLHEPP, 2014).

Contudo, a geada que varreu o sul e sudeste brasileiro em julho de 1975 não poupou mesmo os cafezais cultivados em terrenos mais altos. O fenômeno que ficou conhecido como “geada negra” congelou o parque cafeeiro paranaense quase em sua totalidade, restando uma pequena porção à nordeste que rendeu em 1976 a produção ínfima de 461 toneladas (MOREIRA, 2018).

O contexto de mudanças em que essa severa geada ocorreu e o grande impacto que sua incidência teve sobre a cafeicultura do estado, reforçou o discurso que enfatizava o risco da excessiva dependência na qual a economia paranaense se encontrava em relação à atividade. A ocorrência dessa geada enfatizou a opinião dos agricultores de que a persistência do cultivo no estado dependeria do suporte estatal, que, por sua vez, fortaleceu o incentivo à diversificação das lavouras em cereais e oleaginosas que absorviam em maior monta o pacote tecnológico propagado pelo governo. Diante dessas condições, em que replantar os cafezais era demasiado oneroso aos cafeicultores, principalmente para sua maioria, configurada por pequenos produtores, o café foi perdendo espaço na pauta agrícola e importância relativa na economia do Paraná.

## **Conclusão**

A atividade cafeeira se estabeleceu no norte do Paraná ainda nas primeiras décadas do século XX, e se expandiu no período posterior chegando de um ponto a outro dessa faixa territorial no estado, ocupando espaços com características diferenciadas e atraindo uma enorme leva de migrantes para o estado, em busca de enriquecer no cultivo do “ouro verde”.

O capital cafeeiro teve grande relevância na composição da renda interna do Paraná, e sua relação com as atividades industriais que passaram a se desenvolver a partir dos anos 1960 são estreitas. A cafeicultura exercia importante influência seja por suas atividades correlatas ou pelo capital gerado, via sistema de financiamento criado pela CODEPAR. Da mesma forma que o café, o setor industrial constitui uma atividade que também atraía elevado contingente populacional e gerava efeitos de encadeamento em outros setores da economia, possibilitando

o espraiamento de novas ações, representadas por estradas, cidades, casas comerciais, bancos e outros.

Até meados de 1970, a economia paranaense esteve pautada essencialmente na comercialização do café produzido no estado, sendo que a industrialização, como vimos, carecia de infraestrutura adequada para se consolidar em segmentos diversos. Em busca de reverter esse quadro, os governos estaduais estabelecidos durante a década de 1960, primeiro através da gestão de Ney Braga (1961-1965) e continuada pelo governador subsequente, Paulo Pimentel (1966-1971), articularam medidas para a promoção e diversificação das atividades industriais no Paraná, contando com recurso provenientes do café.

Nessa época, a extrema dependência das rendas obtidas com a comercialização do café e suas atividades correlatas preocupava cada vez mais o governo do estado, de modo que, criar meios de impulsionar o setor industrial se tornou uma prioridade. Essa intenção dos dirigentes paranaenses encontrou, principalmente na década de 1970, com a promulgação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II, o suporte estatal ao intento de modernizar as bases produtivas dos setores econômicos no Paraná.

As ideias que vinham sendo colocadas em prática através de órgãos como a CODEPAR e a CAFÉ DO PARANÁ, para a indústria e a agropecuária, respectivamente, ao longo dos anos de 1960 se alinharam com as metas estabelecidas pelos PND's, de dinamização desses setores pautada na integração de ambos, o chamado desenvolvimento integrado. Isso significou o mútuo impulsionamento agrícola, pecuário e industrial, na medida em que os primeiros ofereciam a matéria-prima para a transformação nas fábricas, enquanto os insumos químicos e maquinário produzido e distribuído pelas indústrias e setor de serviços encontravam destinação certa nos estabelecimentos rurais, financiados em maioria pelo crédito rural aprovado pelo governo brasileiro através de suas instituições bancárias.

Diante da necessidade de apoiar a indústria química, de estruturas e máquinas, que se expandiam no Paraná, conciliando com o intento de diversificar culturas e conseqüentemente a gama de produtos oferecidos tanto ao mercado externo quanto ao nacional, foi fomentada, inclusive através de oferecimento de crédito, os gêneros agrícolas cultivados no estado foram se alterando. Os programas de erradicação de cafeeiros praticados de 1962 a 1968 abriram espaço para que fossem substituídos por outras plantações, como a soja, que experimentou um crescimento vertiginoso nos anos de 1970, o trigo e a cana-de-açúcar, entre outros.

A história do crescimento industrial no Paraná esteve atrelada ao setor cafeeiro que o financiou em grande parte. Porém, na década de 1970, quando os esforços estatais concorreram para o controle dessa atividade e expansão de outras que a pudesse substituir em níveis de renda,

a cafeicultura do estado sofreu um revés do qual nunca se recuperou: a geada de 18 de julho de 1975. Já enfraquecida, a atividade cafeeira declinou em extensão da área ocupada no norte do estado e perdeu a importância relativa aos cofres do estado.

### Referências

- BRASIL. *I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): 1972/74*. Brasília, dez. 1971. Disponível em: <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72\\_74](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74)>. Acesso em: 05 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- PARANÁ. CODEPAR. *Relatório de gestão FDE e CODEPAR*. Curitiba, 1962.
- \_\_\_\_\_. CODEPAR. *Relatório de gestão FDE e CODEPAR*. Curitiba, 1963.
- \_\_\_\_\_. CODEPAR. *Relatório de gestão FDE e CODEPAR*. Curitiba, 1964.
- \_\_\_\_\_. CODEPAR. *Relatório de gestão FDE e CODEPAR*. Curitiba, 1965.
- \_\_\_\_\_. CODEPAR. *Relatório de gestão FDE e CODEPAR*. Curitiba, 1966.
- \_\_\_\_\_. CODEPAR. *Relatório de gestão FDE e CODEPAR*. Curitiba, 1967.
- \_\_\_\_\_. Governo do Estado. *Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado por ocasião da abertura da 3ª sessão ordinária da 4ª Legislatura pelo Senhor Ney Aminthas de Barros Braga*. Curitiba, 1961. Disponível em: <[http://www.arquivopublico.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/Mensagem\\_1961\\_Governo\\_MFN\\_1663.pdf](http://www.arquivopublico.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/Mensagem_1961_Governo_MFN_1663.pdf)>. Acesso em: 16 mar. 2018.
- \_\_\_\_\_. SECRETARIA DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ. *Plano de Incentivo à Cafeicultura Paranaense*. Curitiba: ACARPA, 1969.
- ABREU, M. P. *A Economia Brasileira: 1930-1964*. Rio de Janeiro: PUC, 2010. Disponível em: <[www.econ.puc-rio.br/pdf/td585.pdf](http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td585.pdf)> Acesso em: 02 set. 2014.
- ARIAS, José Miguel. Pioneirismo: discurso político e identidade regional. *História & Ensino*. Londrina, 1995 pp. 69-82. Disponível em: <[www.uel.br/revistas/uel/index.php/histensino/article/download/.../11128](http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/histensino/article/download/.../11128)> Acesso em: 16 set 2016.
- BALHANA, A. P., PINHEIRO MACHADO, B., WESTPHALEN, C. *História do Paraná*. Curitiba: Grafipar, 1969.
- CANCIAN, Nadir. *Cafeicultura paranaense (1900-1970)*. Curitiba: Grafipar, 1981.
- CARVALHO, M. S. *A pequena produção de café no Paraná*. 1991. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

- CMNP. *Colonização e desenvolvimento do Norte do Paraná: depoimentos sobre a maior obra no gênero realizada por uma empresa privada*. 24 de setembro de 1975. 3ª edição, 2013. Disponível em: <<http://www.cmnp.com.br/melhoramentos/50anos-cmnp/flip/>> Acesso em: 16 set. 2016.
- CROCETTI, Z. S. *Evolução Sócio-Espacial do Paraná* (Estudos de Geografia Econômica do Paraná). Dissertação de mestrado. Florianópolis: UFSC, 2007.
- DELFIN NETTO, Antônio. *O problema do café no Brasil*. São Paulo: IPE/USP, 1981.
- HIRSCHMAN, Albert. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de cultura, 1961.
- IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <[www.ipardes.pr.gov.br](http://www.ipardes.pr.gov.br)>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- IZEPÃO, Rosalina Lima. *Planejamento, política e economia: uma análise da prática governamental paranaense*. São Paulo: Tese de doutorado. FFLCH/USP, 2008.
- KOHLHEPP, G. *Colonização agrária no Norte do Paraná: processos geoeconômicos de desenvolvimento de uma zona pioneira subtropical do Brasil sob a influência da plantação de café*. Tradução de Daniel Martineschen (Coord.). Maringá: Eduem, 2014.
- LUZ, France; OMURA, Ivani. A propriedade rural no sistema de colonização da companhia melhoramentos norte do Paraná – município de Maringá. *Anais do VIII Simpósio nacional dos professores universitários de história (ANPUH)*. Aracaju, set. 1975. Disponível em: <<http://anais.anpuh.org/?p=18629>> Acesso em 16 set. 2016.
- MARTINS & JOHNSTON. *150 anos de café*. São Paulo: Salamandra, 1992.
- MONBEIG, Pierre. A zona pioneira do Norte-Paraná. In. *Boletim Geográfico*. Ano III. Abril, 1945, n. 25, p. 13.
- MONBEIG, Pierre. *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*. São Paulo, 1952: 121.
- MOREIRA, J. R. S. Atividade cafeeira entre planos de governo e intempéries climáticas: o caso da cafeicultura no Paraná (1960-1975). 2018, 155 p. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2018.
- NAPOLITANO, M. *1964: História do Regime Militar Brasileiro*. São Paulo: Contexto, 2014.
- PADIS, Pedro Calil. *Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná*. 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 1981.
- PANAGIDES, S. Erradicação do café e diversificação da agricultura brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 41-71, jan./mar. 1969. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/download/1686/5880>>. Acesso em: 16 mar. 2018.
- POZZOBON, Irineu. *A epopeia do café no Paraná*. Londrina: Grafmark, 2006.

- SERRA, E. Reflexões sobre a origem da crise agrária no Norte do Paraná. *Boletim de geografia*. 2001, n. 19: pp. 45-58.
- SERRA, Elpídio. Os primeiros processos de ocupação da terra e a organização pioneira do espaço agrário no Paraná. In. *Boletim de Geografia*. UEM, ano 10, n.01, 1992.
- TAUNAY, Affonso de Escragnolle. *História do café no Brasil*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional do Café, 1943.
- TOMAZI, Nelson Dacio. *Norte do Paraná: histórias e fantasmagorias*. Tese de doutorado. UFPR: 1997.
- TRINTIN, Jaime Graciano. *A Nova Economia Paranaense: 1970 – 2000*. Maringá: Eduem, 2006.

## DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL: ASPECTOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS

Lucas Mikael da Silva dos Santos<sup>39</sup>

### Resumo

Este artigo tem como pretensão apresentar as principais visões da literatura econômica brasileira sobre o processo denominado como desindustrialização. Para atingir esse objetivo, o estudo utilizou a revisão bibliográfica como método de pesquisa. O trabalho demonstrou que existem duas linhas de pensamento na discussão: o primeiro grupo, capitalizadas pelos chamados “novos-desenvolvimentistas”, destacam a causa nefasta da apreciação cambial e da abertura financeira/comercial das últimas décadas para o país, que afeta não apenas as atividades industriais, como também o desenvolvimento econômico a longo prazo da sociedade. Do outro lado, os adeptos ao pensamento econômico ortodoxo, argumentam que as reformas macroeconômicas adotadas pela nação a partir da década de 1990, não tiveram um impacto negativo para a indústria do país e que a valorização do câmbio modernizou e ampliou o parque industrial, pois possibilitou para a indústrias brasileira aumentar as suas importações de máquinas e de equipamentos mais avançados. Além disso, ressaltam os problemas metodológicos na série de dados sobre o valor adicionado da indústria que são disponibilizados pelo IBGE. Por fim, o presente estudo recomenda para as próximas pesquisas sobre o assunto, a investigação dos efeitos do regime cambial, da estrutura produtiva, do comércio internacional e do nível de crescimento econômico para as atividades industriais do país.

**Palavras-chave:** Economia Brasileira, Atividade industrial, Indústria.

### Abstract

This article aims to present the main views of the Brazilian economic literature on the process called deindustrialization. To achieve this objective, the study used the literature review as a research method. The work demonstrated that there are two lines of thought in the discussion: the first group, capitalized by the so-called "new developers", highlight the harmful cause of exchange rate appreciation and the financial/commercial opening of recent decades for the country, which affects not only industrial activities, but also the long-term economic development of society. On the other hand, the followers of orthodox economic thinking argue that the macroeconomic reforms adopted by the nation from the 1990s, did not have a negative impact on the country's industry and that the appreciation of the exchange rate modernized and expanded the industrial park, because it enabled Brazilian industries to increase their imports of machinery and more advanced equipment. In addition, the methodological problems in the series of data on the added value of the industry that are made available by the IBGE stand out. Finally, the present study recommends for the next researches on the subject, the investigation

---

<sup>39</sup> Mestrando em Economia pela UNESP. lucasmikael19@gmail.com

of the effects of the exchange rate regime, the productive structure, the international trade and the level of economic growth for the country's industrial activities.

**Keywords:** Brazilian Economy, Industrial activity, Industry.

## **Introdução**

O conceito sobre desindustrialização ainda é obscuro na literatura, existem inúmeras definições. Rowthorn e Ramaswamy (1998), destaca que o termo está ligado a redução contínua da parcela do emprego industrial no total de uma região. O trabalho de Tregenna (2009), amplia essa análise clássica desenvolvido pelos autores *op cit*, ao adotar também o exame da participação do valor adicionado da indústria no PIB nacional.

Segundo Almeida (2010), existe dois tipos de desindustrialização: i) absoluta, marcada pela queda absoluta do PIB agregado da indústria e; i) relativa, queda ao longo do tempo da participação do valor adicionado industrial em relação no PIB nacional. Gonçalves (2011) e Silva (2014), destacaram a “doença holandesa” como motor da dinâmica.

O termo “doença holandesa”, tem sua origem ligada aos acontecimentos econômicos na Holanda (início dos anos de 1960), que foram marcados pelo aumento da influência econômica dos setores de recursos naturais, acompanhado pela queda da parcela do valor adicionado da indústria no produto do país.

Fonseca (2010), afirma que a desindustrialização é o fenômeno de substituir a produção local por produtos importados, o que gera o aumento do coeficiente de importação do país. Por outro lado, Serra (2011), enfatiza que o processo está coadunado com o setor da indústria de transformação.

Isto posto, o presente artigo ao adotar uma natureza bibliográfica, tem como objetivo expor as visões empíricas e teóricas sobre a existência do processo de desindustrialização no Brasil e quais são os seus efeitos para a economia do país. O trabalho está dividido em três seções: introdução, desindustrialização em debate e conclusão.

## **Desindustrialização em Debate**

Um dos primeiros estudos a analisar o processo de desindustrialização no Brasil, foi elaborado pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Segundo IEDI (2005), a economia brasileira estava passando por uma “desindustrialização negativa”, marcado pela

queda do emprego na indústria e da participação do valor adicionado do setor no produto nacional.

Kupfer (2005), em um trabalho semelhante, destaca que a partir das reformas liberalizantes ocorrida na década de 1990, a economia brasileira passou por grandes transformações. A abertura comercial, juntamente com a valorização cambial e a queda tarifária, acirrou a competição da indústria nacional com os produtos importados. Além disso, ocorreu também um processo de desocupações nas atividades industriais.

O autor destaca que a indústria brasileira apresenta gastos insignificantes nos investimentos de pesquisa e desenvolvimento. Segundo os dados do IBGE/PINTEC de 2000, apenas um terço das empresas nacionais implementaram algum regime inovativo em sua produção no fim do século XX.

Conforme Palma (2005), existem quatro características marcantes para justificar a desindustrialização no Brasil e em outros países. Em primeiro lugar, a partir da década de 1980, as políticas monetárias perpetuaram uma imposição descendente na relação entre a renda *per capita* e as ocupações industriais nos países industrializados.

Este fato resultou na segunda particularidade, que foi manifestada pela queda da influência da segunda variável sobre a primeira, isto é, desde do começo dos anos 80, o emprego industrial não afeta significante o aumento da renda per capita dos países analisados pelo autor.

A terceira justificativa, está relacionada a existência de um grupo de nações na qual o processo é marcado tanto pelo aumento das exportações dos produtos primário, como também pelo desenvolvimento dos setores de serviços. Por fim, Palma (1995), identificou que na América Latina a desindustrialização não está relacionada a “doença holandesa” tradicional, mas as políticas econômicas liberais adotadas a partir dos anos 90.

De acordo com Nakhodo e Jank (2006), é uma ideia simplista correlacionar o aumento da produção de *commodities* no país com a dinâmica da “doença holandesa”. Pois, a exportação desses produtos tem como retaguarda uma rede fabril de insumos, de maquinário e de processamento, além de apoiar inúmeros serviços de suporte.

Os autores afirmam também, que as teorias referentes o processo de desindustrialização no Brasil, são contestadas pelo superávit da balança comercial dos produtos que não considerados como *commodities* a partir de 2002 e pela recuperação das ocupações industriais desde da metade do ano de 2004.

De Nigri *et al* (2006), destaca que a desindustrialização no Brasil apresenta como padrão ao longo das últimas décadas, a perda da importância das atividades menos competitivas e a

incorporação da tecnologia na estrutura produtiva do país, o que por consequência, alterou a organização do emprego.

Para os autores, a abertura comercial e à modernização das plantas industriais, possibilitou a economia brasileira ter um aumento na produtividade nos últimos anos. O estudo entende que as políticas de liberação econômica elaboradas a partir do governo Collor, obteve também resultados positivos.

A pesquisa ainda salienta que a perda das ocupações industriais, não prejudicou a quantidade de emprego no país. Pois, ao tempo que ocorreu o aumento do desemprego na indústria, os setores de serviços e comércio cresceram a sua demanda por trabalhadores. Os dados apontam uma expansão de 61% e 30%, respectivamente.

Com uma visão semelhante dos autores *op cit.*, em sua análise empírica e teórica sobre o assunto, Nassif (2006) afirma que as mudanças da estrutura econômica do país desde dos anos 90, não ocasionaram um processo de desindustrialização. O autor argumenta ainda, que não existem evidências que corroboram com essa tese.

O autor demonstra também que o Brasil não sofreu um processo parecido como ocorrido na economia da Holanda. Dado que não houve uma alocação generalizada de recursos produtivos para os setores de recursos naturais, nem uma especialização nas exportações agrícolas e de serviços.

No mesmo sentido, Schwartzman (2009) afirma que a tese sobre desindustrialização não se sustenta quando confrontadas com uma série de dados. O autor afirma que certas correntes de pensamento da literatura, elabora fatos que variam do tênue para o inexistente.

Segundo o autor, ainda que o crescimento nas exportações de *commodities* se deve exclusivamente ao aumento no preço destes produtos e não existe evidências claras que o fato do país ter adotado uma apreciação cambial causou a queda da atividade industrial do mesmo.

Em contrapartida a esses argumentos, Nascimento *et al* (2009) destacam que a economia brasileira historicamente depende das exportações de *commodities* para manter seu dinamismo. A dependência no presente se tornou não apenas mais um processo estrutural, mas um fenômeno conjuntural.

Os autores indagam durante sua pesquisa, se esse modelo brasileiro voltado ao agronegócio, *commodities* e produtos intensivos sustentarão um crescimento econômico durante um longo período. Para eles, esse tipo de exportação tem sido suficiente apenas como meio de amparar as necessidades de importação.

Bresser-Pereira (2010), destaca que no fim da década de 1940, o setor industrial representava 40% do PIB nacional, em 1985 tinha a ordem de 36% e no ano de 2018 caiu para

16%. Para o autor, os economistas brasileiros quando se deparam com esses dados e continuam negando a existência do processo de desindustrialização no Brasil, são adeptos das políticas macroeconômicas adotadas desde de 1992 e seguem o Consenso de Washington.

Visando contribuir ao debate, Bonelli e Pessôa (2010), demonstraram que embora não sejam conclusivas, as evidências indicaram que a perda de importância da atividade industrial não é nítida. Primeiro, a queda da participação do valor adicionado do setor no PIB, é menor quando são corrigidas as séries expressas em preços constantes do IBGE/SCN que abordam o período de 1947 até o presente.

No que se refere ao emprego industrial, os números da PNAD sugerem que aumentou a proporção em relação ao total, no ano de 1992 a relação era da ordem de 12,8% e passou a ser de 14,4% em 2008. Os resultados da Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE), que envolve apenas as seis maiores Regiões Metropolitanas do país, apresenta uma queda percentual relevante, mas como a atividade da indústria brasileira diversificou substancialmente ao longo do território nacional, a evidência é inconclusiva.

Pelos dados de ocupação das Contas Nacionais, não ocorreu uma perda da participação do emprego industrial no total do país entre 1992 e 2007, entretanto, registrou-se uma queda acentuada nos anos de 1990-1992. As informações do RAIS (que registra a evolução do emprego formal), ao apontar um declínio na relação entre 1995-2009, contraria esses valores.

De acordo com Oreiro e Feijó (2010), a literatura ao analisar o caso de desindustrialização no Brasil, apresenta evidências conclusivas do processo na economia brasileira durante o período de 1986-1998. No entanto, após as mudanças no regime cambial em 1998/1999 e do sistema de contas nacional do IBGE em 2007, os anos seguintes não possuem resultados consistentes.

Conforme Cruz e Santos (2011), do ponto de vista regional, a queda da parcela do emprego industrial em relação ao total do país, gerou uma desconcentração da indústria. As regiões Metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro perderam importância, enquanto aumentou as ocupações industriais no Estado do Paraná e de Santa Catarina.

Pela ótica microrregional, as microrregiões que mais perderam vagas estão localizadas em São Paulo. Contudo, as regiões com base industrial, especialmente no interior do Estado, ainda reduziram o número de empregos, especializaram-se nas indústrias com maior conteúdo tecnológico.

Lara (2011), afirma que a desindustrialização brasileira está ligada à persistência de valorização da moeda local. O autor ao analisar a redução da parcela do emprego industrial no

emprego formal e do valor adicionado gerado pela indústria no período de 1994-2010, destaca que o processo foi interrompido entre os anos de 1999 até 2004.

Entre 1994-1999, ocorreu não apenas a queda na participação da indústria na criação de emprego e no PIB nacional, como também uma perda absoluta das ocupações industrial. No segundo período (2004-2010), repetiu os resultados da primeira, mas sem a queda absoluta no valor adicionado ou no emprego.

Segundo Carvalho e Carvalho (2011), quando comparada com outros setores, existe uma tendência natural de queda da redução da participação da indústria em termos de ocupação e do produto nas economias desenvolvidas. A desindustrialização nesses países seria um fenômeno natural.

No entanto, os autores afirmam que a desindustrialização na economia brasileira é preocupante, pois o país deveria ter alcançado o nível de produtividade e de renda *per capita* similar aos dos países desenvolvidos, antes de iniciar todo processo de perda de importância da indústria no PIB e no emprego.

Adotando uma mesma perspectiva, Messenberg *et al* (2012), indicaram duas diferenças entre a desindustrialização no Brasil e nos países desenvolvidos. Em primeiro lugar, destaca a diferença entre a renda *per capita* da economia brasileira e das nações avançadas economicamente. A segunda disparidade, está relacionada a relação inversa entre os ganhos de produtividade e renda *per capita* que acontece atualmente no país tupiniquim.

Ao seguir a hipótese de desindustrialização a partir de indicadores pouco usuais na literatura, Squeff (2012), constatou que a participação do valor adicionado da indústria está reduzindo em termos do PIB. Entretanto, o mesmo não se pode afirmar sobre o emprego. As ocupações do setor se manteve constante em relação ao total do país, desde de 1995 a proporção está praticamente em 13%.

O autor conclui o seu trabalho afirmando que os dados analisados corroboram e contrariam a tese que o processo seria prejudicial a economia brasileira. Para ele, esse fato não significa que a indústria foi afetada negativamente pelas mudanças estruturais a partir das reformas econômicas de 1990 ou pela a apreciação cambial.

Contrapondo a visão de Squeff (2012), Cano (2012), destaca os efeitos negativos do processo para a economia brasileira e ressalta que apesar dos custos para o Estado, a consolidação da indústria nacional é muito importante, dado a relação positiva entre progresso econômico e industrialização.

O autor sugere mudanças na taxa de juros em rigor e o fim da apreciação cambial para que o quadro da desindustrialização no Brasil seja revertido. Para ele, as medidas adotadas pelo

governo brasileiro (desde de 1990) em geral são paliativas, pois não existe política industrial que se fortifique, sem as devidas adequações no câmbio e no nível de juros da economia.

Conforme Soares *et al* (2012), ao utilizar os conceitos propostos por Tregenna (2009), não existe uma desindustrialização absoluta no Brasil, dado que o valor adicionado e o emprego do setor industrial têm aumentado. Entretanto, existe a perda relativa desses indicadores nas últimas décadas.

Os autores verificaram que para o caso brasileiro, a redução da parcela relativa da indústria ocorre em maior volume no produto do que no emprego. Dessa forma, segundo eles, a desindustrialização brasileira pode estar correlacionada ao dinamismo da economia ou as recessões.

Em contrapartida a essa visão, Marconi e Rocha (2012) destacaram a apreciação cambial como motor para o processo de desindustrialização no Brasil. Os testes estatísticos desenvolvidos pelos autores, demonstraram a associação positiva entre desvalorização do câmbio real e a maior participação relativa da manufatura no valor adicionado.

Além da taxa de câmbio, existe também o efeito nefasto do aumento da participação de insumos importados para a indústria do país. Os indicadores elaborados pelos autores para examinar o coeficiente da variável, exerceram impactos significantes e negativos sobre o setor industrial brasileiro.

Silva (2014), em seu estudo sobre a desindustrialização e doença holandesa para o caso brasileiro, ressalta que a valorização do câmbio prejudicou o país. Pois, além ser de um dos motores do processo de desindustrialização, levou a economia brasileira a reprimarização.

Segundo ele, a doença holandesa no país é apenas relativa. O setor industrial apesar ter perdido relevância no valor adicionado e nas ocupações, continua tendo importância na pauta exportadora. Entretanto, é necessário mudar o regime de câmbio e resolver os problemas estruturais da economia brasileira.

De acordo com Torres e Cavalieri (2015), os indicadores mais usados no debate sobre a desindustrialização são viesados. O primeiro, que relaciona a participação do valor adicionado da indústria no PIB, tem o seu curso altamente influenciado pelas mudanças metodológicas das Contas Nacionais, de modo que seus dados só podem ser analisados a partir de 1995.

Contudo, o período em questão impossibilita as análises sobre como a indústria foi afetada pela abertura comercial/financeira no início da década 1990 e de que forma a adesão de uma política macroeconômica pautada na apreciação do câmbio e em juros altos influenciou a perda da atividade industrial. Além disso, a amostra é pequena para qualquer exame de caráter estrutural.

O segundo indicador, VTI/VBPI (razão entre o valor da transformação industrial e valor bruto da produção industrial), é inapropriado para comparar os setores da indústria, devido as atividades industriais desenvolvidas ter a tendência de apresentar um valor mais baixo do VTI/VBPI e vice-versa. Além do mais, existem índices mais adequados para esse tipo de estudo, como por exemplo, o coeficiente de insumos importados.

## **Conclusão**

Os estudos sobre o processo de desindustrialização no Brasil têm ganhando relevância na literatura. Apesar de ainda não existir um consenso sobre se o impacto é positivo ou negativo para a economia brasileira, o debate acadêmico conseguir avançar na elucidação de suas causas e como devem ser examinadas.

Como pode ser visto no presente trabalho, as reformas macroeconômicas a partir da década de 1990, em especial as políticas relacionadas a apreciação cambial e a elevação da taxa de juros, influenciaram significativamente na queda da relevância da atividade industrial para o PIB e o emprego no país.

Entretanto, conforme o trabalho de Bonelli e Pessoa (2010), a série de dados disponibilizadas pelo IBGE/SCN, que retrata o valor adicionado da indústria durante o período de 1947 até o presente, apresenta um grau elevado de viés. Após corrigirem os valores, os autores destacaram que a perda de importância da indústria na economia brasileira foi menor do que é demonstrado em outras pesquisas.

Do mesmo modo, Torres e Cavalieri (2015) ressaltam que essa tendência da série se deve as mudanças metodológicas nas Contas Nacionais em 1995, pois no período anterior a esse ano, os dados não foram corrigidos. Os autores sugerem que as análises sobre a desindustrialização no Brasil deveriam ser realizadas a partir do ano de 1995.

De uma forma geral, este estudo procurou investigar as abordagens teóricas e empíricas sobre o processo de desindustrialização. Percebe-se que o tema ainda apresenta algumas questões que precisam ser melhor desenvolvidas e para tal, sugere-se para os novos trabalhos: o exame referente aos impactos do regime cambial, da estrutura produtiva, do comércio internacional e do nível de crescimento econômico na análise da perda de participação do setor industrial para a economia brasileira.

### Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, G. S. de. **O boom das exportações brasileiras, reprimarização da pauta de exportação e desindustrialização: uma visão do Brasil entre 1999 e 2008.**  
Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/28144>>. Acesso em: 03/12/2018.
- BRESSER-PERREIRA, L.C. **Brasil vive desindustrialização.** Economia & Tecnologia, v. 22, jul/set. 2010.
- BONELLI, R. e PESSÔA, S. **Desindustrialização no Brasil: Um resumo da evidência.**  
IBRE/FGV, Texto para discussão nº7, mar. 2010.
- CANO, W. **Industrialização, desindustrialização e políticas de desenvolvimento.** Revista FAAC, Bauru, v. 1, nº2, pp. 155-164, out. 2001/mar. 2012.
- CARVALHO, D. F.; CARVALHO, A. C. Desindustrialização e reprimarização da economia brasileira contemporânea num contexto de crise financeira global: conceitos e evidências. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia (MG), v. 26, nº 1, pp. 35-64, jul-dez, 2011.
- CRUZ, B.O.; SANTOS, I.R.S.S. **Dinâmica do emprego industrial no Brasil entre 1990 e 2009: uma visão regional da desindustrialização.** IPEA, Texto para discussão 1637, Rio de Janeiro, nov. 2011.
- DE NEGRI, F.; DE NEGRI, J. A.; COELHO, D.; TURCHI, L. **Tecnologia exportação e emprego.** Brasília, Ipea, 2006.
- FONSECA, R. G. da, **Desindustrialização no Brasil – ser ou não ser.** Jornal O Estado de São Paulo, 06/12/2010.
- GONÇALVES, J. S. **Reprimarização ou desindustrialização da Economia Brasileira: uma leitura a partir das exportações para o período 1997-2010.** Análises e Indicadores do Agronegócio, v.6, n.12, dez. 2011.

- IEDI. **Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?** In: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 2005.
- KUPFER, D. A indústria brasileira após a abertura. In: CASTRO, Ana C.; LICHA, Antônio; PINTO JR, Helder Q.; SABOIA, João (org.). **Brasil em Desenvolvimento v. 1: Economia, tecnologia e competitividade.** Rio de Janeiro, civilização Brasileira, 2005.
- LARA, F. M. **Desindustrialização: aspectos conceituais e evidências empíricas recentes sobre a economia brasileira.** Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 39, n. 1, p. 7-18, 2011.
- MARCONI, N.; ROCHA, M. **Taxa de câmbio, comércio exterior e desindustrialização precoce – o caso brasileiro.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, pp. 853-888, dez. 2012.
- MARQUETTI, A. A. **Progresso técnico, distribuição e crescimento na economia brasileira: 1955-1998.** Estudos Econômicos, vol. 32, nº1, 2002.
- MESSENBURG, Robert (org). **Desindustrialização no Brasil: Apontamentos para um debate em favor do desenvolvimento econômico.** Conjuntura Econômica em Foco, IPEA, n.18, ano 4, março/2011.
- NAKAHODO, S. N. e JANK, M.S. **A falácia da “doença holandesa” no Brasil.** In: Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais – ICONE. Documento de Pesquisa, São Paulo, mar. 2006.
- NASCIMENTO, C. A. N.; CARDOZO, S. A.; CUNHA, S. F. **Reprimarização ou dependência estrutural de commodities? O debate em seu devido lugar.** 2009, (mimeo).
- NASSIF, A. **Há evidências de desindustrialização no Brasil?** BNDES. 2006, (Texto para Discussão nº 108).

- OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**. v. 30, nº2, pp. 219-232, abr-jun, 2010.
- PALMA, G. Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de doença holandesa. **Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento**. Organizado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, Centro Cultural da FIESP, 28 Agosto 2005.
- ROWTHORN, R., MAMASWAMY, R. **Growth, trade and desindustrialization**. Staff Papers, vol. 46, nº1, 1999.
- RIBEIRO, R. A. **A determinação do emprego e a desindustrialização**. In: Anais do III Encontro Nacional de Economia Política, Niterói – RJ, 1998.
- SERRA, J. **A indústria faz a diferença**. Jornal O Estado de São Paulo, 26/05/2011.
- SILVA, J. A. Desindustrialização e doença holandesa: o caso brasileiro. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, nº 3, pp. 67-82, 2014.
- SOARES, C.; MUTTER, A.; OREIRO, J.L. **Uma análise empírica dos determinantes da desindustrialização no caso brasileiro (1996-2008)**. In: Anais do XVI Encontro Nacional de Economia Política, IE/UFU, Uberlândia, jun. 2011.
- SQUEFF, G. C. **Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro**. IPEA, Brasília, jun, 2012 (Texto para Discussão, nº 1747).
- TORRES, R.L.; CAVALIERI, H. **Uma crítica aos indicadores usuais de desindustrialização no Brasil**. Revista de Economia Política, vol. 35, nº 4, pp. 859-877, out/dez. 2015.

TREGENNA, F. **Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally.** Cambridge Journal of Economics, v.33, 2009.

## O IMPERIALISMO E A ERA DE OURO DO CAPITALISMO

Ricardo Antonio Soldera<sup>40</sup>

### RESUMO

O período 1956-1961 consolidou um padrão de desenvolvimento para o Brasil. Mas em quais condições o capital internacional penetrou no território brasileiro? Qual o significado da participação das grandes empresas internacionais na implantação da indústria pesada nacional? Este artigo não tratará diretamente do Brasil, mas sim do movimento geral do capitalismo entre 1945 e 1971. O objeto deste artigo é a Era de Ouro do capitalismo. O argumento central aponta que o período foi caracterizado pela continuidade do imperialismo. O período clássico do imperialismo (1875-1914) foi marcado pelo militarismo e pela formação das grandes empresas cujo confronto na busca de novos espaços para acumulação de capital resultou na partilha do mundo. O crescimento e competição sem limites das grandes empresas modelou a rivalidade das potências imperialistas, deflagrando duas guerras mundiais. Neste sentido, podemos entender a Era da Catástrofe (1914-1945) como um desdobramento do imperialismo. Mas afinal, esteve o imperialismo suspenso ao final da Segunda Guerra Mundial? O capitalismo esteve amortecido durante a sua Era de Ouro? Este artigo aponta que o militarismo e a expansão das grandes empresas se apresentaram sob uma nova forma histórica entre 1945 e 1971. A Era de Ouro do capitalismo foi baseada em três elementos. A corrida armamentista entre Estados Unidos e União Soviética, culminando na formação do complexo industrial-militar estadunidense; o confronto das grandes empresas por novos espaços de acumulação; e na reforma do capitalismo sob o capital imperialista. O imperialismo não esteve suspenso durante a Era de Ouro. Ao contrário, o militarismo e a busca das grandes empresas por novos espaços de acumulação foram fundamentais para o crescimento econômico do período. Portanto, o capitalismo não esteve amortecido, mas se expandiu, generalizando-se por todo o planeta e penetrando em todas as esferas da existência social. Analisando os fundamentos da Era de Ouro, em especial a expansão das grandes empresas, podemos compreender o contexto no qual se deu o Plano de Metas do governo Juscelino Kubistchek e o padrão de desenvolvimento brasileiro. Neste sentido, podemos expandir a análise sobre a presença do capital imperialista no país, discutir as sucessivas crises brasileiras e repensar nossas estratégias.

**Palavras-chave:** Imperialismo, Complexo industrial-militar, Grandes Empresas.

### ABSTRACT

The period 1956-1961 consolidated a standard of development for Brazil. But under what conditions did international capital penetrate Brazilian territory? What is the significance of the participation of large international companies in the implementation of the national heavy industry? This article will not deal directly with Brazil, but with the general movement of capitalism between 1945 and 1971. The object of this article is the Golden Age of Capitalism. The central argument points out that the period was characterized by the continuity of imperialism. The classic period of imperialism (1875-1914) was marked by militarism and the formation of large companies whose confrontation in search of new spaces for capital accumulation resulted in the sharing of the world. The unbridled growth and competition of large corporations shaped the rivalry of the imperialist powers, triggering two world wars. In

---

<sup>40</sup> Graduado em Relações Internacionais e em Economia pela FACAMP. Mestre e Doutorando em História Econômica pelo PPGDE do IE/UNICAMP. Pesquisa financiada pela CAPES. E-mail [rasoldera@gmail.com](mailto:rasoldera@gmail.com)

this sense, we can understand the Age of Catastrophe (1914-1945) as an unfolding of imperialism. But, after all, was imperialism suspended at the end of World War II? Has capitalism been deadened during its Golden Age? This article indicates that the militarism and the expansion of the large companies appeared in a new historical form between 1945 and 1971. The Golden Age of capitalism was based on three elements. The arms race between the United States and the Soviet Union, culminating in the formation of the US military-industrial complex; the confrontation of large companies with new spaces of accumulation; and the reform of capitalism under imperialist capital. Imperialism was not suspended during the Golden Age. Instead, militarism and the search of large companies for new spaces of accumulation were fundamental to the economic growth of the period. Therefore, capitalism has not been dampened, but has expanded, generalized all over the planet and penetrated into all spheres of social existence. Assaying the foundations of the Golden Age, especially the expansion of large companies, we can understand the context in which the Plan of Goals of the Juscelino Kubistchek government and the Brazilian development standard. In this sense, we can expand the analysis of the presence of imperialist capital in the country, discuss successive Brazilian crises, and rethink our strategies.

**Key-words:** Imperialism, Industrial-military Complex, Large Companies.

## INTRODUÇÃO

O capitalismo se transformou em imperialismo na Era dos Impérios (1875-1914). Esta nova fase do capitalismo é caracterizada pela formação das grandes empresas monopólicas, fruto do capital financeiro. As oligarquias financeiras formam associações vinculadas com as grandes potências capitalistas com o objetivo de disputar a partilha do mundo para a exportação de capitais e mercadorias<sup>41</sup>.

Em seu movimento de acumulação, o capitalismo sempre necessitou de novas riquezas naturais, mercados e força de trabalho de regiões do planeta cujas civilizações não são capitalistas. Daí a tendência do capitalismo de se impor como modo de vida universal por todo o planeta, eliminando as demais formas de vida. A violência sempre foi utilizada como recurso para a acumulação no choque entre o capitalismo e as civilizações não regidas por ele. O militarismo se tornou elemento central na fase imperialista do capitalismo. O militarismo foi decisivo para a conquista da África e Ásia, chegando a se transformar em um instrumento de acumulação de capital com capacidade de ampliação indeterminada<sup>42</sup>.

A rivalidade imperialista levou à Era da Catástrofe (1914-1945), marcada por duas Guerras Totais cuja rivalidade entre as potências beligerantes se modelava no crescimento e

---

<sup>41</sup> Para um balanço sobre o imperialismo e um resumo sobre as suas cinco características fundamentais, ver LÊNIN, Vladimir Ilitch. *O Imperialismo: Fase superior do capitalismo*. 4ª edição, São Paulo: Centauro, 2008, p. 90.

<sup>42</sup> LUXEMBURG, Rosa. *A acumulação do capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo*. Volume II. São Paulo: Abril Cultural, 1984, p. 29-33, 89 e 97-8.

competição sem limites de suas grandes corporações<sup>43</sup>. Mas afinal, estaria o imperialismo suspenso ao final da Segunda Guerra Mundial? O capitalismo foi amortecido durante a sua Era de Ouro (1945-1971)?

O objetivo deste artigo é demonstrar que o imperialismo, além de permanecer durante a Era de Ouro do capitalismo, foi elemento fundamental das transformações econômicas e sociais do período. A Era de Ouro pode ser explicada por três fatores: o dispêndio dos Estados Unidos e da União Soviética para vencer a corrida armamentista, levando à consolidação de complexo industrial-militar de ambos os lados; a disputa das grandes empresas por novos espaços de acumulação; e a reforma do capitalismo. Vamos analisar cada um destes aspectos.

Particularmente a disputa das grandes empresas por novos espaços de acumulação é crucial para o debate brasileiro, dividindo opiniões entre diferentes interpretações do Brasil. Embora este não seja o tema deste artigo, eu farei apenas breves apontamentos ao final da seção referente ao tema.

### **1. A corrida armamentista e a consolidação do complexo industrial-militar**

Diferentemente do período entre guerras ou durante a Segunda Guerra Mundial, quando o objetivo dos planejadores de Washington era conter o comunismo, o objetivo passou a ser remover a União Soviética do mapa quando começou a Guerra Fria. Os chefes do Estado Maior dos Estados Unidos tinham planejado lançar bombas atômicas sobre as vinte principais cidades da União Soviética apenas dez semanas depois do término da guerra. Embora contassem com superioridade militar, os Estados Unidos não tinham aviões adequados para transportar as suas 12 bombas atômicas existentes até então e nem militares capazes de montá-las até dezembro de 1947. Já a União Soviética não tinha armas nucleares<sup>44</sup>.

Mas os ataques nucleares não foram adiados somente pelo fato do exército vermelho ter ocupado metade da Europa e consolidado posições estratégicas no continente. O fator decisivo residia na limitação do único meio disponível de lançamento das bombas atômicas ser o ar-terra. Mesmo com apoio de caças, os bombardeiros estadunidenses dificilmente conseguiriam romper a defesa antiaérea soviética, impossibilitando qualquer dano significativo para fazer Moscou abdicar das suas posições<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Ver HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2ª edição, São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 37.

<sup>44</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 230-231; ANDERSON, Perry. *Força e consentimento: aspectos da hegemonia americana. Estudos de sociologia*, Araraquara, v. 15, 2003, p. 8.

<sup>45</sup> MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA: fundamentos da hegemonia estadunidense no Pós-Guerra Fria*. In: ACIOLY, Luciana; CARDOSO JR., José Celso; MATIJASCIC, Milko (Orgs.). *Trajatórias Recentes de*

A guerra deixou de ser instrumento de política das superpotências quando a União Soviética adquiriu armas nucleares. Os soviéticos desenvolveram a bomba atômica em 1949, quatro anos depois dos estadunidenses. Também desenvolveram a bomba de hidrogênio, em 1953, nove meses depois dos rivais. A destruição mútua assegurada impediria qualquer um dos lados de dar o primeiro passo pois, dada a capacidade de retaliação, o resultado seria a destruição da civilização<sup>46</sup>.

Além da produção de armas nucleares em quantidade e potência cada vez maiores, a corrida armamentista passou a envolver o aperfeiçoamento e a variação dos meios de lançamento. Para garantir a dissuasão, as duas superpotências desenvolveram ampla capacidade de destruição nos três meios de lançamento: “terra-terra (mísseis balísticos armazenados em silos e plataformas móveis); ar-terra (os bombardeiros e caças-bombardeiros); e mar-terra (navios e submarinos)”. Embora custosa, a variação dos meios de lançamento garantia às superpotências uma fonte adicional de segurança. Caso o inimigo conseguisse deter um ou dois tipos de ataque, a dissuasão seria mantida porque em caso de um ataque nuclear, a outra superpotência ainda poderia responder também de forma devastadora. E, com o tempo, seria possível a superpotência em desvantagem burlar ou emular o sistema defensivo do inimigo<sup>47</sup>.

A dissuasão também era garantida pela dispersão das armas nucleares pelo planeta. Manter o arsenal nuclear concentrado em um mesmo local permitiria à superpotência inimiga deter mais facilmente os armamentos nucleares e realizar um ataque sincronizado capaz de garantir a sua primazia nuclear. Por isso, era necessária a também custosa movimentação de todo arsenal nuclear. A dissuasão e a dispersão das armas nucleares também movimentavam os serviços de inteligência e espionagem dos Estados Unidos e da União Soviética. A corrida armamentista evitava um ataque militar envolvendo armas nucleares devido ao seu devastador poder de destruição. Contudo, ela colocava as duas superpotências em um dilema de segurança. As medidas tomadas por um lado para aumentar o seu poder de ataque, defesa ou retaliação eram percebidas pelo inimigo como provocação ou ameaça. Esse clima colocou as duas superpotências em uma espiral crescente de gastos militares e desafios cada vez maiores na transposição de limites tecnológicos<sup>48</sup>.

---

*Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas* – Volume II. Brasília: IPEA, 2009, p. 59.

<sup>46</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos...* op. cit., p. 224 e 227.

<sup>47</sup> MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA...* op. cit., p. 58-9.

<sup>48</sup> MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA...* op. cit., p. 59-60.

Para garantir a dissuasão nuclear, os Estados Unidos reformularam profundamente a marinha e a aeronáutica na década de 1950. Contudo, o poderio nuclear foi complementado por armamentos convencionais, que continuavam a ser decisivos. Neste sentido, as Forças Armadas estadunidenses foram modeladas de forma a deter exércitos associados a uma sólida base industrial, como a Alemanha e o Japão da Segunda Guerra Mundial, e exércitos capazes de manipular armas nucleares, como a União Soviética<sup>49</sup>. Para garantir o cumprimento destes objetivos, Washington tomou as seguintes medidas:

(...) além de consolidar bases militares independentes ou vinculadas à OTAN nos pontos estratégicos da Eurásia, foi necessário construir um sistema de satélites capaz de cumprir duas funções básicas i) garantir uma rede de comunicação instantânea em escala planetária, capaz de coordenar as forças armadas em qualquer teatro de operações, ii) vigiar as tropas e as bases militares de *todos* os principais rivais, com vistas a evitar um ataque surpresa capaz de neutralizar o poder de contragolpe por parte dos EUA. Esse sistema de vigilância operava em sincronia com meios de lançamentos variados (mar, terra e ar), que envolviam mísseis balísticos intercontinentais e, posteriormente, mísseis cruzeiro. Outra peça decisiva – e intensamente utilizada pelos EUA – são os porta-aviões, que possibilitam o apoio aéreo a operações em terra ou próximas à costa em zonas onde os EUA não possuem aliados ou bases próprias.<sup>50</sup>

Neste contexto, o militarismo desempenhou papel central no crescimento econômico da Era de Ouro do capitalismo. As políticas econômicas deliberadamente orquestradas pelos governos dos países centrais ou comunistas não foi o fator principal que desencadeou o crescimento. Na verdade, a

expansão do capitalismo derivou do *novo padrão* de dispêndio, produção e organização militar que marcou a Guerra Fria: uma corrida armamentista virtualmente incessante, que impulsionou a pesquisa em novas tecnologias e favoreceu a criação de novas formas de articulação entre a Universidade, as Empresas Privadas e os Laboratórios e centros de pesquisas militares, gerando um estímulo adicional – e cada vez imperativo – à inovação”.<sup>51</sup>

Sob o discurso apocalíptico da Guerra Fria, os Estados Unidos e a União Soviética viram-se comprometidos com uma insana corrida armamentista virtualmente infinita, pois cada medida para garantir a capacidade de retaliação era percebida pelo adversário como um movimento potencialmente ofensivo que, portanto, tinha de ser equilibrado. As próprias profissões dos generais e intelectuais dedicados a pensar a guerra nuclear exigiam a não percepção de tamanha insanidade. A crescente concentração de homens e recursos para viver

<sup>49</sup> MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise e mudança social: a luta social em um período de transição*. In: VIEIRA, Rosângela de Lima. *O Brasil, a China e os EUA na atual conjuntura da economia-mundo capitalista*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013, p. 117.

<sup>50</sup> MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise e mudança social... op. cit.*, p. 117.

<sup>51</sup> MARIUTTI, Eduardo Barros. *Violência, capitalismo e mercadorização da vida*. Texto para discussão 240. Campinas: IE/Unicamp, Junho 2014, p. 10.

em função da preparação para a guerra foi chamada pelo presidente Dwight Eisenhower de “complexo industrial-militar”. A produção de armamentos nos Estados Unidos desde a Segunda Guerra Mundial e mesmo em tempos de paz alcançou um nível extraordinário, sem qualquer precedente na história moderna<sup>52</sup>.

Nos Estados Unidos, o objetivo do complexo industrial-militar era desenvolver tecnologia de ponta para vencer a União Soviética na Guerra Fria e garantir a superioridade tecnológica estadunidense no mundo. Para tanto, Washington criou uma rede descentralizada e coordenada de instituições de pesquisa e comunidades tecnológicas para expandir a fronteira científica e acelerar o desenvolvimento tecnológico. Portanto, embora sob grande influência das Forças Armadas, a pesquisa científica do complexo industrial-militar não ficou restringida aos recursos militares destinados à pesquisa e desenvolvimento e à encomenda de armamentos<sup>53</sup>. Alguns resultados eram nítidos já na Era de Ouro do capitalismo. O complexo militar industrial criou

(...) as inovações básicas em todas as novas indústrias baseadas na ciência (aeroespacial, computadores, equipamentos de telecomunicação) e manteve a liderança em muitas indústrias baseadas em fornecedores especializados (tais como máquinas de controle numérico e outros bens de capital) indústrias que, ao lado da farmacêutica, dos serviços de empresas e dos bancos, formam os principais setores da alta tecnologia.<sup>54</sup>

O complexo industrial-militar estadunidense tinha uma singularidade que o distinguia de qualquer programa científico dos outros países. A sua estrutura permitiu repassar as tecnologias de origem militar para o uso civil, garantindo a difusão dos novos padrões para muitas empresas emergentes:

Devido ao papel protagonista dos laboratórios acadêmicos, a rede descentralizada de pesquisadores e a motivação dos principais formuladores de política tecnológica, a difusão comercial da tecnologia militar se deu através de firmas emergentes. Instituições como a DARPA ou a NASA, por exemplo, assumiram aqui a função de *venture capitalist*. Cientistas e engenheiros usaram seus conhecimentos acumulados nos laboratórios públicos para criar novas empresas explorando as novas tecnologias. O Laboratório Eletrônico Lincoln do MIT (...) viabilizou a criação de dezenas de novas companhias de alta tecnologia que se beneficiaram dos contratos e do conhecimento prévio dos engenheiros do laboratório. (...) os estudantes que criaram novas tecnologias no Vale do Silício foram majoritariamente treinados em Stanford, e foram criados e apoiados por contratos militares.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos...* op. cit., p. 233; HOBBSAWM, HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 156.

<sup>53</sup> MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *O Desenvolvimento Tecnológico Americano no Pós-Guerra como um Empreendimento Militar*. In: FIORI, José Luís (Org.). *O Poder Americano*. 3ª edição, Petrópolis: Vozes, 2007, p. 225-6. Ver também MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA...* op. cit., p. 64, nota 14.

<sup>54</sup> MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *O Desenvolvimento Tecnológico Americano...* op. cit., p. 240.

<sup>55</sup> MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *O Desenvolvimento Tecnológico Americano...* op. cit., p. 240-1.

Além deste processo de aprendizagem, a transferência direta das tecnologias para as grandes empresas se tornou principal forma de difusão das novas tecnologias de ponta de origem militar para uso civil. Nas palavras de Medeiros:

Tecnologias de fronteira com memória magnética e circuitos eletrônicos foram diretamente passadas do Lincoln para a IBM. A influência do projeto SAGE na construção de sistemas de reservas na aviação civil é outro exemplo importante. Histórias semelhantes repetem-se na AT&T em sistemas de comunicação de informações e em muitas grandes empresas em setores baseados em ciência.<sup>56</sup>

Os complexos industrial-militar das duas superpotências eram estimulados pelos seus respectivos governos a trabalhar com a sua capacidade máxima. Os dois lados agiram como se uma guerra estivesse para começar durante os quarenta anos da Guerra Fria. Com o excedente da produção, os governos das duas superpotências atraíam e armavam aliados e clientes e lucravam com exportações de armamentos. Enquanto isso, ambos dos governos guardavam para si os armamentos mais modernos e mantinham o monopólio das armas nucleares<sup>57</sup>.

Os Estados Unidos insistiam que a aliança militar anti-soviética deveria estar permanentemente vinculada à Washington devido à dependência tecnológica e militar da Europa Ocidental. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos eram sistematicamente contra o desenvolvimento uma indústria militar independente por parte dos países europeus. A França se recusava a aceitar uma aliança duradoura com os Estados Unidos, um dos motivos de tensões entre os dois governos. Os franceses desenvolveram uma indústria militar de alta tecnologia independente, conseguindo o seu próprio arsenal nuclear na década de 1960. A Grã-Bretanha conseguiu as suas próprias bombas atômicas dos Estados Unidos, curiosamente com o objetivo de diminuir a sua dependência da superpotência hegemônica. A China montou um arsenal nuclear independente na década de 1960. Israel, Áfricas do Sul e a Índia conseguiram construir armas nucleares nas décadas seguintes<sup>58</sup>.

Nos Estados Unidos, onde o dispêndio do setor público era quase inexistente antes da Primeira Guerra Mundial, os gastos governamentais chegaram a um quarto do Produto Nacional Bruto na década de 1960. Cerca de metade deste dispêndio representava gastos militares<sup>59</sup>. Mas o dispêndio militar não comprometeu a economia estadunidense. Ao contrário, o orçamento de

---

<sup>56</sup> MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *O Desenvolvimento Tecnológico Americano... op. cit.*, p. 241.

<sup>57</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 233; HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo... op. cit.*, p. 156.

<sup>58</sup> HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo... op. cit.*, p. 157; HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 233.

<sup>59</sup> DOBB, Maurice. *A evolução do capitalismo*. 9ª edição, Rio de Janeiro: LTC, 2012, p. 387.

defesa foi um dos meios utilizados por Washington para reabilitar e, quando necessário, exercer controle sobre as empresas estadunidenses desde o início da Guerra Fria<sup>60</sup>.

A definição das doutrinas militares e a alocação dos seus gastos são importantes formas de controle do governo dos Estados Unidos sobre a sua economia nacional. Elas são causa e consequência de divisões políticas em torno da política de segurança nacional e respondem por anseios da sociedade estadunidense. O governo Truman teve preferência por armamentos tradicionais para fornecer material bélico e selar pactos militares com a Europa Ocidental e com o Japão e para lutar na Guerra da Coréia. Essa política beneficiou as empresas do Nordeste. O governo Eisenhower optou por uma estratégia menos dispendiosa, enfatizando forças estratégicas e armas nucleares. Essa política tendeu a beneficiar as empresas do Oeste e do Sul<sup>61</sup>.

O espantoso crescimento econômico da Era de Ouro do capitalismo foi baseado, em grande medida, na mais avançada pesquisa científica oriunda do complexo industrial-militar, cuja aplicação na indústria e na agricultura se concretizou em poucos anos. As demandas de alta tecnologia da indústria militar prepararam o desenvolvimento de vários produtos revolucionários posteriormente utilizados por civis. Produtos como a energia nuclear, os primeiros computadores digitais, transistores, circuitos integrados, internet, fibra óptica e os lasers são invenções da indústria militar. Tecnologias de guerra como o radar e o motor a jato prepararam terreno para a indústria de eletroeletrônicos e para as tecnologias de informação. Além disso, as demandas da economia de guerra impulsionaram o aperfeiçoamento científico da automação, ou seja, o uso de controles mecânicos e eletrônicos nos processos industriais. Embora estivesse em fase inicial, a automação industrial promoveu ganhos de produtividade, impulsionando o crescimento econômico<sup>62</sup>.

A arquitetura do complexo industrial-militar-acadêmico se mostrou um recurso decisivo dos Estados Unidos para suportar a corrida armamentista contra a União Soviética. O dispêndio dos Estados Unidos com a indústria militar foi amortizado através do repasse das tecnologias desenvolvidas pelos militares para as indústrias voltadas para o uso civil. A inflexibilidade da

---

<sup>60</sup> MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA... op. cit.*, p. 57-8.

<sup>61</sup> MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA... op. cit.*, p. 58, nota 5.

<sup>62</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 259 e 260; DOBB, Maurice. *A evolução do capitalismo... op. cit.*, p. 390; MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *O Desenvolvimento Tecnológico Americano... op. cit.*, p. 225. Ver também COUTINHO, Luciano & BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *O Desenvolvimento do Capitalismo Avançado e a Reorganização da Economia Mundial no Pós-Guerra*. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga & COUTINHO, Renata. *Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaios sobre a crise – Volume I*. 3ª edição, São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 18-9.

política e da economia da União Soviética não permitia qualquer tipo de arranjo parecido. Como os soviéticos não tinham como amortizar seu dispêndio com a indústria militar, a corrida armamentista foi se tornando um peso cada vez maior. O desenvolvimento da ciência articula à pesquisa e desenvolvimento da indústria militar se constituiu em um dos alicerces da terceira revolução industrial.

## 2. O confronto das grandes empresas por uma nova partilha do mundo

O mundo entrou em um confronto global entre capitalismo e socialismo após a Segunda Guerra Mundial. A União Soviética e os países socialistas tinham uma economia bem-sucedida e eram dotados de padrões equivalentes em tecnologia, organização burocrática, produtividade e expansão. Neste contexto, os Estados Unidos, os países da Europa Ocidental e o Japão foram compelidos a uma defesa agressiva do capitalismo <sup>63</sup>. Florestan Fernandes resume o quadro da seguinte forma:

(...) enquanto o antigo imperialismo constituía uma manifestação de concorrência nacional entre economias capitalistas avançadas, o imperialismo moderno representa uma luta violenta pela sobrevivência e pela supremacia do capitalismo em si mesmo.<sup>64</sup>

A disputa das grandes empresas imperialistas por novos espaços de acumulação é iniciada com a penetração em massa das empresas estadunidenses na Europa Ocidental a partir da primeira metade da década de 1950. Os Estados Unidos renegociaram a continuidade do Plano Marshall com os governos da Europa Ocidental, obtendo “como contrapartida a penetração da corporação americana, sobretudo, do setor de bens de consumo na Europa Ocidental, atrelando-se aos setores de bens de capital europeus, principalmente alemães”<sup>65</sup>. Apesar das tensões e rupturas, as burguesias da Alemanha Ocidental, França, Japão e até mesmo da Grã-Bretanha receberam as grandes corporações e os grandes bancos estadunidenses. Era um preço razoável a se pagar para a defesa e o fortalecimento do capitalismo e os interesses privados <sup>66</sup>.

A forma da atuação das suas grandes empresas constitui umas das particularidades da hegemonia estadunidense. Não foi o comércio, mas o investimento direto estrangeiro um dos

---

<sup>63</sup> FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. 4ª edição revista. São Paulo: Global, 2009, p. 29-30; FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5ª edição, São Paulo: Globo, 2005, p. 408.

<sup>64</sup> FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente... op. cit.*, p. 30.

<sup>65</sup> CAMPOS, Fábio Antonio. *A Arte da Conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992)*. Tese (doutorado). Campinas: IE/Unicamp, 2009, p. 12.

<sup>66</sup> FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente... op. cit.*, p. 30.

aspectos centrais na ajuda para a reconstrução da economia da Europa Ocidental devastada pela Segunda Guerra Mundial. As grandes empresas estadunidenses mostraram uma tendência a internalizar e administrar uma parcela expressiva e crescente do comércio internacional através das transações intrafirmas. Isto, na prática, transferiu o controle de setores substanciais das economias de outros países para cidadãos estadunidenses<sup>67</sup>.

A expansão das empresas estadunidenses foi ao mesmo tempo um meio e um efeito na consolidação do poder mundial dos Estados Unidos. Conjuntamente à posição do dólar como moeda mundial e com a supremacia nuclear, a empresa multinacional se tornou uma das pedras angulares da hegemonia estadunidense. Esses três fundamentos do poder estadunidense interagem e se reforçavam mutuamente. Após a Segunda Guerra Mundial, a supremacia político-militar dos Estados Unidos foi condição para o predomínio das empresas estadunidenses na economia mundial. Ao mesmo tempo, a expansão das empresas estadunidenses se tornou um sustentáculo da posição política e militar dos Estados Unidos no mundo<sup>68</sup>.

Os países periféricos se tornaram um vasto campo de batalha no confronto entre capitalismo e socialismo. Onde não existiam revoluções socialistas vitoriosas, como na Iugoslávia, China e Cuba, havia a ascensão de fortes movimentos socialistas. O controle da periferia passou a ser vital para o capitalismo. Com o desenvolvimento urbano e tecnológico dos países centrais, o equilíbrio e crescimento das suas economias tornavam cada vez mais necessárias as matérias primas dos países periféricos. As “fronteiras naturais” do capitalismo monopolista estavam se deslocando e era necessário incorporar os países periféricos à sua estrutura de funcionamento. Ao mesmo tempo, os países periféricos passavam por transformações estruturais, tornando-se mercados atrativos e áreas de investimentos promissores. Neste sentido, as grandes empresas “passaram a competir fortemente entre si pelo controle da expansão induzida destas economias, gerando o que se poderia descrever, com propriedade, como a segunda partilha do mundo”.<sup>69</sup>

Ao mesmo tempo grandes empresas europeias formaram alianças para enfrentar o grande capital estadunidense. Com o objetivo de solidificar as suas posições dentro da Europa Ocidental, algumas grandes empresas europeias, especialmente dos países formadores do Mercado Comum Europeu, consolidaram associações e fusões, inclusive entre empresas de

---

<sup>67</sup> ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012, p. 73; CAMPOS, Fábio Antonio. *A Arte da Conquista... op. cit.*, p. 11.

<sup>68</sup> ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX... op. cit.*, p. 316.

<sup>69</sup> FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil... op. cit.*, p. 296-7 e 408.

diferentes nacionalidades. Com a recuperação da Europa Ocidental, as suas grandes empresas responderam aos Estados Unidos penetrando nos países periféricos, especialmente na América Latina, na segunda metade da década de 1950. A América Latina se tornou local de confronto entre os capitais dos países da Europa Ocidental e dos Estados Unidos com a penetração das empresas estadunidenses no subcontinente também na segunda metade da década de 1950. Além disso, as empresas europeias responderam às empresas estadunidenses através da exportação de produtos para o mercado interno dos Estados Unidos. Por fim, as empresas europeias penetraram em território estadunidense no final da década de 1970<sup>70</sup>.

Neste sentido, as potências capitalistas, sob hegemonia dos Estados Unidos alicerçaram a contra-revolução defensiva em escala mundial através da internacionalização do modo de produção capitalista. As grandes empresas com suas tecnologias, instituições, ideologia e sistema de poder restabeleceram nos países hospedeiros uma dominação direta, a partir de dentro. Uma dominação complexa, diferenciada e flexível capaz de permitir o controle à distância e reciclar os elementos arcaicos destes países<sup>71</sup>.

O Japão teve um destino distinto. Logo após a Segunda Guerra Mundial, o principal objetivo dos Estados Unidos era desmantelar o poderio militar japonês, sem grandes preocupações com a sua recuperação econômica. Mas a eclosão da Guerra Fria mudou completamente o cenário. O Japão poderia ser importante para a contenção do comunismo na Ásia. Os Estados Unidos injetaram capital no país, mas Tóquio ergueu agressivas barreiras alfandegárias à importação de produtos estadunidenses. O desenvolvimento econômico do Japão ganhou impulso quando o país serviu de base industrial estadunidense durante a Guerra da Coreia (1950-3). Além disso, os Estados Unidos integraram de forma separada a economia do Japão com as economias das suas antigas colônias, especialmente a Coreia do Sul e Formosa ao longo da década de 1950<sup>72</sup>.

A política do governo dos Estados Unidos com relação ao Japão gerou conflitos na relação de complementaridade entre o poder de Washington e a expansão das empresas estadunidenses. O governo dos Estados Unidos excluiu investimentos das empresas

---

<sup>70</sup> COUTINHO, Luciano. *Mudanças recentes na divisão internacional do trabalho*. Contexto, nº2, março 1977, p. 67; CAMPOS, Fábio Antonio. *A Arte da Conquista...* op. cit., p. 12-3; COUTINHO, Luciano & BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *O Desenvolvimento do Capitalismo Avançado...* op. cit., p. 19-20; ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX...* op. cit., p. 314-5. Ver também HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos...* op. cit., p. 273.

<sup>71</sup> FERNANDES, Florestan. *Prefácio*. In: PRADO Jr. Caio. *História e desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro*. 3ª edição, São Paulo: Brasiliense, 2001, p.11.

<sup>72</sup> ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX...* op. cit., p. 352 e 354; CAMPOS, Fábio Antonio. *A Arte da Conquista...* op. cit., p. 12; HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos...* op. cit., p. 270.

estadunidenses no território japonês. As empresas estadunidenses interessadas em penetrar neste mercado foram forçadas a apenas fornecerem as suas tecnologias, sob licença, às empresas japonesas. Além disso, as empresas japonesas obtiveram acesso privilegiado ao mercado estadunidense. O governo japonês estimulou novamente os seus conglomerados nacionais, incentivando uma rápida concentração de capitais em seu território com o objetivo de fechar o mercado nacional à penetração de empresas estrangeiras. Se qualquer outro país tivesse feito o mesmo, seria colocada na lista dos inimigos do mundo livre. Mas o Japão tinha um enorme valor estratégico devido à sua proximidade das operações militares dos Estados Unidos e como contenção da China<sup>73</sup>. O objetivo geral de Washington era, além de preservar a sua influência em uma zona estratégica vital, transformar o seu antigo rival em uma vitrine do capitalismo na Ásia.

Durante a década de 1960, os Estados Unidos começaram a centralizar as redes de comércio do Extremo Oriente no Japão. O objetivo era incentivar a Coreia do Sul e Formosa a se abrirem ao investimento japonês e superar os ressentimentos do passado colonialista do país. Além disso, as exportações japonesas para os Estados Unidos aumentaram enormemente quando a potência hegemônica passava por crises fiscais e restrições financeiras. O Japão se tornou o intermediário entre o alto poder aquisitivo dos estadunidenses e a força de trabalho barata dos asiáticos<sup>74</sup>.

A economia japonesa ganhou novo impulso com as encomendas dos Estados Unidos agora para a Guerra do Vietnã a partir de 1965. O governo de Washington financiou a duplicação da produção de manufaturas do Japão, cuja economia chegou ao pico do crescimento econômico com 16% ao ano entre 1966 e 1970<sup>75</sup>.

O investimento direto estrangeiro das empresas japonesas cresceu rapidamente a partir de meados da década de 1950, tornando-se explosivo durante a década de 1970<sup>76</sup>. O capital japonês já estava presente em algumas regiões da América e da Europa antes da Segunda Guerra Mundial. Mas foi a partir de meados da década de 1950 que as empresas japonesas penetraram maciçamente nos Estados Unidos, na Europa Ocidental e até mesmo na América do Sul.

A penetração das grandes empresas imperialistas internacionalizou os mercados internos dos países receptores. Diante da impossibilidade de integrar as plantas produtivas de diversos países em um processo mais global de produção, as filiais das grandes empresas

---

<sup>73</sup> ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX... op. cit.*, p. 316-7 e 354; COUTINHO, Luciano. *Mudanças recentes na divisão internacional do trabalho... op. cit.*, p. 67.

<sup>74</sup> ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX... op. cit.*, p. 354-5.

<sup>75</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 271-2.

<sup>76</sup> ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX... op. cit.*, p. 359.

imperialistas ganharam relativa autonomia na conquista dos novos mercados locais. As grandes empresas imperialistas mantiveram o gerenciamento financeiro e os centros de P&D nos países de origem e deslocaram as estruturas produtivas de forma a fixar suas plantas no espaço nacional do país receptor, criando vínculos locais. As filiais se reproduziram como uma unidade produtiva nos países hospedeiros de forma similar à sua matriz no país de origem, mantendo a estrutura fordista, departamental e com múltiplas divisões como a matriz. Particularmente nos países periféricos, as filiais trabalharão com tecnologias defasadas e com força de trabalho mais barata<sup>77</sup>. Esse padrão foi mantido até a década de 1970.

A rede de empresas afiliadas das empresas multinacionais cresceu extraordinariamente após a Segunda Guerra Mundial. Neste sentido, a internacionalização do capitalismo monopolista começou a alterar as tradicionais formas de comércio internacional por meio da produção direta nos países estrangeiros e através da criação de circuitos internacionais de comércio entre as matrizes e filiais das grandes empresas. Crescentemente, o tradicional comércio internacional, baseado na exportação e importação de produtos finais, deixou de ser a forma dominante de distribuição internacional da produção industrial<sup>78</sup>. Neste contexto, o comércio internacional foi retomado, mas em bases diferentes do livre comércio através exportações e importações articulados nos Acordos de Bretton Woods.

A disputa imperialista das grandes empresas por novos espaços de acumulação nos países centrais foi caracterizada por um crescente processo de interpenetração<sup>79</sup>, ou seja, ocorreu um entrelaçamento do patrimônio<sup>80</sup> das burguesias estadunidense, europeia e japonesa. Isso possibilitou crescente convergência de interesses por parte das grandes burguesias dos países centrais.

O Estado nacional foi internacionalizado após a Segunda Guerra Mundial. A ordem estadunidense foi mais institucionalizada do que a ordem britânica. Instituições como o Banco Mundial e o FMI e as instituições vinculadas a Organização das Nações Unidas tinham a função de conciliar as pressões sociais internas dos países com as demandas da economia internacional. Para cumprir tais tarefas, os Estados deram precedência a organismos estatais ligados às instituições internacionais governamentais com o objetivo de concatenar as suas políticas

---

<sup>77</sup> CAMPOS, Fábio Antonio. *A Arte da Conquista...* op. cit., p. 10 e 16-7; PRADO Jr., Caio. *Esboço dos fundamentos da teoria econômica*. 2ª edição, São Paulo: Brasiliense, 1960, p. 194-5; PRADO Jr., Caio. *História econômica do Brasil*. 43ª edição, São Paulo: Brasiliense, 2012, p. 328-9.

<sup>78</sup> COUTINHO, Luciano. *Mudanças recentes na divisão internacional do trabalho...* op. cit., p. 65-6.

<sup>79</sup> COUTINHO, Luciano & BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *O Desenvolvimento do Capitalismo Avançado...* op. cit., p. 10.

<sup>80</sup> MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA...* op. cit., p.68, nota 20.

internas com as políticas destas instituições e com o grande capital<sup>81</sup>. A internacionalização do capital monopolista e o entrelaçamento das classes proprietárias aprofundaram a internacionalização do Estado nacional.

A penetração das grandes empresas representa um marco nos debates sobre o desenvolvimento brasileiro. Partindo de perspectivas distintas, três grandes interpretes do Brasil, Caio Prado Jr, Florestan Fernandes e Celso Furtado, apontam o período entre 1950 e 1980 como decisivo na possibilidade de superar a dependência, o subdesenvolvimento e o fardo colonial. A industrialização que poderia alavancar o desenvolvimento brasileiro acabou por aprofundar a violência e a segregação social, deixando o país à beira da barbárie<sup>82</sup>.

O investimento direto estrangeiro, a formação do complexo multinacional no Brasil, decisivos para a implantação da indústria pesada no território brasileiro, formou uma economia relativamente complexa. Mas ao invés de internalizar e permitir a autodeterminação das forças produtivas, colocou obstáculos a uma industrialização genuinamente nacional e perpetuou a dependência e o subdesenvolvimento. A penetração das grandes empresas imperialistas no Brasil representou a conquista e internacionalização do espaço econômico brasileiro<sup>83</sup>.

### 3. A Reforma e reestruturação do capitalismo sob o capital imperialista

A reestruturação e reforma do capitalismo produziu uma “economia mista” capaz de permitir aos governos planejar e administrar a economia. Além disso, os governos assumiram compromisso com o pleno emprego e, em menor medida, com a redução da desigualdade econômica. O compromisso político abrangia seguridade social e previdenciária. Isso aumentou enormemente a demanda e proporcionou o surgimento de um mercado de bens de luxo que passaram a ser considerados como bens de necessidade básica para as massas. De fato, as pessoas pobres gastam a maior parte de suas rendas com itens essenciais. Porém, se o poder público prover ou baratear a maior parte destes itens, a renda das pessoas pobres se torna disponível para outras despesas. Desta forma, o capitalismo foi “reformado a ponto de ficar

---

<sup>81</sup> COX, Robert W. *Social Forces, states and world orders: beyond international relations theory*. In: Cox, Robert W & Sinclair, Timothy J (Orgs.). *Approaches to world order*. New York: Cambridge University Press, 1996, p. 107-8.

<sup>82</sup> Sobre as análises de Caio P Caio Prado Jr, Florestan Fernandes e Celso Furtado ver SAMPAIO Jr., PLÍNIO DE ARRUDA. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado*. Petrópolis: Vozes, 1999; Ver também SAMPAIO Jr., PLÍNIO DE ARRUDA. *O impasse da “formação nacional”*. In: FIORI, José Luís (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. 3ª edição, Petrópolis: Vozes, 2000;

<sup>83</sup> A análise sobre a presença do capital imperialista no desenvolvimento brasileiro está em CAMPOS, Fábio Antonio. *A Arte da Conquista... op. cit.*

irreconhecível” através de “uma espécie de casamento entre liberalismo econômico e democracia social (ou, em termos americanos, política do *New Deal* rooseveltiano), com substanciais empréstimos da URSS, que fora pioneira na ideia do planejamento econômico.”<sup>84</sup>

Ainda assim, esse casamento continuou a ser condenado por crentes no *laissez-faire* como o economista austríaco Friedrich von Hayek. Eles mantinham a crença na qual a liberdade de mercado significava liberdade dos indivíduos e condenavam as políticas do capitalismo reformado mesmo quando a mistura entre mercados e governos sustentava a Era de Ouro e enterrava a Era da Catástrofe. Mas eles não foram ouvidos entre 1940 e 1970. Só voltariam à cena nas décadas de crise<sup>85</sup>.

As experiências da Era da Catástrofe já tinham mostrado as necessidades de reformar o capitalismo aos homens do primeiro escalão da vida pública. Os riscos de não o fazer poderiam ser fatais. Eles acabaram de combater a Alemanha nazista, filha da Grande Depressão e estavam enfrentando o avanço do comunismo e do poder soviético para o Ocidente sobre os países cuja economia capitalista não mais funcionava. Os formuladores de decisão tinham em mente que o fracasso irrestrito livre mercado causou a Grande Depressão. Portanto, ele deveria ser substituído ou funcionar dentro do planejamento público da economia. Os formuladores de decisão não deveriam permitir o retorno do desemprego em massa por questões sociais e políticas<sup>86</sup>.

Enfim, o retorno ao livre mercado e ao *laissez-faire* estava fora de questão para autoridades, políticos e até mesmo para muitos empresários. O cumprimento de objetivos políticos de absoluta prioridade como o pleno emprego, a contenção do comunismo e a recuperação de economias capitalistas arruinadas justificavam a presença de um Estado cada vez mais forte. Todos estavam dispostos a atingir aqueles objetivos, mesmo se fosse necessário o controle do governo e a cooperação dos movimentos trabalhistas organizados, desde que não fossem comunistas. Era quase consensual a ideia de que a livre empresa “precisava ser salva de si mesmo para sobreviver”<sup>87</sup>.

A Era de Ouro do capitalismo era uma construção política bastante incomum. Conforme discutido na seção anterior, logo após a Segunda Guerra Mundial foi formado um consenso político entre a esquerda social democrata e a direita moderada não fascista, enquanto a direita

---

<sup>84</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 264-5.

<sup>85</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 266.

<sup>86</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 266-7.

<sup>87</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 267-8.

fascista e a esquerda comunista foram eliminadas do espectro político. Além disso, a Era de Ouro também se baseou em um

(...) consenso tácito ou explícito entre patrões e organizações trabalhistas para manter as reivindicações dos trabalhadores dentro dos limites que não afetassem os lucros, e as perspectivas futuras de lucros suficientemente altos para justificar os enormes investimentos sem os quais o espetacular crescimento da produtividade da mão de obra da Era de Ouro não poderia ter ocorrido. (...). *De facto*, o arranjo era triangular, com os governos, formal ou informalmente, presidindo as negociações institucionalizadas entre o capital e trabalho, agora habitualmente descritos, pelo menos na Alemanha, como ‘parceiros sociais’ (...) <sup>88</sup>

Neste sentido, a ordem mundial estabelecida trazia benefícios para os governos, capitalistas e uma fração da classe trabalhadora. Nas palavras de Hobsbawm:

Os patrões, que pouco se incomodavam com altos salários num longo *boom* de altos lucros, apreciavam a previsibilidade que tornava mais fácil o planejamento. A mão de obra recebia salários que subiam regularmente e benefícios extras, e um Estado previdenciário sempre mais abrangente e generoso. O governo conseguia estabilidade política, partidos comunistas fracos (exceto na Itália), e condições previsíveis para a administração macroeconômica que todos os Estados então praticavam. E as economias dos países capitalistas industrializados se deram esplendidamente bem, no mínimo porque pela primeira vez (fora dos EUA e talvez da Australásia) passava a existir uma economia de consumo de massa com base no pleno emprego e rendas reais em crescimento constante, escorada pela seguridade social, por sua vez paga pelas crescentes rendas públicas. Na verdade, nos eufóricos anos 60 alguns governos incautos chegaram a garantir aos desempregados – poucos então – 80% de seus antigos salários. <sup>89</sup>

De fato, a maior parte da humanidade continuava pobre, mas mudaram as perspectivas de parte da classe trabalhadora dos países centrais. Na década de 1960, não havia desemprego em massa na Europa Ocidental e no Japão, embora não estivesse completamente eliminado nos Estados Unidos. Os trabalhadores viram os seus salários crescer anualmente, quase automaticamente. Bens e serviços restritos a minorias, antigamente de luxo, estavam ao seu alcance. Eles esperavam comprar carros e passar férias nas praias do exterior. O padrão de conforto desejado pelos trabalhadores passou a incluir a geladeira, máquina de lavar roupas e o telefone. E havia um Estado previdenciário universal protegendo-os da doença e da velhice. Em suma, era “possível o cidadão médio desses países conseguir viver como só os muito ricos tinham vivido no tempo de seus pais (...)”<sup>90</sup>.

Os avanços sociais foram substantivos nos Estados Unidos. Washington tinha o objetivo de incorporar a classe trabalhadora no Estado do Bem-estar Social e na plena participação política. O padrão das relações entre a grande burguesia e os trabalhadores sindicalizados foi

<sup>88</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 276-7.

<sup>89</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 277.

<sup>90</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 259 e 262-3.

estabelecido após uma conciliação durante a grande greve da General Motors em 1945. Os trabalhadores contaram com consideráveis aumentos salariais durante os vinte e cinco anos seguintes, mas em contrapartida, assumiram o compromisso de não fazer greves. Além disso, o governo dos Estados Unidos decidiu acabar com a discriminação e a segregação racial no país. Legalizada desde o final da Guerra Civil, a segregação racial foi declarada inconstitucional em 1954<sup>91</sup>.

Como seria possível convocar os trabalhadores para o comunismo diante de tamanhos benefícios? Os partidos socialistas e os movimentos trabalhistas não comunistas, muito destacados na Europa Ocidental depois da Segunda Guerra Mundial, se enquadraram prontamente no capitalismo reformado. Afinal, eles não tinham política própria. Ao contrário, os comunistas tinham como projeto político adquirir poder e depois seguir o modelo da União Soviética<sup>92</sup>.

É necessário deixar bem claro: o capitalismo é essencialmente um modo de vida baseado na exploração e na crescente transformação do homem e da natureza em mercadoria. Para se manter em funcionamento não pode prescindir da violência, do racismo e do sexismo<sup>93</sup>. Eis os limites da ordem que estava sendo estabelecida. Apesar de reformado, o capitalismo não deixou de reproduzir estruturalmente o patriarcado e a etnizar da força de trabalho. Os benefícios da nascente ordem capitalista jamais poderiam ser estendidos para toda a classe trabalhadora.

O compromisso de proteção social abrangia a “fração profissional, branca, masculina, adulta, nacional e sindicalizada da classe trabalhadora, à custa da reprodução da fração proletária não qualificada ou semiquificada, feminina, negra, jovem e migrante”<sup>94</sup>.

As classes dominantes dos países centrais dissolveram a radicalização dos trabalhadores levando os benefícios do capitalismo reformado àquela fração da classe trabalhadora. Mas os trabalhadores precários foram sistematicamente silenciados e ocultados por meio da instrumentalização do racismo, da xenofobia e demais preconceitos sociais, ficando encarregados dos trabalhos mais degradantes e permanecendo à margem dos direitos dos

---

<sup>91</sup> WALLERSTEIN, Immanuel. *Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 189.

<sup>92</sup> HOBBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos... op. cit.*, p. 262 e 267. Ver também ANDERSON, Perry. *A crise da crise do marxismo: introdução a um debate contemporâneo*. 3ª edição, São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 80.

<sup>93</sup> MARIUTTI, Eduardo Barros. *Violência, capitalismo e mercadorização da vida... op. cit.*, p. 1; FEDERICI, Silvia. *Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva*. São Paulo: Elefante, 2017, p. 37.

<sup>94</sup> BRAGA, Ruy. *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo: Boitempo, 2012, p. 17.

trabalhadores formais<sup>95</sup>. As desigualdades sociais aumentaram e surgiram novas barreiras sociais durante a Era de Ouro. Nas palavras de Mariutti:

Neste período os extremamente ricos – a alta burguesia – *aumentaram* os seus privilégios e o *alcance* das suas fortunas. A pequena burguesia e os trabalhadores qualificados gestaram novas barreiras sociais para conter os desfavorecidos e, desse modo, melhoraram a sua posição social relativa. Logo, a cidadania fordista era extremamente *limitada* e calcada na remodelação dos privilégios antigos e na criação de novos, geralmente cristalizados nos novos espaços de sociabilidade criados nas escolas e universidades mais destacadas, nas profissões mais prestigiosas e ao seu redor, só acessíveis aos que puderam combinar, desde a mais tenra infância, o lazer com a educação de alta qualidade. Além disso, boa parte da competência dos trabalhadores qualificados – especialmente com a entrada das mulheres na faixa mais nobre do mercado de trabalho – dependia indiretamente dos serviços recrutados entre os imigrantes e demais marginalizados, que realizavam a baixo custo parte de seus afazeres, liberando o *tempo* usado para aprimorar as suas competências técnicas e, de forma menos visível, para cristalizar, no ambiente familiar e nos espaços de conveniência que frequentam, as barreiras não-econômicas que segregam os precários e ajudam a ocultar a dominação de classe.<sup>96</sup>

Ainda assim, não é possível encarar os benefícios concedidos pelas classes dominantes aos trabalhadores estabelecidos como parte de qualquer projeto de emancipação da humanidade. A Era da Catástrofe já tinha mostrado a exacerbação da inerente violência do capitalismo. O próprio discurso civilizador da burguesia já tinha desaparecido. Os benefícios levados à fração estabelecida da classe trabalhadora podem ser entendidos como um mecanismo de revolução passiva, na qual esses trabalhadores foram cooptados. O capitalismo reformado foi a forma encontrada pelas classes dominantes de salvar o capitalismo, afastando os trabalhadores dos comunistas europeus e da União Soviética.

Particularmente na Europa Ocidental, a prosperidade da fração estabelecida da classe trabalhadora pode ser entendida dentro de um contexto mais amplo. O projeto hegemônico estadunidense articulou diversas sociedades pela pressão financeira, chantagem militar e penetração das grandes empresas. A massificação do consumo e a tendência à homogeneização cultural derivada da difusão do *American way of life* correspondem à esfera cultural deste projeto<sup>97</sup>. Mesmo todos os benefícios recebidos pela fração estabelecida não eram parte de qualquer projeto emancipador da humanidade. Na verdade, os anseios dos trabalhadores foram amarrados ao consumo conspícuo.

Neste sentido, as transformações sociais e culturais da Era de Ouro estão ligadas à consolidação da internacionalização do capitalismo imperialista. As grandes empresas

---

<sup>95</sup> MARIUTTI, Eduardo Barros. *Violência, capitalismo e mercadorização da vida... op. cit.*, p. 15.

<sup>96</sup> MARIUTTI, Eduardo Barros. *Violência, capitalismo e mercadorização da vida... op. cit.*, p. 16.

<sup>97</sup> MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA... op. cit.*, p. 58.

revolucionaram suas tecnologias e padrões burocráticos de administração. A sua atuação transformou a estrutura de renda, a propaganda de massa e os novos padrões de consumo<sup>98</sup>. Definitivamente, o mundo das mercadorias penetrou profundamente sobre todas as esferas de existência social durante a Era de Ouro.

Por fim, os incrementos salariais da classe trabalhadora não devem ser exagerados. De fato, houve um aumento nos salários reais. Porém, os lucros também aumentaram e não ocorreu nenhuma alteração considerável na parcela proporcional das rendas nacionais em favor dos salários. Também não ocorreu qualquer alteração radical na distribuição de renda. Nos Estados Unidos, a renda total dos 30% assalariados mais pobres chegou a declinar em uma comparação com o período entre guerras<sup>99</sup>.

Até a segunda década do século XX, as áreas do planeta regidas predominantemente pelo capitalismo estavam restritas à grande parte da Europa e América do Norte, além de pequenas faixas territoriais de outros continentes<sup>100</sup>. Cerca de 80% da população mundial vivia em comunidades orientadas para o valor de uso, permanecendo relativamente isolada do modo de produção capitalista até década de 1950<sup>101</sup>.

O desaparecimento do campesinato foi a mais impressionante e de mais longo alcance de todas as transformações sociais da segunda metade do século XX. Trata-se de uma mudança tão profunda quanto irreversível. O terceiro quartel do século XX marcou o fim de um mundo no qual durante sete ou oito milênios, desde a revolução da agricultura na era neolítica, a maior parte dos seres humanos vivia diretamente da agricultura, pecuária ou pesca. Até meados do século XX, camponeses e agricultores compunham grande parte da força de trabalho empregada mesmo em países altamente industrializados como os Estados Unidos e a Alemanha. A exceção ficava por conta da Grã-Bretanha e, posteriormente, da Bélgica<sup>102</sup>.

A situação foi invertida em apenas trinta anos na grande maioria dos países. Cerca de 42% da população mundial era urbana na década de 1980. A maior parte dos países da América, Europa e Oriente Médio passaram a ter os camponeses como minoria da força de trabalho. Em apenas três regiões o capitalismo não havia se tornado dominante: África Subsaariana, Sul e Sudeste da Ásia e China<sup>103</sup>. Mesmo após a Era de Ouro, a produção capitalista continuou a

---

<sup>98</sup> FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente...* op. cit., p. 29.

<sup>99</sup> DOBB, Maurice. *A evolução do capitalismo...* op. cit., p. 390.

<sup>100</sup> LUXEMBURG, Rosa. *A acumulação do capital...* op. cit., p. 23.

<sup>101</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX...* op. cit., p. 18 e 283.

<sup>102</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX...* op. cit., p. 18 e 283-4;

<sup>103</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos...* op. cit., p. 284-8.

expandir, submetendo à acumulação a grande maioria das populações e riquezas naturais do planeta.

Já no início do século XXI, os trabalhadores agrícolas representam 4% da força de trabalho nos países da OCDE, chegando a 2% nos Estados Unidos. Praticamente não existe nenhum país com mais da metade da população formada por agricultores na Europa, América, Ásia ou no mundo islâmico. Mesmo a China, passou de um total de 85% da força de trabalho formada por camponeses em 1950 para cerca de 50% em 2005. As aldeias e campos regidos diretamente de forma não capitalista de vida permaneceram na África Subsaariana e em alguns países da Ásia com mais de 60% da força de trabalho formada por camponeses como Índia, Bangladesh, Mianmar, Vietnã, Laos e Camboja<sup>104</sup>.

Portanto, a Era de Ouro: esse período não representou o amortecimento do capitalismo. As atenções dos homens do primeiro escalão da vida pública estavam concentradas na superfície dos acontecimentos, tais como os arranjos financeiros, as políticas econômicas, os acordos regionais, *etc.*<sup>105</sup>. O capitalismo entendido como transformação constante do homem e da natureza em mercadoria se alargou a uma velocidade nunca antes vista, transformando estruturalmente a vida humana:

(...) com a quase destruição do campesinato, 80% da população mundial foi arrancada das suas formas de vida *paralelas* ou formalmente subsumidas ao mercado. Isto, em conjunto com a urbanização, promoveu a transformação das instituições e formas de sociabilidade mais elementares que, embora vistas pelos cultores da “modernidade” como heranças da “velha sociedade”, eram *funcionais* para atenuar os efeitos destrutivos da sociedade capitalista industrial e, de forma cada vez mais intensa, centrada na miragem do indivíduo egoísta.<sup>106</sup>

O capitalismo contemporâneo, baseado nas tecnologias da terceira revolução industrial e pelo avanço imperialista para levar o mundo das mercadorias às nas regiões do planeta ainda não regidas completamente pelo capitalismo são um desdobramento direto da Era de Ouro.

## CONCLUSÃO

Enfim, o imperialismo não esteve suspenso durante a Era de Ouro do capitalismo. O militarismo e a disputa das grandes empresas imperialistas por novos espaços de acumulação permaneceram, atuando sob uma nova forma histórica, sendo responsáveis diretos pelas transformações econômicas e sociais da Era de Ouro.

<sup>104</sup> HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo... op. cit.*, p. 37-8.

<sup>105</sup> MARIUTTI, Eduardo Barros. *Violência, capitalismo e mercadorização da vida... op. cit.*, p. 9.

<sup>106</sup> MARIUTTI, Eduardo Barros. *Violência, capitalismo e mercadorização da vida... op. cit.*, p. 9-10.

O dispêndio do governo dos Estados Unidos na corrida armamentista e a consolidação de seu complexo industrial-militar foram a base do crescimento econômico da Era de Ouro e de toda a sua base tecnológica, cujo desdobramento é a própria terceira revolução industrial. O confronto das grandes empresas por novos espaços de acumulação transformou o capitalismo no modo de produção dominante em todo o planeta, fazendo quase desaparecer as tradicionais formas de vida. A reforma e reestruturação do capitalismo foi feita nos limites da grande empresa imperialista, que não tinha outro projeto civilizador a não ser a expansão do mundo das mercadorias, sem qualquer projeto de emancipação da humanidade.

Nestes termos podemos retomar o debate brasileiro e repensar a presença do capital internacional na História do Brasil. A penetração do capital imperialista visou a conquista do país para a expansão do mundo das mercadorias. Os vínculos estabelecidos entre as grandes burguesias globais e a classe dominante brasileira viabilizaram a manutenção da posição periférica do Brasil na ordem mundial por meio da manutenção da violência e segregação social.

Concluindo, o capitalismo não esteve amortecido durante a sua Era de Ouro. Ao contrário, ele se expandiu por todo o planeta de forma irreversível e o mundo das mercadorias penetrou profundamente em todas as esferas de existência social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Perry. *A crise da crise do marxismo: introdução a um debate contemporâneo*. 3ª edição, São Paulo: Brasiliense, 1987;
- ANDERSON, Perry. *Força e consentimento: aspectos da hegemonia americana. Estudos de sociologia*, Araraquara, v. 15, 2003;
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012;
- BRAGA, Ruy. *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo: Boitempo, 2012;
- CAMPOS, Fábio Antonio. *A Arte da Conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992)*. Tese (doutorado). Campinas: IE/Unicamp, 2009;
- COUTINHO, Luciano. *Mudanças recentes na divisão internacional do trabalho*. Contexto, nº2, março 1977;
- COX, Robert W. *Social Forces, states and world orders: beyond international relations theory*. In: Cox, Robert W & Sinclair, Timothy J (Orgs.). *Approaches to world order*. New York: Cambridge University Press, 1996;
- DOBB, Maurice. *A evolução do capitalismo*. 9ª edição, Rio de Janeiro: LTC, 2012;
- COUTINHO, Luciano & BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *O Desenvolvimento do Capitalismo Avançado e a Reorganização da Economia Mundial no Pós-Guerra*. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga & COUTINHO, Renata. *Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaios sobre a crise – Volume I*. 3ª edição, São Paulo: Brasiliense, 1984;
- FEDERICI, Silvia. *Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva*. São Paulo: Elefante, 2017, p. 37;

- FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. 4ª edição revista. São Paulo: Global, 2009;
- FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5ª edição, São Paulo: Globo;
- FERNANDES, Florestan. *Prefácio*. In: PRADO Jr. Caio. *História e desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro*. 3ª edição, São Paulo: Brasiliense, 2001;
- HOBBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2ª edição, São Paulo: Companhia das Letras, 2008;
- HOBBSBAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013;
- LÊNIN, Vladimir Ilitch. *O Imperialismo: Fase superior do capitalismo*. 4ª edição, São Paulo: Centauro, 2008;
- LUXEMBURG, Rosa. *A acumulação do capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo. Volume II*. São Paulo: Abril Cultural, 1984;
- MARIUTTI, Eduardo Barros. *EUA: fundamentos da hegemonia estadunidense no Pós-Guerra Fria*. In: ACIOLY, Luciana; CARDOSO JR., José Celso; MATIJASCIC, Milko (Orgs.). *Trajéórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas – Volume II*. Brasília: IPEA, 2009;
- MARIUTTI, Eduardo Barros. *Crise e mudança social: a luta social em um período de transição*. In: VIEIRA, Rosângela de Lima. *O Brasil, a China e os EUA na atual conjuntura da economia-mundo capitalista*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013;
- MARIUTTI, Eduardo Barros. *Violência, capitalismo e mercadorização da vida*. Texto para discussão 240. Campinas: IE/Unicamp, Junho 2014;
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *O Desenvolvimento Tecnológico Americano no Pós-Guerra como um Empreendimento Militar*. In: FIORI, José Luís (Org.). *O Poder Americano*. 3ª edição, Petrópolis: Vozes, 2007;
- PRADO Jr., Caio. *Esboço dos fundamentos da teoria econômica*. 2ª edição, São Paulo: Brasiliense, 1960;
- PRADO Jr., Caio. *História econômica do Brasil*. 43ª edição, São Paulo: Brasiliense, 2012;
- SAMPAIO Jr., PLÍNIO DE ARRUDA. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado*. Petrópolis: Vozes, 1999;
- SAMPAIO Jr., PLÍNIO DE ARRUDA. *O impasse da “formação nacional”*. In: FIORI, José Luís (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. 3ª edição, Petrópolis: Vozes, 2000;
- WALLERSTEIN, Immanuel. *Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*. Petrópolis: Vozes, 2002.



# PADRÕES E ESTRATÉGIAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

06,07,08 MAIO 2019

UNESP - ARARAQUARA / SP



## EIXO 03

# MACROECONOMIA, ECONOMIA MONETÁRIA E INTERNACIONAL



## PLANO BRASIL MAIOR E AS TEORIAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO

Faíque Ribeiro Lima<sup>107</sup>

Hugo Márcio Vieira de Almeida Andrade<sup>108</sup>

### RESUMO

O Plano Brasil Maior foi a política industrial e de comércio exterior adotada pelo Brasil entre os anos de 2011 e 2014, com o intuito principal de gerar a promoção da inserção internacional do país e o desenvolvimento econômico. A política assumiu o protagonismo da política externa ao colocar a economia em direção aos objetivos nacionais através da inserção no cenário internacional. O objetivo do presente trabalho é fazer uma relação entre algumas das principais teorias da internacionalização e o PBM, mostrando os aspectos do Plano que entram em congruência com as estratégias, conceitos e motivos propostos pelas teorias. A investigação se justifica pela importância do PBM para a estratégia governamental no período, e assim, faz-se relevante estudá-lo a partir das teorias de internacionalização por ser uma política que engloba não somente o desenvolvimento industrial, mas também a inserção internacional. Para tal se utilizou de revisão bibliográfica e publicações oficiais, para as teorias de internacionalização a principal base foi Grazia Ietto-Gillie e para a caracterização do PBM, a principal base foi o livreto com o planejamento publicado pelo MDIC. Pode ser observado que em seu desenho, o plano teve propostas, objetivos e temas que são mostrados nas teorias como importante para a execução da internacionalização e objetivos que buscavam as benesses indicadas pelas teorias.

**Palavras-chave:** Comércio; Internacionalização; Plano Brasil Maior.

### INTRODUÇÃO

O Plano Brasil Maior (PBM) vigorou no Brasil entre 2011 e 2014, e consiste na política industrial e de comércio exterior adotada pelo país no período. Com o intuito de gerar desenvolvimento econômico e do bem-estar social o estado intervém na sociedade. Em países em desenvolvimento, como o Brasil, o Estado assume um papel de protagonismo ainda maior, fomentando e direcionando a economia no sentido aos objetivos nacionais.

É fundamental para que a economia de um país possa se desenvolver e, se manter estável uma ideal inserção no cenário internacional. Nesse processo o Estado tem um papel de

---

<sup>107</sup> Mestrando em Economia pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - FCLAr/UNESP Campus de Araraquara-SP. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. E-mail: faique.ribeiro@hotmail.com.

<sup>108</sup> Mestrando em Economia pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - FCLAr/UNESP Campus de Araraquara-SP. Auxiliar de Pesquisa II pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. E-mail:hugomarciovieira@gmail.com.

protagonismo para fomentar características que levem as empresas nacionais a se internacionalizarem e assim trazer os benefícios econômicos que são gerados para o país. Tais pontos positivos, vantagens e motivos para que uma empresa se internacionalize são teorizados por diversos autores desde, principalmente, a partir da segunda metade do século XX.

O objetivo do presente trabalho é fazer uma relação entre algumas das principais teorias da internacionalização e o PBM, mostrando os aspectos do Plano que entram em congruência com as estratégias, conceitos e motivos propostos pelas teorias. O PBM foi a última política industrial e de comércio exterior que vigorou no Brasil, o período escolhido de 2011 a 2014 se dá devido a conjuntura ser após uma crise mundial, a do *subprime* em 2008, e o posterior de uma intensa crise nacional econômica e política, sendo o período escolhido satisfatório para o estudo proposto.

Para tal se utilizou de revisão bibliográfica de algumas das principais teorias da internacionalização e de publicações oficiais do governo brasileiro. Para as teorias de internacionalização foi utilizado como base o livro “*Transnational Corporations and International Production*” da autora Grazia Ietto-Gillies publicado em 2005. Quanto à caracterização do PBM a principal fonte foi o livreto publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior - MDIC, Brasil (2011).

Além dessa breve introdução, o projeto de pesquisa está estruturado em mais três seções. A primeira diz respeito à algumas das principais abordagens da internacionalização na literatura econômica. Na segunda seção, trata-se do PBM, abordando seus desafios, metas, instrumentos, níveis e governança. Na terceira seção o PBM é relacionado com as teorias da internacionalização. Além dessas seções, o trabalho também conta com as considerações finais e as referências.

## **1. TEORIAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO**

Esta seção versa sobre algumas das principais teorias da internacionalização, para tal, foi utilizado como base o livro “*Transnational Corporations and International Production*” da autora Grazia Ietto-Gillies publicado em 2005. As empresas transnacionais modernas surgiram no pós Segunda Guerra mundial, porém muitos percebem que havia empresas anteriores que podem ser consideradas transnacionais. A característica principal das transnacionais é a direção direta e atividades de transações diretas no exterior ao país. Para controlar tais ativos, essas empresas estabelecem filiais, nas quais são donas e possuem controle.

No controle por parte das transnacionais modernas, possuem propriedade de capital e a capacidade de gerenciar estrategicamente as filiais estrangeiras a distância, diferente do que acontecia no pós Primeira Guerra Mundial, tal capacidade advém das novas tecnologias de comunicação.

Várias são as formas tomadas pelo comércio internacional, de forma direta ou indireta, ambas são resultados de produtos e/ou movimentos de fatores de produção. A forma mais tradicional de transações entre países é o comércio internacional, que é a troca de bens e serviços para além da fronteira nacional. Nas últimas décadas do século XX houve um crescimento elevado de investimento internacional, sendo o componente mais importante das transações internacionais, isso se dá por ser um fator que envolve formas de pagamento, como juros, lucros e dividendos.

O investimento internacional tem duas categorias, que são investimento internacional em carteira e investimento direto estrangeiro. O primeiro é feito por razões estritamente financeiras e quando o investimento é grande o suficiente para fornecer controle e permitir interesses de longo prazo é chamado de investimento direto. A princípio todo investimento estrangeiro, seja em carteira ou direto, pode ser realizado por instituições privadas e públicas e por indivíduos ou corporações. Apesar de que a maior parte do investimento internacional é feita pelas empresas em especial o investimento direto estrangeiro que é uma característica que define as empresas transnacionais.

O investimento direto estrangeiro pode ser via fusões e aquisições, assim baseadas em uma estrutura já existente, via *brownfield*, ou podem ser via *greenfield*, expressão na qual se refere a investimentos que não possui restrições impostas por estruturas anteriores. Ambas geram produção e dessa forma valor adicionado pelas transnacionais. Essas formas de investimento direto estrangeiro e a produção internacional são características das transnacionais, porém há também envolvimento em outras formas de negócios internacionais. As modalidades de mercado e de penetração de atividades de produção em países estrangeiros são: investimento direto estrangeiro e produção internacional; exportações; franqueamento; licenciamento; criação de parcerias entre firmas como *joint ventures* e alianças; e subcontratações.

O trabalho de Stephen Hymer (1960) é o primeiro trabalho moderno sobre as operações internacionais das grandes empresas e representa uma ruptura com as teorias de tradição neoclássica. Antes do trabalho de Hymer não havia sido feita a diferenciação entre investimento em carteira e investimento direto estrangeiro, sendo essa uma de suas principais contribuições.

Raymond Vernon dá ênfase na produção internacional, considerando: onde novas ideias e tecnologias para produtos são mais prováveis de surgir; onde a produção de novos produtos tende a se iniciar; quais circunstâncias levam a produzir no exterior; e quais as consequências para o fluxo de investimento direto estrangeiro e comércio internacional.

Vernon vê empresas multinacionais de forma diferenciada das nacionais, fazendo uma conexão entre as decisões das multinacionais com as de estruturas oligopolísticas. Dividindo em 3 fases, a saber: o processo inicial de inovação que é realizado se utilizando das vantagens de ser um oligopolista; na fase madura do oligopólio, este se aproveita das vantagens de escala; há oligopólios em que as vantagens de escala não são suficientes, esses são chamados de “oligopólios senescentes”.

Faz uma análise do caso dos EUA e conclui que o conhecimento não é exógeno. Nesse estudo, percebe como o mercado norte americano é favorável, e observa uma tendência de que os produtos sejam criados e desenvolvidos neste país, devido às condições favoráveis apresentadas, sendo que nos estágios iniciais do produto ele é produzido nos EUA, para posteriormente passar sua produção para a Europa e em um terceiro estágio para os países em desenvolvimento.

Dando continuidade ao trabalho de Vernon, Knickerbock caracteriza o oligopólio, e uma destas características que ele considera é a interdependência entre as políticas de competição das firmas. Por haver tal interdependência, ações de uma firma geram reações das outras do mercado. Define como “equilíbrio oligopolístico” a situação em que os oligopolistas tem a noção de que políticas agressivas sofrerão retaliações por partes dos concorrentes. Em setores dinâmicos, que envolve tecnologias e mercados que mudam com rapidez, o equilíbrio tende ser rompido com maior frequência.

Em empresas de setores dinâmicos há geração de novos produtos e novos desenvolvimentos que geram vantagens, levando assim a economias de escala e, conseqüentemente, os menores tendem a falir e ocorre a criação de novas barreiras à entrada. As vantagens que são tanto a nível nacional quanto internacional advêm não somente das economias de escala, mas também das habilidades adquiridas. Isso porquê a firma que inova inicialmente terá maiores chances e capacidades para expandir seu mercado via IDE para o exterior, gerando em todo esse processo barreiras a entradas de concorrentes.

Nas décadas de 1960 e 1970 surgiu um grupo de pesquisadores suecos que tinham como principal problemática como países menores e suas companhias se inseriam em atividades internacionais, com foco nas estratégias quanto as fases e modalidades de internacionalização no qual as empresas passam, ficaram conhecidos como a “escola escandinava”. Propõem que

as atividades estrangeiras se dão em 3 estágios, a saber: inicialmente com exportação de produtos; posteriormente implantação de subsidiárias de vendas nesse país que inicialmente recebia as exportações; e por fim, a implantação de subsidiárias de produção. Esses estágios tendem a se desencadear devido a cada um deles exigir uma demanda elevada de recursos.

No campo das teorias evolucionárias diversos autores abordam a questão da internacionalização, como Cantwell (1989) que desenvolve as teorias de Hymer e Dunning e, considera que as vantagens das transnacionais podem ser endógenas a firma. Tal aptidão advém capacidade destas em gerarem endogenamente inovações diversas e novas tecnologias, incorrendo em vantagens de vários tipos.

As transnacionais possuem uma rede ampla de informações internas, dentre suas filiais espalhadas pelo globo, e externas, que advém da interação das filiais com distribuidores, fornecedores, consumidores e parceiros nos empreendimentos. A interação das filiais em uma região gera conhecimentos não somente para estas, mas também para a economia local no quais estão instaladas, de acordo a capacidade de absorção de informações da região, maiores serão os benefícios de se ter uma transnacional instalada no local.

Ainda no campo da teoria evolucionária, Kogut e Zander formulam uma teoria com foco no conhecimento e na decisão da transnacional de expandir. Possui dois pontos principais, que são entender a firma como uma comunidade social e o desenvolvimento de conhecimento como resultado de um grupo social. O conhecimento depende das estruturas sociais, dependendo assim de contextos e de se tornando em parte tácito, isso faz com que esse conhecimento adquirido seja difícil de ser copiado, o que traz vantagens para a empresa quanto a defesa contra os rivais. Dessa forma os autores entendem que os limites da firma são determinados com base na sua capacidade de adquirir conhecimento, sendo cumulativos e a principal fonte de vantagens de propriedade.

Os Estados-Nações assumem um papel chave nas relações de internacionalização das empresas, pois a partir das características destes governos, haverá diferentes sistemas regulatórios que facilitam ou dificultam a implantação e sobrevivência de uma transnacional. Nesses sistemas estão inclusos: os trabalhistas e previdenciários; sistemas fiscais; as moedas; as políticas industriais, incluindo os incentivos às empresas; e o padrão ambiental e de segurança. Por serem no geral grandes empresas, as transnacionais possuem forte poder de barganha com os Estados, por vezes conseguindo flexibilização de condições fiscais, trabalhistas ou outras que facilite a implantação e gestão da filial.

## 2. PLANO BRASIL MAIOR

O Plano Brasil Maior - PBM foi anunciado pelo Governo Federal do Brasil em agosto de 2011, abordando seus desafios, metas, instrumentos, níveis e governança. A caracterização da política nesta seção será feita tendo como principal base o livreto publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior - MDIC, Brasil (2011), quando utilizado outra referência, essa será especificada.

O PBM foi implantado em agosto de 2011 com o *slogan* "Inovar para competir, competir para crescer", com o intuito de gerar desenvolvimento econômico e social a partir do estímulo à inovação e à produção nacional, aumentando assim a competitividade da indústria nos mercados interno e externo.

O Plano se organizou em ações transversais e setoriais, no qual as primeiras tiveram como foco o aumento da eficiência da economia como um todo, agindo assim em dimensão sistêmica. Enquanto que as últimas atuariam sobre os principais setores produtivos, que no plano são cinco, sendo elaboradas com base nos desafios e oportunidades apresentados por estes, agindo em uma dimensão estruturante.

**Fluxograma 1 - Dimensões do Plano Brasil Maior**



Fonte: Brasil, 2011, p. 8.

Dentre as principais medidas propostas pelo Plano estão: a desoneração dos investimentos e das exportações; ampliação e simplificação do financiamento ao investimento e às exportações; aumento de recursos para inovação; aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação; estímulos ao crescimento de pequenos e micronegócios; fortalecimento da defesa comercial; criação de regimes especiais para agregação de valor e de tecnologia nas cadeias produtivas; e a regulamentação da lei de compras governamentais para estimular a produção e a inovação no país.

O PBM planejou tomar como oportunidades da conjuntura os seguintes aspectos: a dinâmica e dimensão do mercado interno; as condições do mercado de *commodities*; o núcleo de empresas inovadoras no Brasil, capazes de liderar o processo de modernização produtiva; acúmulo de competências científicas com potencial para desenvolver bens e serviços de alto conteúdo tecnológico; abundância de recursos naturais e capacidade empresarial em energias renováveis e na cadeia de petróleo e gás; alavancar novos negócios e tecnologias, a partir da utilização das compras públicas e dos grandes eventos esportivos.

Enquanto aos desafios elencados pelo Plano, têm-se quatro, a saber: intensificar a progressão tecnológica da indústria de transformação; enfrentar as incertezas do cenário internacional e os efeitos das "guerras cambiais"; enfrentar o acirramento da concorrência internacional; expandir de forma mais rápida os investimentos em infraestrutura física; impulsionar a qualificação profissional de nível técnico e superior, com ênfase nas engenharias.

Na dimensão estruturante, o Plano previa projetos e programas entre o governo e o setor privado que teria como base cinco diretrizes, a saber: fortalecer as cadeias produtivas, o que aumentaria o valor agregado e a eficiência produtiva das empresas nacionais; ampliar e criar novas competências tecnológicas e de negócios, incentivando empresas e atividades com potenciais de ingressar em mercados dinâmicos; desenvolver cadeias de suprimento em energias, aproveitando oportunidades ambientais e de negócios na área; diversificar as exportações e internacionalizar as corporações, incentivando assim a instalação de centros de Pesquisa e Desenvolvimento - P&D no Brasil e promovendo a produção de manufaturados de maior valor agregado; e, consolidar competências na economia do conhecimento natural, aproveitando assim as vantagens que o país possui na produção de *commodities*.

Na dimensão sistêmica, em que se atua de forma transversal e horizontal, buscou-se ações que tinham como principais objetivos: reduzir custos e acelerar a produtividade de forma a dar base à maior isonomia às empresas brasileiras para com seus concorrentes estrangeiros; e, consolidar o Sistema Nacional de Inovação, ampliando as competências científicas e

tecnológicas e sua inserção nas empresas. A dimensão sistêmica foi pensada para ser articulada com a estruturante, sendo dividido em grandes temas.

Um dos temas tratados na dimensão sistêmica é o comércio exterior, que possuía objetivos de curto, médio e longo prazo. Dentre estes: a melhoria dos instrumentos financeiros e tributários de forma a facilitar as exportações; defesa comercial, consolidação e harmonização das regras tarifárias; facilitação do comércio; incentivar a internacionalização das empresas nacionais; e atrair centros de pesquisa e desenvolvimento de empresas estrangeiras para o Brasil.

Ainda na dimensão sistêmica, foram visados os incentivos ao investimento, buscando diminuir os custos destes, a partir do oferecimento prazos e juros compatíveis com padrões internacionais no financiamento de longo prazo. Reduzir de forma considerável os encargos tributários sobre o investimento e promover uma modificação nos procedimentos de registro e legalização de empresas, modernizando e simplificando, diminuindo a burocracia envolvida.

Outro tema tratado na dimensão sistêmica foi o incentivo à inovação, que tinha como objetivo aprofundar as políticas em curso na época, com ênfase nas áreas de tecnologias avançadas. A base dos estímulos à inovação do Plano está na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação - ENCTI 2012-2015, do MCTI (2012).

Com base nas diretrizes estruturantes e dos temas estabelecidos na dimensão sistêmica, foram estabelecidos quatro objetivos estratégicos que deram base à construção de um conjunto de indicadores e metas que dariam suporte à execução e monitoramento do PBM.

O primeiro objetivo estratégico do Plano é o desenvolvimento sustentável, que buscou inovar e investir para sustentar o crescimento, melhorando a qualidade de vida e ampliando da competitividade. A ampliação dos mercados é outro dos objetivos estratégicos, que visava diversificar as exportações brasileiras e promover a internacionalização das empresas brasileiras, aumentando também a participação brasileira nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias, e fazer com que houvesse o aumento do acesso à bens e serviços por parte da população.

Outro objetivo que se entrelaçava com o da ampliação dos mercados, é o de adensar a produção e as tecnologias das cadeias de valor, que buscou ampliar o valor agregado nacional através da elevação da participação dos setores intensivos em conhecimento, do fortalecimento das Micro, Pequenas e Médias Empresas - MPMEs, além de produzir de forma mais limpa. O quarto e último objetivo estratégico é a criação e o fortalecimento de competências críticas, a saber: a ampliação do investimento fixo, a elevação dos gastos empresariais em P&D e o aumento da qualificação dos recursos humanos - RH.

Com base nas diretrizes estruturantes, nos temas estabelecidos e nos objetivos estratégicos, foram elaboradas as dez metas do PBM, refletidas em indicadores, nos quais se utilizou o valor mais atual e teve suas metas estabelecidas para o fim de 2014. Para o alcance dessas metas diversas medidas sistêmicas foram tomadas no decorrer da vigência do PBM, essas medidas podem ser agrupadas em três grandes blocos, que enfatizam os seguintes propósitos: primeiro a redução dos custos dos fatores de produção e oferta de crédito para investimentos; o segundo, o desenvolvimento das cadeias produtivas, indução do desenvolvimento tecnológico e qualificação profissional; e o terceiro promoção das exportações e defesa do mercado interno (ABDI, 2014).

No primeiro bloco foram tomadas medidas de desonerações buscando diminuir os custos da mão de obra e o número de setores sendo beneficiados foram gradativamente se ampliando, chegando ao fim de 2014 a 56 setores (ABDI, 2014). A renúncia fiscal estimada em 2011 foi de R\$ 154 milhões, em 2012 foi de R\$ 3,8 bilhões, em 2013 de R\$ 16,5 bilhões e em 2014 de R\$ 21,6 bilhões (ABDI, 2014, p.17).

As desonerações visavam não somente estimular setores específicos a se tornarem competitivos externamente, mas também gerar empregos e conter os preços de bens e serviços ao consumidor. Foi feito também a redução dos custos de capital, com incentivos às MPEs e desoneração de investimentos, um dos principais instrumentos utilizados foi o Simples Nacional.

Quanto à desoneração dos investimentos, tiveram-se medidas como: a apropriação imediata de créditos de PIS/Cofins incidentes sobre a aquisição de bens de capital; a redução sobre impostos industrializados – IPI sobre bens de capital; e o direito a depreciação acelerada para efeito de apuração de imposto sobre a renda, pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real tiveram direito à depreciação acelerada no caso de bens novos. Houve a expansão e facilitação do crédito, houve também o novo Programa de Sustentação do Investimento - PSI e Programas setoriais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

No segundo bloco, que buscou o desenvolvimento das cadeias produtivas, indução do desenvolvimento tecnológico e qualificação profissional, e teve como algumas das principais medidas o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – Inovar Auto. E com o objetivo de estimular a inovação, houve o Plano de Apoio à Inovação Empresarial - Inova Empresa.

Quanto à qualificação profissional, um dos principais programas foi o Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica – Pronatec, que envolveu cerca de R\$ 14 bilhões. O

BNDES concedeu empréstimo de R\$1,5 bilhão para o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai.

Houve a atualização do marco legal da inovação, ampliando esforços a ampliação do escopo de atuação institucional em qualidade e tecnologia, modernizando processos de registros de marcas e patentes, dando um suporte a inovação e conseqüentemente a geração de maior capacidade competitiva da indústria brasileira.

No terceiro bloco que visou promover as exportações e defender o mercado interno, dentre as medidas está o regime especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - Reintegra, reintegrando valores referentes a custos tributários federais residuais existentes nas cadeias de produção via restituição e/ou compensação de créditos.

Foi instaurado também, através do Decreto no 8.229, de 22 de abril de 2014, o Portal Único de Comércio Exterior, que buscava integrar os sistemas de controle de órgãos governamentais que atuam no comércio exterior, simplificando e dando maior eficiência à intervenção estatal nos fluxos logísticos internacionais.

Todo esse conjunto de medidas são algumas das principais tomadas no PBM para gerar um ambiente propício à inovação e fomentar o aumento da competitividade das indústrias brasileiras para com o exterior.

### **3. PLANO BRASIL MAIOR E AS TEORIAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO**

O PBM buscou expandir a capacidade produtiva do país, através de medidas diversas, é perceptível como nos objetivos e estratégias do Plano houve o intuito de aumentar a competitividade internacional das empresas brasileiras, essa expansão pode ser observada quanto às suas vantagens e moldes das expostos nas teorias de internacionalização abordadas na primeira seção deste artigo.

Na busca do desenvolvimento econômico e do bem-estar social o estado intervém na sociedade. Uma das formas de ação são as políticas industriais, que podem ser definidas como uma intervenção do Estado sobre os agentes produtivos de sua nação, a partir de instrumentos presentes na macroeconomia e na microeconomia, e que no geral são utilizados também por outras políticas do Estado (PEREIRA; REBELLATO, 2006). Essas políticas buscam aumentar o desenvolvimento econômico a partir do suporte ao setor industrial do país, alcançando um bem-estar social maior do que o que ocorreria caso não houvesse tal intervenção.

Devido ao setor industrial possuir maior valor agregado e possibilitar maior implementação de inovações, a indústria tem um papel chave na inserção econômica

internacional. O PBM foi a política industrial e de comércio exterior que vigorou no Brasil entre 2011 e 2014. Como mostrado na seção anterior, pode-se perceber a atenção do plano para com a capacidade inovativa das empresas.

No PBM diversas medidas incentivaram a expansão das empresas, que como exposto por Vernon, multinacionais em estruturas de oligopólios possuem vantagens que fazem com que essas obtenham maior capacidade competitiva. A própria concorrência oligopolística gera uma tendência de mudança de tempos em tempos das políticas de competição das empresas. Um exemplo de incentivo à grandes empresas é a iniciativa Inovar Auto, que foi um conjunto de medidas tomadas para incentivar a inovação tecnológica no setor automotivo.

Outra característica do Plano foi buscar incentivar a P&D, com uma tentativa de selecionar setores intensivos em conhecimentos, que entrou no terceiro objetivo estratégico do PBM quando planejado. Como proposto por Knickerbock, esses setores em que há maior envolvimento de conhecimentos e tecnologias tendem a ser mais dinâmicos quanto aos processos inovadores e assim novos produtos e/ou processos que geram novas barreiras a entrada. E, conseqüentemente, vantagens com os conhecimentos adquiridos a nível nacional e internacional, no geral, ter empresas capazes de possuir tais vantagens no mercado internacional, gera vantagens competitivas e de inserção na economia externa para a nação.

Ainda considerando o papel do conhecimento na capacidade competitiva das empresas transnacionais tem-se a escola evolucionária, um dos objetivos propostos no plano do PBM foi aperfeiçoar e consolidar o Sistema Nacional e Inovação. As medidas tomadas estavam em consonância com as políticas ENCTI. O incentivo e a geração de empresas inovadoras geram capacidade de obtenção de conhecimentos tácitos e, dessa forma, vantagens para com as rivais. Assim como o proposto por Kogut e Zander, o plano teve o intuito de incentivar empresas a se tornarem inovadoras e capazes de adquirir e desenvolver conhecimentos.

Ao se considerar os estágios da escola escandinava, é perceptível o incentivo amplo principalmente no primeiro estágio que é o processo de exportação, entra em um dos temas tratados na dimensão sistêmica, comércio exterior, que propunha o aperfeiçoamento da gestão da internacionalização do país. Assim como o Portal Único de Comércio Exterior que aumenta a capacidade de gestão.

Em países em desenvolvimento como o Brasil o Estado assume um papel ainda mais importante como fomentador e gestor do processo de internacionalização das empresas, seja via incentivos para que transnacionais ingressem no país e disseminem benefícios econômicos e conhecimento na economia local, via incentivos a inovação e assim à capacidade competitiva

das empresas internas, ou mesmo na desburocratização das atividades consideradas estratégicas relacionadas a atividades no exterior.

É possível observar todas essas tentativas sendo propostas quando elaborado o PBM, a conjuntura econômica em que vigorou o Plano vem de um contexto ainda afetado pela crise do *subprime*, as dificuldades na economia mundial fizeram com que os outros países se utilizassem desvalorizações cambiais para concorrer no mercado internacional e que suas importações diminuíssem. O cenário econômico que pode ser percebido com base nos indicadores é o de um desenho de crise, a partir do início de 2011 até 2014, a saber: tendência de quedas nas taxas de crescimento econômico, crescimento dos custos em proporção mais elevadas que a produtividade na indústria de transformação, combinado com desvalorização do real e queda dos preços das *commodities* e, tendência de queda do saldo comercial.

A conjuntura econômica fez com que o Plano se tornasse secundário na economia, dado o cenário de crise que tinha como prioridade a estabilidade econômica, agindo em maior parte como um plano de retirada de empecilhos à indústria, do que realmente geração de mudanças estruturais no setor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há um consenso em que as empresas que se internacionalizam, no geral, obtêm vantagens por serem internacionalizadas, como foi mostrado, seja por maior capacidade de obtenção, geração e utilização de conhecimentos, por possuir maiores recursos poderem negociar com os Estados condições de implantação, assim como, gerar barreiras que dificultem ou até mesmo impeça a ação de empresas concorrentes.

É importante para uma nação que suas empresas sejam capazes de competir no mercado externo, em países em desenvolvimento como o Brasil o Estado assume um papel importante no fomento e incentivo à internacionalização das empresas nacionais. Ao se analisar o planejamento proposto pelo PBM e algumas das suas medidas que foram implantadas, é possível perceber o intuito de aumentar competitividade externa das empresas brasileiras. Sendo observável na política um planejamento consonante com pontos que podem ser identificados nas teorias de internacionalização, especialmente com as questões relacionadas à inovação e a gestão do conhecimento.

Dessa forma, o presente artigo alcançou seu objetivo de elencar elementos do PBM e relacioná-los com as teorias da internacionalização, sendo perceptível que em seu desenho, o plano teve propostas, objetivos e temas que são mostrados nas teorias como importantes para a

execução da internacionalização e objetivos que buscavam as benesses apontadas pelas teorias de internacionalização.

## REFERÊNCIAS

ABDI. **Balanco executivo**: Plano Brasil Maior. Brasília, 2014.

BRASIL. Governo Federal. **Plano Brasil Maior**: inovar para competir, competir para crescer. Brasília, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas Sociais**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/>>. Acesso em: 27 de jan. de 2019.

IETTO-GILLIES. G. **Transnational Corporations And International Production**: Concepts, Theories And Effects.

MCTI. Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012 – 2015**. Brasília, 2012.

PEREIRA, F. S.; REBELLATO, D. A. N. Política industrial como instrumento promotor do desenvolvimento e da sustentabilidade de sistemas produtivos. **XIII SIMPEP**, São Paulo, p. 3, 6 a 8 nov. 2006.

***BITCOIN: UM ESTUDO SOB OS PRISMAS DAS ABORDAGENS METALISTA E  
CARTALISTA DA MOEDA***

***BITCOIN: A STUDY UNDER THE PRISM OF THE METALIST AND CHARTALISM  
APPROACHES OF THE CURRENCY***

Godson Santos Castro<sup>109</sup>

Gildásio Santana Júnior<sup>110</sup>

Juliana Silva Guimarães<sup>111</sup>

**Resumo**

O *bitcoin* é uma moeda digital e um sistema de pagamentos que funciona por conexão direta entre usuários dispensando a necessidade de intermediário nas transações. Sabendo-se que a moeda é um instrumento central no sistema capitalista, há um debate acerca da origem da moeda e do seu papel na economia composto, principalmente, por duas teses: a tese Metalista, que descreve a gênese da moeda a partir das relações sociais e mercantis; e a tese Cartalista, que atrela o surgimento da moeda ao Estado que em um ato de poder define a unidade de conta e o meio de pagamento de toda a economia. O objetivo deste trabalho é verificar se o *bitcoin* se configura enquanto continuidade ou um rompimento com relação às concepções de moeda das teses Metalista e Cartalista. Este artigo se justifica pela relevância do tema para o debate do pensamento econômico monetário haja vista a grande discussão existente sobre o *bitcoin* e demais criptomoedas, além da necessidade de enquadrar essa nova categoria monetária dentro das principais teses da economia monetária. Para este trabalho se utilizou o método de revisão bibliográfica para compreender as características fundantes da moeda nas duas teses mencionadas e também do *bitcoin*, e posteriormente lançou-se mão da análise comparativa para correlacionar e cotejar essas análises. Como resultados, observou-se que o *bitcoin* se apresenta enquanto uma continuidade da ideia de moeda metalista. Por outro lado, na teoria Cartalista, o *bitcoin* consiste num rompimento teórico. Contudo existem características do *bitcoin* que o afasta da tese metalista e o aproxima da abordagem cartalista.

**Palavras-chave:** *Bitcoin*; Metalismo e Cartalismo; Origem da moeda.

**Abstract**

Bitcoin is a digital currency and payment system that works by direct connection between users, dispensing the need for an intermediary in transactions. Knowing that money is a central instrument in the capitalist system, there is a debate about the origin of money and its role in economics composed mainly by two theses: the Metalist thesis, which describes the genesis of money from social relations and mercantile; and the Chartalist thesis, which links the emergence of the currency to the State that in an act of power defines the unit of account and

---

<sup>109</sup> Graduando em Ciências Econômicas na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia –  
godsoncastro@gmail.com

<sup>110</sup> Professor do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia –  
gildasiojr2@gmail.com

<sup>111</sup> Graduada em Ciências Econômicas na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – juluzsg@gmail.com

the means of payment of the entire economy. The objective of this work is to verify if the bitcoin is configured as a continuity or a break with respect to the coin conceptions of the Metalist and Chartalist theses. This article is justified by the relevance of the theme for the debate on monetary economic thinking, given the great discussion about bitcoin and other crypto coins, and the need to fit this new monetary category into the main theses of the monetary economy. For this work the bibliographic review method was used to understand the founding characteristics of the coin in the two mentioned theses and also of the bitcoin, and later the comparative analysis was used to correlate and compare these analyzes. As results, it was observed that bitcoin presents itself as a continuity of the idea of metallist coin. On the other hand, in the Chartalist theory, bitcoin consists of a theoretical break. However there are characteristics of the bitcoin that distances it from the metalist thesis and brings it closer to the Chartalist approach.

**Keywords:** Bitcoin; Metalism and Chartalism; Origin of money.

## Introdução

A moeda<sup>112</sup> é um instrumento central dentro do sistema capitalista, é por meio dela que se quantificam valores, transacionam mercadorias, se acumula riqueza e também funciona como um instrumento de influência e poder dentro do sistema econômico. A moeda está tão presente no cotidiano dos indivíduos que é tentador conceber a moeda como um instrumento natural ao homem e à sociedade, pois é quase inimaginável viver sem ela.

Contudo, a moeda não é natural ao homem e às sociedades, ela tem origem própria, mas não há consenso sobre essa origem. Nos campos de estudo das ciências sociais e da antropologia, assim como da economia, pode-se identificar duas principais vertentes que buscam explicar e descrever a gênese da moeda e seu papel na economia, que são a abordagem Metalista e a abordagem Cartalista (ou Estatal).

Porém, com o surgimento do *bitcoin* em 2009, o mundo se deparou com o que se apresentou como um novo paradigma monetário que propunha uma nova forma de se transacionar valores e que fazia oposição ao regime monetário vigente, baseado em moedas fiduciárias<sup>113</sup>.

Desta maneira, partindo das teses metalista e cartalista e tendo em vista as características fundantes do *bitcoin* e do que essas abordagens concebem como moeda, o *bitcoin* pode ser compreendido como uma continuidade ou um rompimento teórico com relação à essas teses?

---

<sup>112</sup> Neste trabalho os termos dinheiro e moeda são considerados sinônimos.

<sup>113</sup> Moeda inconvertível que possui o seu “lastro” na confiança do agente emissor, geralmente o Estado.

O que justifica a realização deste estudo é a relevância do tema tanto para a ciência econômica quanto para o mercado monetário, além do crescimento do debate acerca do *bitcoin* e das abordagens metalista e cartalista nos campos de estudo e matérias jornalísticas sobre moeda e política monetária, além da necessidade de enquadrar essa nova categoria monetária dentro das principais teses sobre a origem da moeda, de modo que a aproximação entre o debate sobre a origem da moeda com a discussão do *bitcoin* enriquecerá este campo de estudo.

Os métodos utilizados para a realização deste estudo são basicamente o de análise bibliográfica para identificar as características e conceitos fundantes das teses metalista e cartalista assim como do *bitcoin*, e o método de análise comparativa no qual é realizado um cotejo entre as características fundantes identificadas e verificados os graus de aproximação, que constituem continuidade, e graus de distanciamento que apresentem rompimento, da tese com relação ao *bitcoin*.

Que fique nítido que este artigo não se propõe a discutir qual a validade de cada abordagem ou qual possui maior poder de explicação da realidade econômico-monetária e, além disso, também não se propõe a estudar a fundo as ramificações destas abordagens de estudo e compreensão da moeda, apenas serão usadas as características essenciais de cada teoria para se buscar compreender o *bitcoin* enquanto fenômeno monetário.

Além desta introdução, este trabalho possui mais cinco partes, sendo elas: 1. A Abordagem Metalista; 2. A Abordagem Cartalista; 3. Características do *Bitcoin*; 4. *Bitcoin* e as Abordagens Metalista e Cartalista; e por fim as Considerações Finais seguida das Referências.

## **1. A Abordagem Metalista**

A visão metalista parte da ideia de que a moeda surgiu e se desenvolveu a partir das relações mercantis, nas quais havia demanda por um facilitador de trocas que acompanhasse o desenvolvimento dos mercados, ou seja, a moeda é fruto das relações sociais e suas transformações constituem um processo evolutivo monetário que tem como motor principal as necessidades crescentes dos mercados por um intermediário mais eficiente.

O estudo histórico monetário dos autores metalistas compreendem que em períodos pré-capitalistas, quando o homem demandava apenas o essencial para sua sobrevivência, não existia moeda como nós conhecemos, pois, as trocas quando aconteciam, eram diretas e de teor muito simples nas quais não necessitavam de um intermédio.

Porém, com o processo de divisão do trabalho e especialização produtiva, que proporcionou maior produtividade assim como uma diversificação da produção, os bens produzidos passaram a extrapolar a quantidade necessária para o autoconsumo, gerando excedentes, e isso promoveu uma interdependência entre os produtores, já que cada agente produzia apenas aquilo no que se especializava, de modo que demandava bens e serviços providos por terceiros para satisfazer as próprias necessidades, formando a base para um sistema de trocas.

À medida que os grupos humanos primitivos superavam o estágio da auto-suficiência e se submetiam a sistemas mais avançados, praticando operações de troca internamente ou com outros grupos, a criação de sistemas monetários tornou-se um imperativo fundamental, sem o qual o regime mais avançado e mais eficiente de interdependência não poderia prosseguir nem desenvolver-se. (LOPES E ROSSETTI, 1998, p. 28)

Dessa forma, o surgimento da moeda para Lopes e Rossetti (1998) decorreu da necessidade de superar obstáculos para o desenvolvimento do sistema de trocas. E esses obstáculos consistiam na obrigatoriedade de haver necessidades coincidentemente inversas e a definição de uma relação quantitativa de troca. Da mesma forma entendeu Carl Menger (2009) quando escreveu.

Considere o quão raro é o caso, que uma comódite pertencente a alguém é de menor valor de uso do que outra comódite pertencente a outra pessoa! E no caso desta outra é a relação oposta. Mas quão mais raro é o acontecimento destes dois indivíduos se encontrarem! (MENGER, 2009, p. 15)

Por esse motivo, segundo Lopes e Rossetti (1998), houve a indispensabilidade de um intermediário entre as trocas de mercadorias que pudesse resolver os obstáculos das necessidades coincidentemente inversas e que também pudesse padronizar a unidade de medida de valor entre as mercadorias, daí decorre o aparecimento da moeda.

Dentre os vários conceitos de moeda dentro da abordagem metalista, a sua essência pode ser resumida na definição de Lopes e Rossetti (1998) na qual diz que moeda é “um bem econômico qualquer que desempenha as funções básicas de *intermediário* de trocas, que serve como *medida de valor* e que tem *aceitação geral*” (LOPES E ROSSETTI, 1998, p. 18, grifo do autor).

Porém, na abordagem metalista a principal função da moeda é a de meio de troca, pois as suas duas outras funções, de unidade de conta e de reserva de valor, são consequências da primeira, e além disso como escreveu Wicksell (1978), as outras duas funções da moeda são até desprezíveis dentro de uma lógica metalista da utilidade do dinheiro.

Das três principais funções, apenas a última [meio de troca] é, em um sentido verdadeiro, característica do dinheiro; como medida de valor, qualquer mercadoria que possa servir. De fato, comparado com os outros dois, isso não é realmente uma função, pois não tem relação com a coisa em si ou com qualquer de suas propriedades físicas externas. A única qualidade que é essencial em uma mercadoria que serve como medida de valor é que ela deve ter, tanto quanto possível, um valor constante: o que isso implica, examinaremos mais adiante. E, por mais desejável que seja que a mercadoria adotada como meio de troca deva ter um valor tão constante, isso não é indispensável; ainda menos é inerente à concepção de um meio de troca. Por um longo tempo passado uma classe de commodities, os metais preciosos, tem sido empregado como um meio de troca, enquanto outro, como grãos, tem sido usado como uma medida de valor, especialmente na fixação de salários e impostos.<sup>114</sup> (WICKSELL, 1978, p. 7)

A centralidade da função de intermediária de trocas está fundamentada na ideia de que o valor da moeda é apenas uma representação de um bem ou serviço, de forma que seu valor está conectado à sua capacidade de ser trocada por coisas reais úteis ao homem. Esta visão é a base da noção de neutralidade da moeda<sup>115</sup>, em que a moeda apenas pode afetar variáveis nominais, como nível de preços, e não variáveis reais na economia.

Uma explicação da Escola Austríaca sobre a origem da moeda que corrobora com o pensamento metalista foi dada por Carl Menger (2009) que defendeu a abordagem metalista da origem do dinheiro partindo da crítica à ideia de que uma convenção geral ou lei pudesse definir o meio de troca universal, pois se assim o fosse, haveriam documentos comprobatórios, ou pelo menos estaria na memória dos homens um evento de tamanha importância e magnitude.

Um evento de tal tamanho, significado universal e notoriedade tão inevitável, como o estabelecimento por lei ou convenção de um meio de troca universal, certamente teria sido retido na memória do homem, mais certamente visto que teria que ser realizado em um grande número de lugares. No entanto, nenhum documento escrito histórico nos dá notícias confiáveis de quaisquer transações que conferem um reconhecimento distinto sobre os meios de troca já em uso, ou que se referem a sua adoção por povos de cultura relativamente recente, muito menos testemunhando uma iniciação das primeiras eras da civilização econômica no uso do dinheiro. (MENGER, 2009, p. 14)

---

<sup>114</sup> Tradução própria: Of the three main functions, only the last is in a true sense characteristic of money; as a measure of value any commodity whatever might serve. Indeed, compared with the two others, this is not really a function at all, for it has no relation to the thing itself or to any of its external physical properties. The only quality which is essential in a commodity which is to serve as a measure of value is that it should have, as nearly as possible, a constant value : what this implies we shall examine later. And however desirable it may be that the commodity which is adopted as the medium of exchange should have such a constant value, this is not indispensable ; still less is it inherent in the conception of a medium of exchange. For a long time past one class of commodities, the precious metals, has been employed as a medium of exchange, whilst another, such as grain, has been used as a measure of value, especially in the fixing of wages and taxes.

<sup>115</sup> Ver: Capítulo 3 - Teoria Quantitativa da Moeda do livro: CARVALHO, F. J. C., et al. Economia Monetária e Financeira: Teoria e Política. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2012.

E como uma alternativa, Menger (2009) apresentou um estudo sobre a vendabilidade das commodities. Esse conceito de vendabilidade pode ser assimilado como a aceitação do bem e a capacidade de vendê-lo ao preço econômico corrente, isto é, qual a capacidade que um bem tem de ser vendido em um mercado, logo após ter sido comprado, mantendo o seu preço econômico corrente e sem que tenha havidas alterações nas condições econômico-sociais?

Dessa maneira, quanto maior a possibilidade deste fato ocorrer com uma mercadoria, maior é a sua vendabilidade pois significa que a aceitação deste bem é grande e o seu preço se mantém nas relações de trocas. Então, as commodities que possuíam maior vendabilidade passaram a se tornar os intermediários das trocas já que os agentes intuitivamente compreenderam que estar em posse de mercadorias mais vendáveis aumentava as chances de se obter o produto que atendesse à sua necessidade.

[...] quando alguém traz bens que não são altamente vendáveis para o mercado, a ideia em primeiro lugar em sua mente é de trocá-los, não apenas pelo o que ele necessita, mas, se isso não puder ser efetuado diretamente, por outros bens também, que, embora ele não queira para ele mesmo, são no entanto, mais vendáveis do que os seus. Ao fazê-lo, ele certamente não alcança imediatamente o objetivo final do seu intercâmbio comercial, isto é, a aquisição de bens necessários para si mesmo. (MENGER, 2009, p. 25-26)

A obtenção de mercadorias mais vendáveis conferia vantagens econômicas e comerciais ao seu portador, e em posse desse conhecimento na busca de atender aos próprios interesses os agentes econômicos passaram a cada vez mais buscar essa vantagem, e esse processo criou um hábito operacional que se disseminou inercialmente entre os mercados e nações.

Desse modo, compreende-se que a abordagem metalista coloca o surgimento da moeda em um patamar de naturalidade dentro do sistema econômico, de forma que foi uma consequência da também natural aptidão humana às trocas. E as relações de mercado conduziram as transformações da moeda, desde a moeda-mercadoria, passando pela moeda metálica, moeda-papel, papel-moeda (ou moeda fiduciária) até a desmaterialização monetária, seja com cartões de crédito, transferência bancária, *paypal*,<sup>116</sup> etc. Como disse Hugon (1978).

A moeda existe com seus caracteres e suas funções nitidamente determinadas. Isso não quer dizer, evidentemente, que uma vez atingido o estágio metálico, para a evolução da moeda. Bem ao contrário, essa evolução vai continuar e se realizará no sentido de uma desmaterialização cada vez mais acentuada do instrumento monetário, tornando-se mais flexível, mais abstrato, mais adaptável ao desenvolvimento das

---

<sup>116</sup> Paypal é um sistema de pagamentos inteiramente digital e online, no qual o usuário faz um depósito neste sistema e pode realizar pagamentos via internet.

trocas modernas, cada vez mais numerosas, mais rápidas e mais complexas. (HUGON, 1978, p. 23)

Portanto, na abordagem metalista o que é relevante para a moeda e o cumprimento das suas funções é que as suas características sejam mantidas e aprimoradas de acordo com as necessidades sociais, sendo essas características, de acordo com Lopes e Rossetti (1998), **indestrutibilidade e inalterabilidade** na qual a moeda deve ser suficientemente durável no sentido de que não se destrua ou se deteriore, à medida que os agentes econômicos a manuseiam; **homogeneidade** no sentido em que duas unidades monetárias distintas de igual valor devem ser rigorosamente iguais; **divisibilidade** para que tanto as transações de grande quanto de pequeno porte possam realizar-se sem dificuldade; **transferibilidade** na qual deve ser preservada a facilidade com que deve processar-se sua transferência de um possuidor para outro; e a **facilidade de manuseio e transporte**, pois se o porte e o manuseio da moeda forem dificultados, sua utilização certamente será pouco a pouco descartada.

## 2. A Abordagem Cartalista

A abordagem cartalista, ou estatal, da origem da moeda nasceu enquanto uma tese bem estruturada e fundamentada em 1905 pelos escritos de Georg Friedrich Knapp. Essa tese apresenta uma visão diferente da metalista, pois entende que a moeda não é em sua essência uma mera ferramenta que intermedia as trocas e que surgiu da vontade da sociedade para atender a demandas mercadológicas, mas sim que a moeda é uma criação estatal.

Os escritos de Knapp (1924) fazem uma forte crítica à ideia de que o valor da moeda provém da sua forma metálica, principalmente de ouro e de prata, pois a estrutura física da moeda pouco importa para o autor. O que dá valor a uma moeda é a sua aceitabilidade na sociedade que é garantida pela regulamentação e controle do Estado “A alma da moeda não está no material das peças, mas nas ordenações jurídicas que regulam seu uso<sup>117</sup>” (KNAPP, 1924, p. 2).

A explicação de Knapp do porquê o valor da moeda não está necessariamente vinculado ao material do qual é constituída se baseia no fato de que historicamente as moedas metálicas de aceitação geral ou generalizada eram trocadas de tempos em tempos (de ouro por prata por

---

<sup>117</sup> Tradução própria: The soul of currency is not in the material of the pieces, but in the legal ordinances which regulate their use.

exemplo) e a qualidade de saldar débitos era transferida entre os tipos de moeda na sociedade, quer dizer, o valor da moeda não se limitava à nenhum material em particular.

O que, então, determina que coisas poderão atuar como meio de pagamento para saldar dívidas? Knapp observou que meios de pagamento são ocasionalmente trocados; às vezes um tipo de material (por exemplo, ouro pesado ou cunhado) foi aceito, mas “subitamente” outro (por exemplo, prata pesada ou cunhada) toma seu lugar. (WRAY, 2003, p. 43)

Ao contrário do que defendeu Menger (2009, p. 16) ao dizer que “A teoria do dinheiro necessariamente pressupõe a teoria da vendabilidade dos bens”, Knapp (2003, apud MARTINS, 2015, p. 5) defendeu que “não é possível separar a teoria monetária da teoria do Estado”, de forma que só o Estado é a instituição capaz de criar um meio de pagamento de aceitação geral.

Contudo, mesmo que o Estado tenha o poder de transformar qualquer item em moeda, este processo não decorre simplesmente da criação de uma lei ou decreto que obrigue a sociedade a usar determinado bem como meio de pagamento geral. O estabelecimento de um meio de pagamento de aceitação geral é uma consequência do que o Estado aceita como pagamento de impostos, pois, todos os agentes para pagar seus impostos terão que aceitar seus pagamentos (recebimentos) na mesma moeda em que o Estado definiu como meio de pagamento para si.

O estado moderno pode fazer qualquer coisa que escolha ter aceitação geral como dinheiro e assim estabelecer seu valor independentemente de qualquer conexão, mesmo do tipo mais formal, com ouro ou com lastro de qualquer tipo. É verdade que uma simples declaração não é capaz de transformar isso ou aquilo em dinheiro, mesmo se apoiada pela mais convincente evidência constitucional da soberania absoluta do Estado. Mas se o Estado está disposto a aceitar o dinheiro proposto no pagamento de impostos e outras obrigações para com ele mesmo, o truque é feito. Todos os que têm obrigações para com o estado estarão dispostos a aceitar os pedaços de papel com os quais ele pode quitar as obrigações, e todas as outras pessoas estarão dispostas a aceitar estes pedaços de papel porque eles sabem que os pagadores, e etc., os aceitarão por sua vez<sup>118</sup>. (LERNER, 1947, p. 313)

Na teoria cartalista, as funções principais da moeda são a de unidade de conta e de meio de pagamento. Primeiro porque Knapp, e demais autores cartalistas, não concordam que a moeda seja uma mera ferramenta facilitadora das trocas que emergiu de uma mercadoria eleita socialmente para tal tarefa, e segundo porque é a capacidade de realizar pagamentos, ou seja,

---

<sup>118</sup> Tradução própria: The modern state can make anything it chooses generally acceptable as money and thus establish its value quite apart from any connection, even of the most formal kind, with gold or with backing of any kind. It is true that a simple declaration that such and such is money will not do, even if backed by the most convincing constitutional evidence of the state's absolute sovereign. But if the state is willing to accept the proposed money in payment of taxes and others obligations to itself the trick is done. Everyone who has obligations to the state will be willing to accept the pieces of paper with which he can settle the obligations, and all other people will be willing to accept these pieces of paper because they know that the taxpayers, etc., will accept them in turn.

findar uma transação, que dá valor a uma moeda, e para que ela tenha a capacidade de realizar pagamentos a moeda deve ser aceita socialmente e também tem que manter seu valor estável, caso contrário, a moeda deverá ser substituída por outra de modo que os parâmetros de valor sejam mantidos na conversão, e apenas o Estado seria capaz, tanto de assegurar a estabilidade da moeda como de garantir a conversibilidade entre moedas, em caso de uma alteração do meio de pagamento.

Para Knapp a moeda não pode ser definida apenas ou principalmente pela sua função de facilitadora de trocas, muito menos como uma mercadoria eleita entre todas as outras para cumprir este papel. Na verdade o termo meio de pagamento ao invés de meio de troca está relacionado com a problemática que o autor se dispõe explicar.

No processo de troca o pagamento deverá encerrar de uma vez por todas uma transação. Mesmo no caso em que o pagamento não seja à vista, a garantia da troca, isto é, o encerramento do débito, fica condicionado a existência de alguma unidade de valor invariável e contínua no tempo. No caso em que a unidade de conta varie, venha a ser substituída por outra, é necessário estabelecer alguma regra de conversão para a nova unidade, para que a relação de valor fique inalterada. E a relação de estabilidade temporal entre unidade de conta e meio de pagamento que determinará qual dentre vários possíveis será ou não moeda. (AGGIO; ROCHA, 2009, p. 156-157)

A obra de Knapp (1924) também propõe uma hierarquização entre as moedas na economia, de forma que a moeda principal, ou parâmetro, é aquela emitida pelo Estado soberano. Esta moeda central Knapp (1924) chamou de **valuta**, “Esse tipo de dinheiro definitivo que é sempre mantido disposto e pode ser insistido em pagamentos apocêntricos<sup>119</sup> (se eles excederem o limite crítico) nós chamamos valuta; todos os outros tipos de dinheiro (sem considerar a quantia) nós chamamos de acessório<sup>120</sup> (KNAPP, 1924, p. 105).

Então, a teoria cartalista reconhece que o Estado não é o único emissor de moeda, pois os bancos privados também conseguem emitir títulos de pagamentos que podem, ou não, serem convertidos em moeda valuta, e se a aceitação desses títulos de pagamento existe no âmbito privado, considera-se que os bancos também emitem moeda mesmo estas que sejam hierarquicamente inferiores à moeda estatal.

Qualquer moeda bancária pode ser ou sacada, isto é, trocada por moeda valuta, ou usada para fazer pagamentos ao banco. Isto quer dizer que a aceitação do dinheiro bancário não provém necessariamente da promessa de sua conversão em moeda valuta.

A obrigação do banco, definida em lei, é aceitá-la como pagamento, permitindo que seus clientes possam compensar relações de débito e crédito entre eles, como uma

<sup>119</sup> **Apocêntricos** são os pagamentos feitos pelo Estado soberano aos agentes. Ao contrário de **epicêntricos** que são pagamentos feitos ao Estado soberano pelos agentes.

<sup>120</sup> Tradução própria: That kind of definitive money which is always kept ready and can be insisted on for apocentric payments (if they exceed the critical limit) we call valuta ; all other kinds of money (without regard to the amount) we call accessory.

comunidade privada de pagamentos. Como disse o autor, uma moeda bancária inconvertível não é uma nulidade, pois sua aceitação na comunidade de pagamentos, representada pelo banco emissor, lhe garante algum valor. (METRI, 2007, p. 33)

Dessa forma depreende-se que existe a possibilidade de se utilizar moeda estatal para comprar moeda privada, e vice-versa. E a expectativa sobre as variações de preços das moedas na economia abre a possibilidade de especulação, isto é, a moeda se constitui enquanto um ativo, portadora de valor, que concorre com outros ativos “Na economia há diferentes ativos e, sendo a moeda um ativo, ela pode tomar o lugar de outro na escolha intertemporal de portfólio por parte do agente” (VAL; LINHARES, 2008, p. 100), consequentemente afetando as decisões de consumo, poupança e investimento dos agentes na economia.

### 3. Características do *Bitcoin*

O *bitcoin* foi criado em 2009 e teve sua concepção teórica formulada em 2008 em que foi publicada em um *white paper* por Satoshi Nakamoto<sup>121</sup>. Em seu artigo “*Bitcoin*: Um sistema de dinheiro eletrônico ponto-a-ponto”, Nakamoto tece o processo de funcionamento dessa moeda e apresenta suas características e os problemas que ela resolve com relação às formas de transacionar valores existentes até aquele ano.

Contudo, apesar de o *bitcoin* se apresentar como uma total novidade, as ideias de criptomoedas e transações *peer-to-peer*<sup>122</sup> já eram relativamente antigas em termos tecnológicos. Já em 1985 David Chaum<sup>123</sup> introduz a questão de pagamentos realizados digitalmente, ressaltando a necessidade uma reformulação nos sistemas de transações afim de promover a maior autonomia entre os agentes.

Em 1998, Wei Dai publicou um artigo explicando o *b-money*, no qual seria um protocolo de uma moeda digital irrastrável onde os agentes poderiam transacionar essa moeda por meio de pseudônimos, tornando as transações impessoais e anônimas. Este trabalho é uma das bases que Satoshi Nakamoto usou para criar o *bitcoin*. Em 2005 Nick Szabo criou um sistema<sup>124</sup> que

---

<sup>121</sup> Pseudônimo do criador(a) ou criadores do *bitcoin*, pois até a data de publicação deste trabalho não se tem a comprovação de quem realmente publicou o artigo seminal e criou o *bitcoin*

<sup>122</sup> Conexão de pessoa para pessoa em que não há um intermediário entre os agentes.

<sup>123</sup> Ver: Security without Identification Card Computers to make Big Brother Obsolete, 1985.

<sup>124</sup> Sistema de *proof-of-work* ou prova de trabalho, que só valida as transações mediante a comprovação de que há trabalho (computação) presente naquela transação.

também foi incorporado ao protocolo do *bitcoin* que proporcionou segurança que possui o *bitcoin*.

Nakamoto se aproveitou das experiências dos seus antecessores e aplicou os acertos das tentativas passadas na formulação do *bitcoin*, levando em conta não apenas o fenômeno científico e financeiro, mas também é político, econômico e filosófico como demonstra o próprio Nakamoto no bloco gênese que contém a seguinte frase “The Times 03/Jan/2009 Chancellor on brink of second bailout for banks” que para Ulrich (2014) é uma crítica à intervenção estatal na economia, sendo a raiz da desordem econômica de 2008.

A alusão à manchete do jornal britânico The Times daquele dia não é acidental. É, na verdade, um claro indicativo da visão crítica de Satoshi sobre o sistema bancário e a desordem financeira reinante. Nesse contexto, o projeto *Bitcoin* vinha a ser uma tentativa de resposta à instabilidade financeira causada por décadas de monopólio estatal da moeda e por um sistema bancário de reservas fracionárias. (ULRICH, 2014, p. 43)

Em seu *paper* que originou o *bitcoin*, Nakamoto parte da crítica ao sistema de pagamentos e do sistema financeiro como um todo, nos quais esses sistemas, apesar de serem eficientes e suficientemente bons para a maioria das transações, eles possuem uma fraqueza inerente, que é a confiança que os agentes têm que ter em um intermediário, o que traz instabilidade à economia e eleva os custos de transação.

E é para solucionar essa fraqueza o *bitcoin* foi criado, almejando dispensar a parte que depende de confiança e tornar real um sistema de pagamentos no qual se realizam transações não-estornáveis e dando maior segurança para os comerciantes, evitando fraudes, e preservando as informações dos consumidores.

Porém, além da junção de tecnologias computacionais e financeiras respaldadas numa ideologia libertária que critica fortemente as tradições econômico-financeiras vigentes, Nakamoto também traz o *blockchain*, uma inovação que resolve um grande problema para a criação de uma criptomoeda funcional descentralizada, que é manter as transações dentro do sistema sob as regras do protocolo.

Essa inovação consiste em uma espécie de livro-razão online de livre acesso em que nele ficam registradas todas as transações de *bitcoins*, no caso, e que esses registros não podem

ser alterados ou fraudados, pois os mineradores<sup>125</sup> estão validando as transações que são registradas.

Portanto, o *blockchain* tira a informação das mãos de poucos, como nos bancos tradicionais, e coloca nas mãos de todos. E foi por meio desse sistema que pôde surgir o *bitcoin*, uma forma de moeda totalmente digital e descentralizada, que tem um sistema seguro e aberto com uma proposta inovadora de transacionar valores sem um intermediário.

Para Ulrich (2014, p. 17) o “*BITCOIN É UMA MOEDA DIGITAL peer-to-peer* (par a par ou, simplesmente, de ponto a ponto), de código aberto, que não depende de uma autoridade central”. Sendo o *bitcoin* a primeira criptomoeda descentralizada, quer dizer, que não é regulamentada por qualquer autoridade central, e baseada em conexões de pessoa para pessoa pela internet.

Já para o *Bitcoin.org* (2009?):

*Bitcoin* é uma rede que funciona de forma consensual onde foi possível criar uma nova forma de pagamento e também uma nova moeda completamente digital. É a primeira rede de pagamento descentralizada (ponto-a-ponto) onde os usuários é que gerenciam o sistema, sem necessidade de intermediador ou autoridade central. Da perspectiva do usuário, *Bitcoin* funciona como dinheiro para a Internet. *Bitcoin* também pode ser visto como o mais promissor sistema de contabilidade de entrada tripla existente.

Assim, o *bitcoin* não se constitui apenas em uma moeda digital, mas também em todo um sistema de contabilidade e de pagamentos, no qual o próprio *bitcoin* é a unidade de conta, o meio de pagamento e o meio de troca desse sistema.

É importante ressaltar as características primordiais dessa criptomoeda, que são: imaterialidade, descentralização e criptografia. A imaterialidade pode ser observada como uma evolução na história da moeda no sentido de deixar os meios de troca mais duráveis, mais fáceis de transacionar e de acumular, então com uma moeda imaterial, sua durabilidade é potencialmente infinita e as transações e acúmulo requerem ínfimos custos.

A descentralização é um fenômeno observado já não há um agente ou instituição central que controle o sistema, elas são “geridas” de acordo com sua programação, e esta é supervisionada por todos os que participam do sistema, de forma que qualquer alteração em seu protocolo, deverá ser aceito pela comunidade que utiliza a criptomoeda em questão. Além do mais, o preço do *bitcoin* é definido pelo mercado.

---

<sup>125</sup> Pessoas que dispõem da sua capacidade computacional para validar as transações e desbloquear novos blocos no *blockchain*, sendo remunerados com novas unidades de *bitcoin* e aumentando a base monetária do sistema.

Por fim, a criptografia é o sistema de segurança que protege as criptomoedas de fraudes e de ataques. Em vez de gastar grandes montantes de recursos para desenvolver cédulas, criar *softwares*, instituições e mecanismos, que dependem de recursos humanos, para fiscalizar e proteger as moedas fiduciárias, o sistema do *bitcoin* lança mão de um complexo e robusto sistema de criptografia que se mantém sólido contra a ofensiva dos que tentam fraudá-lo

#### **4. Bitcoin e as Abordagens Metalista e Cartalista**

Em uma perspectiva metalista, o *bitcoin* possui certa aproximação com relação à sua origem, pois sendo consequência de um movimento privado, que surgiu ainda nos anos 1980, o *bitcoin* não teve nenhuma participação direta do Estado em sua constituição e ainda assim conseguiu relevância social e econômica.

Além do mais, a origem do *bitcoin* se deu enquanto uma resposta às moedas fiduciárias no sentido de criticar a ineficiência estatal em manter a ordem e a estabilidade monetária e econômica. Desse modo, já se apresenta enquanto um rompimento com a ideia da superioridade da moeda estatal.

Os defensores do *bitcoin* salientam veementemente as vantagens da criptomoeda com relação às moedas fiduciárias. Essas vantagens são apresentadas como um novo patamar em uma lógica de evolução monetária, no qual o *bitcoin* é mais seguro, transparente e mais eficiente, de forma a reduzir os custos de transação e facilitar o comércio, reduzindo os atritos nas operações de mercado.

Porque não há um terceiro intermediário, as transações de *Bitcoin* são substancialmente mais baratas e rápidas do que as feitas por redes de pagamentos tradicionais. E porque as transações são mais baratas, o *Bitcoin* faz com que micropagamentos e suas inovações sejam possíveis. Adicionalmente, o *Bitcoin* é uma grande promessa de uma forma de reduzir os custos de transação aos pequenos comerciantes e remessas de dinheiro globais, aliviar a pobreza global pelo facilitado acesso ao capital, proteger indivíduos contra controles de capitais e censura, garantir privacidade financeira a grupos oprimidos e estimular a inovação (dentro e acima do protocolo *Bitcoin*). [...] Como *Bitcoin* facilita transações diretas sem um terceiro, ele remove cobranças custosas que acompanham as transações com cartões de crédito. (ULRICH, 2014, p. 23-24)

O *bitcoin* surgiu com o objetivo de provocar a emancipação social, buscando dar ao agente privado o protagonismo no sistema monetário, nos quais os agentes possam participar de forma atuante ou até mesmo constituir sua própria moeda e competir com outras moedas privadas no mercado. Assim, o papel de criação de moeda estaria nas mãos da sociedade e não sob o monopólio estatal.

Ademais, apesar de o *bitcoin* não possuir corpo físico, o seu valor está relacionado ao seu protocolo de emissão que garante a escassez de *bitcoins* no sistema assim como as moedas metálicas que tinham seu valor atrelado à escassez dos metais que as constituíam.

Em vista disso, pode-se compreender que o *bitcoin* se configura enquanto uma continuidade do pensamento metalista, dadas as características fundantes tanto do metalismo como da criptomoeda. Contudo, deve-se salientar que também existem divergências importantes do *bitcoin* com relação à abordagem metalista.

O *bitcoin* não é apenas uma moeda digital solta no sistema econômico, mas também é todo um sistema de pagamentos completo, com seu próprio mecanismo de emissão de novas moedas e de transações que funcionam dentro do seu *blockchain* “Para entender melhor o *Bitcoin*, ajuda se pensarmos que ele não é necessariamente um substituto às moedas tradicionais, mas sim um novo sistema de pagamentos” (ULRICH, 2014, p.23). Isto posto, não se pode dizer que o *bitcoin* se constitui enquanto uma simples ferramenta facilitadora das trocas, mas também sua qualidade de meio de pagamento é essencial para seu funcionamento e existência.

Outro ponto destoante é que como o *bitcoin* é um sistema de código aberto que permite a outros agentes criar suas próprias moedas e competir com o *bitcoin* no mercado, isto traz a possibilidade de especulação dentro do mercado de criptoativos e também dá um caráter de ativo ao *bitcoin* e demais criptomoedas “E, finalmente, assim como o ouro, o *bitcoin* não é passivo de nenhuma instituição; é um ativo sem risco de contraparte” (ULRICH, 2014, p. 77).

Na outra ponta, o *bitcoin* já se apresenta como um rompimento dentro da abordagem cartalista por não se constituir em um feito estatal. Como já salientado anteriormente, o Estado soberano não teve participação direta na criação e constituição do *bitcoin*, até porque este último surgiu como uma crítica à validade do monopólio estatal sobre o controle e emissão de moeda.

Então, o caráter descentralizado do *bitcoin* é rompimento com a ideia da moeda cartalista, reconhecida e controlada pelo Estado. Além disso, o valor do *bitcoin* não está relacionado à soberania estatal e o reconhecimento deste para com o que ele aceita como pagamento de impostos, o *bitcoin* busca sua valoração na sua escassez que é garantida pelo seu protocolo e na sociedade através das suas características que se apresentam como superiores com relação às moedas fiduciárias.

Não obstante, também existem características do *bitcoin* que se aproximam da abordagem cartalista. Em primeiro lugar, sendo o *bitcoin* um sistema de pagamentos completo, traz para o centro da questão a função de meio de pagamento da moeda assim como as moedas estatais. Em segundo, o *bitcoin* não tendo lastro se constitui em um portador de valor, ou seja, um ativo, de modo que não precisa estar lastreado a nenhum bem ou serviço.

### **Considerações Finais**

Como resultado desta pesquisa observou-se que o *bitcoin*, em termos teóricos, se apresenta como uma continuidade da tese metalista, pois com relação às características fundantes da criptomoeda é possível encontrar parâmetros que se assemelham aos que são previstos na abordagem metalista.

De outro modo, as características essenciais do *bitcoin* denotam distanciamento da abordagem cartalista principalmente em seu quesito mais caro, ser fruto do Estado soberano. Assim sendo, o *bitcoin* se apresenta, enquanto concepção teórica, como um rompimento da tese cartalista.

Porém, a relação entre o *bitcoin* e as teorias metalista e cartalista não se limitam a este resultado binário, de maneira que alguns aspectos fundamentais do *bitcoin* manifestaram certo distanciamento teórico da abordagem metalista ao passo que também se identificou que algumas características se aproximam da concepção cartalista.

### **Referências**

#### **Artigos:**

AGGIO, Gustavo de Oliveira; ROCHA, Marco Antônio da. **Dois momentos para a Teoria Cartalista da Moeda – De Knapp a Goodhart**. *Economia*, Brasília (DF), v.10, n.1, p.153-168, jan/abr 2009.

LERNER, Abba Ptachya. *The American Economic Review*, Vol. 37, No. 2, Papers and Proceedings of the Fifty-ninth Annual Meeting of the American Economic Association. (May, 1947), pp. 312-317.

#### **Livros:**

- CARVALHO, Fernando Cardim de. et al. Moeda, Produção e Acumulação: uma perspectiva pós-keynesiana. In: SILVA, M.L.F (org.). **Moeda e Produção**: teorias comparadas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.
- HUGON, Paul. **A Moeda**: Introdução à análise e às políticas monetárias e à moeda no Brasil. São Paulo: Pioneira, 1978.
- KNAPP, Georg Friedrich. The State Teory of Money. London: Macmillan & Company Limited, 1924.
- LOPES, João do Carmo; ROSSETTI, José Paschoal. **Economia Monetária**. São Paulo: Atlas, 1998.
- MENGER, Carl. **On The Origins of Money**. Auburn: Ludwig von Mises Institute, Tradução de Lucas F., 2009.
- METRI, Mauricio Medici. Poder, Moeda e Riqueza na Europa Medieval. Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro (Tese de Doutorado), 2007.
- TAPSCOTT, Don.; TAPSCOTT, Alex. **Blockchain Revolution**: Como a tecnologia por trás do *Bitcoin* está mudando o dinheiro, os negócios e o mundo. São Paulo: SENAI editora, 2016.
- ULRICH, Fernando. **Bitcoin**: A moeda na era digital. Brasil: Instituto Ludwig von Mises, 2014.
- WICKSELL, Knutt. **Lectures on Political Economy, Volume II**: Money. New Jersey: Augustus M. Kelley Publishers, 1978.
- WRAY, Larry Randall. **Trabalho e Moeda Hoje**: A chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Rio de janeiro: Editora UFRJ – Contraponto, 2003.

#### Web:

- BITCOIN. Perguntas Frequentes**: The *Bitcoin* Foundation. 2009. Disponível em: <[https://bitcoin.org/pt\\_BR/faq](https://bitcoin.org/pt_BR/faq)>. Acesso em: 05 de jan. de 2019
- CHAUM, David. Security without identification: transaction systems to make big brother obsolete. **Communications of the ACM**, Estados Unidos, v. 28, n. 10, out. 1985. Disponível em: <<https://www.cs.ru.nl/~jhh/pub/secsem/chaum1985bigbrother.pdf>>. Acesso em: 06 de jan. de 2019.
- DAI, Wei. **B-money**. 1998. Disponível em:< <http://www.weidai.com/bmoney.txt> > Acesso em: 08 de jan. de 2019.
- NAKAMOTO, Satoshi. **Bitcoin**: A Peer-to-Peer Electronic Cash System. 2009. Disponível em: <<https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>>. Acesso em: 06 de jan. de 2019
- SZABO, Nick. **Bit gold**. 2005. Disponível em: <<http://unenumerated.blogspot.com/2005/12/bit-gold.html>> Acesso em: 02 de jan. de 2019.

## DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA NO GOVERNO DILMA: UMA ANÁLISE CRÍTICA (2011-2015)

Faíque Ribeiro Lima<sup>126</sup>

Hugo Márcio Vieira de Almeida Andrade<sup>127</sup>

### RESUMO

Destaca-se que a partir de 2015, ocorreu o aumento da percepção da questão da Dívida Pública brasileira que passa a estar mais presente nos noticiários e debates econômicos em função do crescimento elevado do seu estoque nos últimos anos. Para os economistas ortodoxos essa elevação ocorreu pelo cometimento de má gestão das finanças públicas (populismo fiscal). Diante do debate colocado entre os economistas, o objetivo geral desta pesquisa é verificar se a elevação do endividamento público brasileiro no governo Dilma ocorreu em virtude pelo cometimento do populismo fiscal. A investigação se justifica pela relevância do tema que possui inúmeras publicações, notícias, entrevistas e análises. Para alcançar o objetivo, lançou-se mão de revisão bibliográfica, pesquisa documental e análise de dados, tecendo-se interpretações com sentido mais amplo. Em conclusão aponta-se que não ocorreu populismo fiscal, mas sim um cenário negativo devido a decisões equivocadas do governo e à crise global, que impulsionaram a elevação do endividamento público brasileiro.

**Palavras-chave:** Dívida Pública; Economia Brasileira; Governo Dilma; Nova Matriz Econômica; Populismo Fiscal.

### INTRODUÇÃO

Destaca-se que a partir de 2015, ocorreu o aumento da percepção da questão da Dívida Pública brasileira que passa a estar mais presente nos noticiários e debates econômicos em função do crescimento elevado do seu estoque nos últimos anos. A situação foi agravada com as perspectivas negativas do país causadas pelas denúncias de corrupção e pela crise financeira, a qual se acentuou no Brasil ao final do ano de 2014. Toda a discussão a respeito da Dívida Pública brasileira tem envolvido os maiores economistas do país, da heterodoxia a ortodoxia, que divergem em diferentes opiniões.

Para economistas ortodoxos a solução para o problema do endividamento público é o ajuste fiscal das contas públicas para o pagamento da Dívida. Nessa concepção, a solução apresentada tem como objetivo o equilíbrio das contas públicas a fim de aumentar a atratividade

---

<sup>126</sup> Mestrando em Economia pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - FCLAr/UNESP Campus de Araraquara-SP. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. E-mail: faique.ribeiro@hotmail.com.

<sup>127</sup> Mestrando em Economia pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - FCLAr/UNESP Campus de Araraquara-SP. Auxiliar de Pesquisa II pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. E-mail: hugomarciovieira@gmail.com.

do país e diminuir os gastos onerosos do Estado. Tais economistas têm, como responsáveis pela elevação do endividamento público, a equipe econômica do governo Dilma, alegando que foram muitos os equívocos nas políticas econômicas, ocorrendo o cometimento de má gestão das finanças públicas (populismo fiscal).

Diante do debate colocado entre os economistas, o objetivo geral desta pesquisa é verificar se a elevação do endividamento público brasileiro no governo Dilma ocorreu em virtude pelo cometimento do populismo fiscal.

A investigação se justifica pela relevância do tema que possui inúmeras publicações, notícias, entrevistas e análises, do período colonial até os dias atuais, demonstrando que a questão da Dívida Pública sempre esteve à tona no Brasil. A escolha do tema também se deve à existência de referências importantes sobre o endividamento brasileiro e pela tentativa de complementar os esforços teóricos da área.

Desse modo para alcançar o objetivo, lançou-se mão de um conjunto procedimentos. O primeiro foi o aprofundamento da revisão bibliográfica a respeito do tema. Noutro momento, fez-se a pesquisa documental, a respeito dos dados da Dívida Pública brasileira, tais quais tabelas, índices, gráficos, documentos. Elucida-se que esses estão disponíveis nos bancos de dados da Auditoria Cidadã da Dívida, do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Central do Brasil (BCB), do Tesouro Nacional (TN), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Banco Mundial (BM), além de outras fontes de acesso. Após a análise dos dados referentes à trajetória, dinâmica e composição da Dívida Pública, foram tecidas as interpretações e considerações observadas.

Além dessa breve introdução o texto conta com uma seção, dividida em três subseções. Também conta as Considerações Finais em que se tenta determinar se para a elevação da Dívida Pública da má gestão das finanças públicas (populismo fiscal) no governo Dilma.

## **1. A NOVA MATRIZ ECONÔMICA**

Em 2010, Luís Inácio Lula da Silva ainda era o Presidente mais popular da história do Brasil, e na corrida eleitoral daquele ano conseguiu promover a sua sucessora, a Presidenta Dilma Vana Rousseff. Todavia, Dilma não teve a mesma habilidade política do seu antecessor e foi responsável por modificar a orientação da política econômica do Brasil, mais detalhes serão ao longo do texto.

Segundo Mesquita (2014), num primeiro momento, o Governo Dilma, a sequência do Partido dos Trabalhadores no Governo, deu continuidade à plataforma que recebeu dos anos

anteriores, com poucas mudanças na política econômica que se difere dos seus antecessores. Isso se deve por ter apresentado diferenças no que se refere tanto aos objetivos quanto aos instrumentos, mesmo que, oficialmente, não tenha abandonado o tripé macroeconômico estabelecido em 1999. Por ventura do aumento dos gastos públicos no ano de 2010, justamente devido às eleições, a política fiscal de 2011 teve que ser contracionista. A postura econômica adotada pelo governo, nesse ano, seria a mais austera desde 2003 (MESQUISTA, 2014).

Ademais, a economia americana não havia se recuperado e a crise do Euro havia se agravado. O governo Lula foi marcado por uma fase peculiar da economia internacional, foi contemplado pelo *Boom das Commodities* (elevação dos preços dos produtos primários) e pela expansão dos mercados financeiros globais aliados ao período de crescimento com baixa inflação e sem desajustes nas finanças públicas (GENTIL; HERMANN, 2015).

Com isso, tornou-se possível usufruir do crescimento da demanda externa e depois do consumo doméstico. De acordo com Gentil e Hermann (2015), isso só foi possível devido ao aumento real do salário mínimo, a expansão do crédito público e a uma política fiscal procíclica. Medidas essas que se uniram ao tripé macroeconômico formado por FHC.

Em 2011, mesmo diante da maior crise da história, a qual tomou conta dos mercados financeiros em 2008, o Brasil teve sua nota de crédito elevada pelas agências avaliadoras. As decisões se apoiavam nas perspectivas de crescimento sustentável da economia brasileira, mas, segundo Bresser-Perereira (2013), Dilma teve uma herança negativa do Governo Lula: as taxas de juros elevadas e o câmbio sobreapreciado.

O Governo Dilma não começou com a mesma sorte que o de Lula, já que no início do seu governo a economia brasileira já estava bastante afetada pelos efeitos da crise de 2008, além do processo de desaceleração. No segundo semestre de 2011, diante do cenário de agravamento da crise, a equipe econômica do Governo Dilma optou por promover intervenções mais efetivas na economia com o intuito de aumentar o nível de atividade econômica o mais rápido possível.

Segundo Prates et al. (2013), o principal instrumento de política fiscal no período foram as desonerações tributárias em diversos setores, que tinham como objetivo reativar a economia e elevar o grau de competitividade da indústria cambial. Afinal, tal fato já havia sido prejudicado pela apreciação do câmbio e pela queda da atividade econômica pós crise de 2008.

Indica-se que a maior parte das desonerações foi destinada ao Plano Brasil Maior, ação do governo que tinha a intenção de aumentar a competitividade da indústria nacional. Dessa forma, esse Plano tinha como intuito o fortalecimento das cadeias produtivas, a ampliação e criação de novas competências tecnológicas, o desenvolvimento das cadeias de suprimento de

energias, a diversificação das exportações e internacionalização das firmas e, a promoção de bens manufaturados, de tecnologia intermediária, produzidos por meio das competências locais.

O governo Dilma também compreendeu que deveria rever a política do tripé macroeconômico e equacionar as questões da taxa de juros, do câmbio e dos impostos elevados (BRESSER-PEREIRA, 2013). O governo, então, reduziu a taxa de juros básica para 7,4% e conseguiu depreciar o câmbio. Seria o começo da intitulada, por Márcio Holland<sup>128</sup>, “Nova Matriz Econômica”, baseada na flexibilização do tripé macroeconômico, com juros mais baixos, câmbio desvalorizado a fim de aumentar competitividade e superávit primário de acordo com as necessidades da economia. Seria a guinada do Governo Dilma, o qual acreditava que nesse momento a política adotada por Lula anteriormente não era mais adequada ao momento econômico.

De acordo com Gentil e Hermann (2015), o primeiro governo Dilma construiu uma estratégia de política fiscal baseada na ampliação dos gastos com custeio, na elevação das taxas de investimento público e na concentração dos gastos na expansão das políticas de transferência de assistência e previdência social. Ademais, privilegiou as desonerações tributárias selecionadas, como principal estratégia de estímulo ao crescimento econômico, e aumentou a base de arrecadação de impostos, diminuindo os impostos sobre transações financeiras.

Segundo Contri (2014), o insucesso da gestão macroeconômica do Governo Dilma já estava nítido. Assim, acabou por promover o fortalecimento da oposição conversadora que atribuía como sua principal falha à volta da inflação que se fez presente a partir da segunda metade do ano de 2012.

As agências especializadas e noticiários econômicos apontavam para uma pequena taxa de crescimento no citado ano, sendo que tendia a se repetir no ano de 2013. Essa situação, portanto, levantou desconfianças quanta a capacidade do Governo de gerar o superávit primário acordado. A partir daí o Governo Dilma tornou-se alvo de diversas ofensivas diante de um acirramento do debate acerca das questões macroeconômicas do país (CONTRI, 2014, p. 10).

Contri (2014) afirma que, em respostas às críticas, o governo se defendeu tentando demonstrar que a gestão macroeconômica estava sob controle. Aponta que mesmo os críticos consideravam que o país havia passado por modificações positivas. Assim, os argumentos usados por aqueles que defendiam o governo estavam baseados na redução da taxa de desemprego, nos investimentos em infraestrutura, na melhora da distribuição de renda, na estabilidade da inflação e pela importante diminuição da relação Dívida Pública/PIB.

---

<sup>128</sup> Sobre a temática, recomenda-se a leitura de ROMERO (2012).

Para Contri (2014), os impactos negativos da crise mundial tinham mais influência no mau desempenho macroeconômico brasileiro do que de uma possível má gestão da equipe econômica. Dessa forma, afirma que isso não significa desconsiderar a gestão da política econômica do governo Dilma, mas sim considerar que a economia brasileira não estava adaptada ao desarranjo da economia global que está em estagnação desde 2007.

De acordo com Contri (2014), é a partir de Julho de 2011 que se inicia o processo de reposicionamento da taxa de câmbio brasileira, que, nos próximos dois anos, se desvalorizaria em mais de 33%, sobretudo, devido ao contexto de incertezas e ao histórico de sobrevalorização, que criou uma forte pressão para a desvalorização da moeda doméstica. Nesse sentido, mesmo diante do desajuste cambial e do esgotamento do modelo de consumo das famílias, o qual rebateu diretamente no mercado de trabalho, o governo decidiu voltar a usar a taxa de juros como instrumento de combate à inflação. A justificativa do BCB e do mercado financeiro era que o aumento da taxa de juros básica dava credibilidade à política monetária, afinal, demonstrava-se que a autoridade monetária estava disposta a confrontar a inflação.

Outro princípio, usado pela equipe econômica, era que por meio do aumento da taxa de juros seria evitada uma maior desvalorização da moeda nacional. Essa argumentação se constrói, por um lado, pela desvalorização do real incentiva a indústria e as exportações, por outro, pelo estímulo à inflação.

Destaca-se também outra ferramenta usada pelo governo para o controle da inflação, o uso dos preços administrados, que, embora tenha funcionado nos anos seguintes, será uma das principais fontes de pressão inflacionária no futuro. De modo que reduzir a política de combate a inflação ao aumento da taxa de juros é um equívoco (CONTRI, 2014, p. 16). Tem-se, portanto, que:

As evidências sugerem que o governo utilizou, dada a necessidade de controlar a inflação, de uma política de controle excessivo dos preços administrados. Em 2012, os preços livres acumularam uma alta de 6,37%, enquanto os administrados acumularam 3,59%. Em 2013, a política foi ainda mais evidente. Preços livres acumularam alta de 7,06%, enquanto os preços administrados aumentaram apenas 1,54%.<sup>7</sup> Em síntese, não é exagero afirmar que o controle da inflação no governo Dilma contou com apoio decisivo de uma deliberada política de contenção dos preços administrados. (CURADO, 2017, p. 140)

Segundo Contri (2014), é a partir do momento que o Governo Dilma decide antecipar receitas e postergar despesas, com o objetivo de elevar o superávit primário, que começam os

rumores quanto à transparência e sustentabilidade das finanças públicas. Assim, as críticas foram reforçadas quando o Governo decidiu capitalizar os bancos públicos e o BNDES, tendo como consequência um distanciamento da DLSP da DBGG. Dessa forma, mesmo que essas medidas já fossem adotadas desde 2009, no Governo Dilma os créditos se expandiram ainda mais.

Contri (2014) argumenta que o aumento do endividamento público começou a se ampliar a partir do final de 2008, como consequência da crise financeira global. Nesse aspecto, embora houvesse críticas ao Tesouro Nacional, os dados da evolução da Dívida Pública permitiam afirmar que a Dívida estava controlada pelo Governo e que não existia nenhuma deterioração das contas públicas.

Desse modo, a elevação do endividamento público não consistiria numa situação exclusiva do Brasil, mas sim um efeito mundial. Assim, a crise que muitos países, tanto desenvolvidos quanto emergentes, tiveram gerou o aumento do seu endividamento público a fim de realizar políticas anticíclicas, conforme demonstra a tabela 1:

Tabela 1 – Relação Dívida Pública/PIB por países e grupo de países selecionados – 2008-2013

PAÍSES/GRUPOS	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (1)
<b>Mundo</b> .....	65,2	75,1	78,9	79,4	80,8	79,7
<b>Economias avançadas</b> .....	80,4	93,7	100,3	104,4	108,7	108,5
Estados Unidos .....	73,3	86,3	95,2	99,4	102,7	106,0
Zona do Euro .....	70,3	80,1	85,7	88,2	93,0	95,7
França .....	68,2	79,2	82,4	85,8	90,2	93,5
Alemanha .....	66,8	74,5	82,4	80,4	81,9	80,4
Grécia .....	112,9	129,7	148,3	170,3	156,9	175,7
Irlanda .....	44,2	64,4	91,2	104,1	117,4	123,3
Itália .....	106,1	116,4	119,3	120,8	127,0	132,3
Portugal .....	71,7	83,7	94,0	108,4	123,8	125,3
Espanha .....	40,2	54,0	61,7	70,4	85,9	93,7
Japão .....	191,8	210,2	216,0	230,3	238,0	243,5
Reino Unido .....	51,9	67,1	78,5	84,3	88,8	92,1
Canadá .....	71,3	81,3	83,1	83,5	85,3	87,1
<b>Economias emergentes</b> ...	33,5	36,0	40,3	37,8	36,5	35,3
China .....	17,0	17,7	33,5	28,7	26,1	22,9
Índia .....	74,5	72,5	67,0	66,4	66,7	67,2
Rússia .....	7,9	11,0	11,0	11,7	12,5	14,1
Turquia .....	40,0	46,1	42,3	39,1	36,2	36,0
Brasil (2) .....	63,5	66,8	65,0	64,7	68,0	68,3
México .....	42,9	43,9	42,4	43,6	43,5	44,0

Fonte: Contri, 2014, p. 18. (1) Valores projetados

Segundo Gentil e Hermann (2015), a estratégia fiscal do governo Dilma foi conservadora, o que ajudou a aprofundar a desaceleração da economia e reduzir a margem para

a criação de uma política fiscal anticíclica mais contundente. Esse fato somado à política monetária, também considerada conversadora, restringiu a capacidade do Estado de intervir no PIB. Como a carga tributária havia se tornado mais elevada e regressiva, o efeito multiplicador do gasto público foi limitado.

Nesse sentido, a política fiscal do primeiro Governo Dilma colaborou para a desaceleração do consumo, além disso, o comprometimento do endividamento das famílias também foi um fator explicativo para que acontecesse a diminuição da renda das famílias e consequentemente a desaceleração da economia. Sendo assim, para Gentil e Hermann (2015), diante da política fiscal do Governo na podia se esperar nada diferente do que a queda do dinamismo econômico. Afinal, mesmo com as desonerações associadas ao Plano Brasil Maior, não houve aumento do investimento privado, em parte pela falta de ação da própria iniciativa privada, sobretudo, devido à contenção da demanda mundial e das perdas contínuas dos ganhos de escala quanto à falta de competitividade da indústria nacional.

Outros fatores também contribuíram para a queda da atividade econômica, como a restrição dos investimentos públicos em infraestrutura produtiva, as tarifas elevadas dos serviços públicos e a instabilidade da economia nacional às condições adversas.

## **2. A RETOMADA DO TRIPÉ MACROECONÔMICO**

O ano de 2014 era o ano eleitoral e foi marcado por acirrada disputa entre Dilma com uma cartilha heterodoxa e o candidato da oposição Aécio Neves. O candidato possuía uma cartilha orientada pelos economistas ortodoxos, sobretudo, em uma política econômica guiada para diminuição do gasto público e pela obtenção de superávit para o pagamento atenuar a trajetória de crescimento do estoque da Dívida Pública.

A oposição, portanto, propunha o reestabelecimento, a rigor, do tripé macroeconômico posto por FHC em 1999. Mas, mesmo com um resultado apertado e com projeções negativas para o ano de 2014, Dilma conseguiu vencer as eleições com 51,64% dos votos contra 48,36% dos votos ao candidato derrotado Aécio Neves.

As perspectivas negativas de crescimento se confirmaram e, em 2014, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu apenas 0,5 %, o governo registrou déficit primário de quase R\$ 32 bilhões e déficit nominal de 6% do PIB. No final do ano da sua reeleição, Dilma enfrentava as consequências das políticas macroeconômicas inadequadas diante dos efeitos da crise internacional de 2008. A Dívida Pública havia crescido substancialmente, a atividade econômica estava em queda e o Brasil começava adentrar por uma crise política proveniente da

divisão eleitoral fomentada pela oposição e pelo fato de quase metade da população que compareceu às urnas não se sentia representada pela presidente eleita.

O segundo Governo Dilma começou pressionado pela oposição, pela mídia e pelo mercado financeiro. Assim, diante dos resultados de 2014 e do aumento visibilidade da questão da Dívida, passou a estar presente nos noticiários econômicos e no dia a dia dos debates econômicos em função do crescimento elevado do seu estoque nos últimos anos. O Governo, portanto, enfrentava o aumento da percepção de risco do mercado financeiro, promovido pelo horizonte negativo apontado pelos especialistas, pelas denúncias de corrupção amplamente divulgadas pela mídia, pelos opositoristas e pelo crescimento da impopularidade da presidenta. O discurso era que o governo seria incapaz de reestabelecer a atividade econômica por meio do gasto público. Assim, havia uma forte pressão para que a orientação da política retomasse a rigor o tripé macroeconômico, posição que era defendida pelo seu opositor, Aécio Neves.

Em janeiro de 2015, sem conseguir resistir às pressões, Dilma adota a cartilha derrotada nas eleições e, a fim de realizar o ajuste fiscal, nomeia como Ministro da Fazenda o economista Joaquim Levy, ligado aos grandes bancos e ao mercado financeiro. Destaca-se que não seria a primeira vez que o partido de Dilma seguiria propostas diferentes das prometidas em campanha. Desse modo, Levy anunciou as medidas que fariam a economia retomar ao crescimento econômico, como a redução do gasto primário, o aumento das alíquotas de tarifas e impostos (PIS, Cofins, Cide, IOF), a redução de benefícios, diminuição dos repasses ao BNDES, e fim dos repasses ao setor elétrico.

Destaca-se que, com a saída de Joaquim Levy, assume Nelson Barbosa como Ministro da Fazenda, o qual propunha um ajuste gradual para a economia brasileira. Assim, as medidas propostas diziam respeito para: 1. fomentar o mercado de crédito, por meio de ampliação de linhas de crédito para pessoas físicas e jurídicas; 2. estabilizar e recuperar o nível de emprego por meio de incentivo às exportações e reformas institucionais visando o aumento de produtividade; 3. limitar o gasto público e estabelecer margem fiscal para acomodar possíveis flutuações de receita; 4. concluir medidas de ajuste e progredir na reforma tributária (aprovar impostos temporários e reformar e simplificar os tributos indiretos); e 5. incentivar iniciativas para aumentar o investimento aperfeiçoando o marco regulatório (logística, energia, telecomunicações e petróleo e gás) por meio de programas em logística, energia e habitação.

No entanto, muitas das medidas propostas para o ajuste fiscal de Barbosa não conseguiram a aprovação da Câmara Federal em sua totalidade e, frente à incapacidade de realizar o ajuste, conforme havia prometido, pede demissão em dezembro de 2015. O ano não

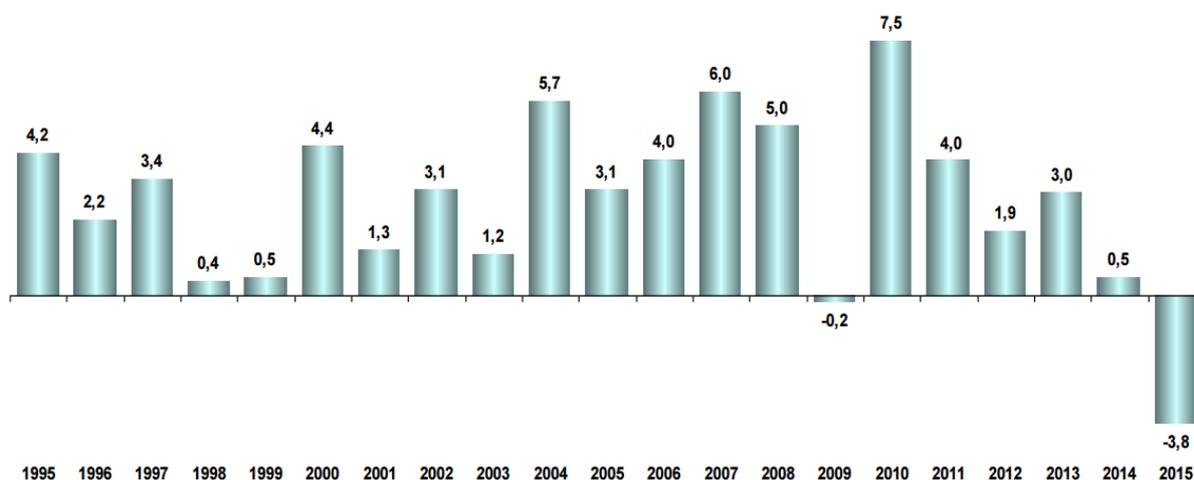
poderia ter sido mais inapropriado ao Governo Dilma, que, após ter realizado modificações na economia, não conseguiu os resultados esperados e nem mesmo o apoio do mercado financeiro.

A prova disso é que no ano de 2015 o PIB retraiu 3,8 %, o governo teve déficit fiscal na ordem de R\$ 115 bilhões, a inflação fechou o ano em 10,67%, 4,16 % acima do teto inflacionário, taxas de desemprego crescentes. Dessa forma, o nível da atividade econômica não havia se recuperado e, no final de 2015, diante da crise político-econômica que assolava o país, o presidente da Câmara Federal aceitou o processo de pedido de *Impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff.

Desse modo, houve a saída de Dilma por meio de um golpe parlamentar, em que o Vice-Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, assume a Presidência. Assim, ao assumir, traz um discurso de posturas austeras na política econômica e corte de gastos públicos, propondo reformas trabalhistas e previdenciárias. Nesse sentido, há a demissão de Barbosa, sem a aprovação das medidas propostas em maio de 2016, e a nomeação de Henrique Meirelles como Ministro da Fazenda, economista ligado ao mercado financeiro, tendo sido presidente do BCB durante o Governo Lula a fim de liderar as reformas.

Diante da intensificação do corte de gastos no ano de 2016, o PIB retraiu 3,6%. Ademais, segundo dados do governo federal, houve queda real na arrecadação do governo de 2,97%, a taxa de juros SELIC fechou o ano em 13,75%, e a inflação acumulada de 2016 ficou em 6,29%. Indica-se também que, segundo dados publicados pelo Tesouro Nacional, a Dívida terminou em R\$ 3,112 trilhões, um crescimento de 11,4% em comparação com dezembro de 2015, dentro da previsão do Plano Anual de Financiamento do Tesouro Nacional, o qual definiu a banda da Dívida entre R\$ 3,1 trilhões e R\$ 3,3 trilhões no fim de 2016. Essa variação percentual anual do PIB pode ser vista conforme figura 9 abaixo:

**Figura 1 – Variação percentual anual do PIB no Brasil – 1995-2015**



Fonte: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI.

### 3. A TESE DO POPULISMO FISCAL

Os economistas ortodoxos atribuem o insucesso da economia brasileira a existência de uma tendência dos governos brasileiros a praticarem a má gestão das contas públicas e o populismo fiscal, desajustando finanças do país afetando o endividamento público. Segundo Nóbrega (1998), o populismo se reproduz da “[e]levação de salários do funcionalismo, o aumento de compras ao setor privado, os subsídios ao consumo, os incentivos fiscais, a valorização artificial da moeda e o crédito subsidiado dos bancos oficiais”.

Tais práticas, como as descritas por Nóbrega, são comuns em governos progressistas e desenvolvimentos e não podem ser vistas como práticas populistas, sobretudo porque nos governos petistas a renda média da população cresceu e ocorreram avanços nas políticas sociais, que se tornaram ainda mais comuns. Nesse sentido, fica descartada a tese de populismo fiscal. Pois os gastos excedentes, representados pela guinada política econômica do Governo Lula em 2010, ocorrem justamente como medidas anticíclicas para contenção da crise global. Não faz sentido pensar a diminuição do gasto público e a manutenção de superávits primários rígidos pudesse retomar o nível de atividade econômica. O equívoco do governo Dilma foi assumir uma política fiscal tímida e descasada da política monetária adequada com juros atrativos à atividade econômica.

O fracasso das políticas macroeconômicas de Dilma e o consequente aumento do endividamento público brasileiro não se devem ao cometimento de populismo fiscal, como dizem os ortodoxos, mas sim devido às posições inadequadas do governo: como a ineficaz desoneração tributária, o uso dos preços administrados que decorreria no processo inflacionário, a ingerência política, o desrespeito à vontade dos eleitores ao adotar as políticas econômicas do adversário, as denúncias de corrupção, dentre outros fatores como relata Carneiro (2017):

A despeito da conjuntura externa desfavorável, as razões internas tiveram peso relevante no insucesso do ensaio desenvolvimentista. Há elementos de concepção e gestão das próprias políticas que aparecem como fatores negativos, tais como: a inconstância da política macroeconômica, a perda de seletividade do BNDES, o represamento de preços da Petrobras, a lentidão do programa de logística, as excessivas desonerações, tudo isso num contexto mais amplo de insuficiente capacidade de negociação com os variados agentes privados. Por outro lado, iniciativas muito positivas para estimular o investimento e sua diversificação, como a desvalorização da moeda e a redução das taxas de juros, terminaram por encontrar forte oposição nos

próprios setores produtivos os quais visavam apoiar (CARNEIRO, 2017, p.62).

O fracasso da política econômica do governo Dilma não se deu apenas pelo insucesso da “nova matriz econômica”. Os equívocos do governo que promoveram a elevação do endividamento público brasileiro foram aprofundados pelo efeito da crise econômica internacional, como pode ser visto no trecho a seguir:

Houve no âmbito externo eventos conjunturais desfavoráveis que dificultaram o êxito do modelo: o início da reversão da política monetária expansionista nos Estados Unidos (*tapering*), anunciada em junho de 2013, que causou sérios distúrbios nos mercados globais, monetários, cambiais e de ativos e deteriorou as expectativas. Aqui cabe assinalar que, mesmo antes desse evento, o quadro internacional estava muito longe de ser tranquilo, pois assistiu-se desde o início de 2010 até meados de 2012 ao agravamento da denominada crise do euro (CARNEIRO, 2017, p.62).

Para destacar o aumento do endividamento também estava associado à condição de dependência que torna o país refém do sistema da Dívida. A posição de desvantagem do endividamento público nos países dependentes como o Brasil, pode ser explicada pelas mudanças que aconteceram a partir da década de 1970, correspondendo ao avanço do neoliberalismo, e como tais mudanças transformaram o papel da Dívida, que passa requerer maior atenção dos países periféricos para pagamento do seu serviço (juros).

A idéia central, no tocante às políticas econômicas é que o Estado só consegue ser eficiente, ao mudar suas políticas, se conseguir surpreender o mercado; caso contrário, por meio de expectativas racionais, o mercado antecipa as ações do Estado, com o que as políticas se tornam inócuas (KYDLAND; PRESCOTT, 1994 apud STRACHMAN, 2014, p. 89).

Sendo assim, é possível afirmar que a elevação do endividamento público brasileiro não é fruto do populismo fiscal, mas sim de várias outras decisões equivocadas na política econômica e na gestão política feita pelo governo Dilma. Nesse sentido, após a exposição das políticas econômicas do governo de 2010 até 2015 e do funcionamento do endividamento público nesse período é possível afirmar nas considerações finais os fatores preponderante para a elevação do endividamento público brasileiro.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O endividamento brasileiro passa a chamar a atenção dos economistas e noticiários econômicos devido ao aumento da relação Dívida Pública/PIB. Assim, não apenas por conta da deterioração das contas públicas do país e do aumento estoque da Dívida, mas também por conta da queda do nível de atividade econômica a partir de 2014. Nessa perspectiva, a Dívida Pública brasileira passou a estar mais a tona na discussão econômica e a partir do debate promovido pelos economistas.

Por conseguinte, foram analisadas as influências das políticas econômicas do governo Dilma com objetivo de verificar a aderência da tese ortodoxa do populismo fiscal e que tais práticas, como as descritas pelos ortodoxos são comuns em governos progressistas e desenvolvimentos e não podem ser vistas como práticas populistas, sobretudo porque nos governos petistas a renda média da população cresceu e ocorreram avanços nas políticas sociais, que se tornaram ainda mais comuns.

Foram nos governos petistas que aconteceram resultados positivos como o crescimento da renda média da população e avanços nas políticas públicas e sociais. O cenário que se deu no governo Dilma seu pelo fracasso em decisões do governo e da “nova matriz econômica”. Mas é preciso ressaltar que a elevação do endividamento público brasileiro, foi aprofundada pelo efeito da crise econômica internacional de 2008. Com o avanço do neoliberalismo e a predominância do mercado financeiro, o endividamento público passou a ser a principal forma de transferências de recursos dos países periféricos para os países de centro, em as políticas econômicas dos governos passaram a ser orientadas pelos países de centro.

## REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Banco de Dados**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BARBOSA FILHO, N. O desafio macroeconômico de 2015-2018. **Brazilian Journal of Political Economy**. Vol. 35, n. 3, p. 403-425, 2015.

BMF&F BOVESPA. **Operações compromissadas**. Disponível em: <[http://www.bmfbovespa.com.br/pt\\_br/produtos/listados-a-vista-e-derivativos/renda-fixa-privada-e-publica/compromissada.htm](http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/produtos/listados-a-vista-e-derivativos/renda-fixa-privada-e-publica/compromissada.htm)>. Acesso em: 8 jul. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O governo Dilma frente ao "tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente. *CEBRAP*, São Paulo, n. 95, 2013.

CENTRO DE ALTOS ESTUDOS BRASIL SÉCULO XXI. Disponível em: <<http://www.altosestudosbrasilxxi.org.br/>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

CARNEIRO, R. (2017). A economia política do ensaio desenvolvimentista. **Estudos Avançados**. São Paulo, vol. 31, n. 89, p. 61-66.

CARNEIRO, R; MELLO, G. Déficits, Dívidas e espaço fiscal. *Carta Capital*, 15 mai. 2017. Disponível em: < <https://www.cartacapital.com.br/economia/deficits-dividas-e-espaco-fiscal>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CONTRI, A. L. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Dilma. **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 4, p. 9-20, 2014.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Dívida Pública Federal**: Relatório Anual 2012. n. 10. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, fev., 2013.

\_\_\_\_\_. **Dívida Pública Federal**: Relatório Anual 2013. n. 11. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, jan., 2014.

\_\_\_\_\_. **Dívida Pública Federal**: Relatório Anual 2014. n. 12. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, jan., 2015.

\_\_\_\_\_. **Dívida Pública Federal**: Relatório Anual 2015. n. 13. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, jan., 2016.

\_\_\_\_\_. **Dívida Pública Federal**: Relatório Anual 2016. n. 10. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, jan., 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Dívida Pública 2009**. n. 7. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, jan., 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Dívida Pública 2010**. n. 8. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, jan., 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Dívida Pública 2011**. n. 9. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, jan., 2012.

FATORELLI, M. L. **Auditoria Cidadã da Dívida Pública**: Experiências e Métodos. Brasília: Inove, 2013.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Historical Public Debt** (HPDD). Disponível em: <<http://www.imf.org/en/Data#global>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

GENTIL, D.; HERMANN, J. **A Política Fiscal do Primeiro Governo Dilma Rousseff**: ortodoxia e retrocesso. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

KYDLAND, F. E.; PRESCOTT, E. C. Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. In: SANTOS, M. E.; STRACHMAN, E. Política fiscal e dívida pública no brasil: uma análise para o período de 1994–2008. **Revista Pesquisa & Debate**. vol. 25, n. 1(45) p. 87-108, jan/jun. 2014.

MESQUISTA, M. A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. In: GOLDFAJN, I.; WEISS, R. L. (Org.). **Sob a Luz do Sol**, uma agenda para o Brasil. São Paulo: CDPP, 2014. p. 3-14.

NETTO, D. A dinâmica da Dívida. *Carta Capital*, 8 dez. 2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/879/a-dinamica-da-divida-2267.html>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

NÓBREGA, M. Populismo no governo FHC. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 mar. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi13039806.htm>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

ROMERO, C. Márcio Holland: “País mudou matriz econômica, diz secretário da fazenda”. *Valor Econômico*. São Paulo, 17 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/2942048/pais-mudou-sua-matriz-economica-diz-holland>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

POCHMANN, M. **O Emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008.

PRATES, D. M.; CAGNIN, R. F.; FREITAS, M. C.; NOVAIS, L. F.. **A gestão macroeconômica do governo Dilma** (2011 e 2012). São Paulo: CEBRAP, 2013.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **O que é a Dívida Pública Federal?**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/o-que-e-a-divida-publica-federal->>. Acesso em: 18 fev. 2019.

SILVA A. C.; MEDEIROS O. L. Conceitos e estatísticas da Dívida Pública. In: SILVA A. C.; CARVALHO L. O.; MEDEIROS O. L. (Org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. p. 101-130.

## **A ECONOMIA POLÍTICA DAS TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL: DO PADRÃO OURO AO DÓLAR FLEXÍVEL**

### **THE POLITICAL ECONOMY OF TRANSFORMATIONS OF THE INTERNATIONAL MONETARY SYSTEM: FROM THE GOLD PATTERN TO THE FLEXIBLE DOLLAR**

Julio Cesar Nascimento<sup>129</sup>

#### **RESUMO**

Em meados do século XX ocorreram diversas transformações quanto as relações monetárias e financeiras em âmbito internacional, tais como: mudanças radicais no funcionamento do Sistema Monetário e Financeiro Internacional (SMFI), a maior intensidade de flutuações de capitais e um processo denominado de financeirização. Diante dessas transformações, há diversas abordagens que buscam analisar a dinâmica do SMFI. Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar as alterações do Sistema Monetário Internacional (SMI) do Padrão Ouro, Bretton Woods e Dólar Flexível a partir das estruturas das relações de poder econômico e político durante essas transformações. Quanto aos objetivos específicos: 1. Analisar os aspectos teóricos sobre as relações monetárias e financeiras em âmbito internacional; 2. Descrever as características gerais dos Sistema Monetário Internacional (SMI) e; 3. Analisar os SMI com seus aspectos históricos, abordando uma análise da economia política internacional e seus principais impactos para as relações internacionais na projeção da hierarquia de poder. Quanto ao procedimento metodológico, para Gil (2002) a classificação da pesquisa pode ser guiada por dois critérios: quanto aos objetivos e procedimentos técnicos. O tipo de pesquisa desse trabalho pode ser classificado como descritivo e explicativo quanto aos objetivos. Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa é caracterizada como bibliográfica, explicativa a descritiva. A natureza do trabalho trata-se de uma pesquisa qualitativa com o método hipotético-dedutiva. Como conclusão, as transformações no SMI são estruturais alterando as relações de poder na hierarquia em âmbito internacional.

**Palavras-chave:** SMI, hierarquia, poder.

#### **ABSTRACT**

In the middle of the twentieth century, there were several changes in monetary and financial relations at the international level, such as: radical changes in the functioning of the International Monetary and Financial System (SMFI), the greater intensity of capital fluctuations and a process called financialization. Given these transformations, there are several approaches that seek to analyze the dynamics of the SMFI. In this context, the present work aims to analyze the changes in the International Monetary System (IMS) of the Gold Standard, Bretton Woods and Flexible Dollar from the structures of economic and political power

---

<sup>129</sup> Doutorando em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Integrante do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON) do Instituto de Economia da Unicamp.

relations during these transformations. With regard to the specific objectives: 1. Analyze the theoretical aspects of monetary and financial relations at the international level; 2. Describe the general characteristics of the International Monetary System (IMS) and; 3. Analyze the SMI with its historical aspects, addressing an analysis of the international political economy and its main impacts for international relations in the projection of the hierarchy of power. As for the methodological procedure, for Gil (2002) the classification of the research can be guided by two criteria: regarding the objectives and technical procedures. The type of research of this work can be classified as descriptive and explanatory as to the objectives. As for the technical procedures, the research is characterized as bibliographic, explanatory and descriptive. The nature of the work is a qualitative research with the hypothetico-deductive method. As a conclusion, the transformations in the SMI are structural altering the relations of power in the hierarchy in international scope.

Key words: SMI, hierarchy, power.

## **INTRODUÇÃO**

Há diversas abordagens que buscam analisar a dinâmica internacional das relações monetárias e financeiras. Em meados dos séculos XX ocorreram diversas transformações em âmbito internacional que culminou no maior esforço de diversos pesquisadores, tais como: mudanças radicais no funcionamento do sistema monetário e financeiro internacional, a maior flutuação de capitais e um processo denominado de financeirização.

Nesse contexto, lança-se a seguinte problematização: As alterações do SMI do Padrão Ouro ao Dólar Flexível têm impactos relevantes na estrutura das relações de poder político e econômico em âmbito internacional?

Desta forma, a hipótese tratada aqui aponta que as alterações no sistema monetário e financeira internacionais trouxeram impactos relevantes na estrutura de poder das relações internacionais.

Desta forma, o presente trabalho tem como objetivo analisar as alterações do Sistema Monetário Internacional (SMI) do Padrão Ouro, Bretton Woods e Dólar Flexível a partir das estruturas das relações de poder econômico e político durante essas transformações. Quanto aos objetivos específicos: 1. Analisar os aspectos teóricos sobre as relações monetárias e financeiras em âmbito internacional; 2. Descrever as características gerais dos Sistemas Monetário Internacional (SMI) e; 3. Analisar os SMI com seus aspectos históricos, abordando uma análise da economia política internacional e seus principais impactos para as relações internacionais na projeção da hierarquia de poder. Desta forma, cabe neste momento uma descrição histórica e análise sobre as transformações do sistema monetário internacional na perspectiva de compreender as suas características essenciais tanto de cunho econômico quanto político. Além

disso, o trabalho aponta a relevância do sistema monetário internacional para as relações entre os países.

O procedimento metodológico para Gil (2002) para a classificação da pesquisa pode ser guiada por dois critérios: quanto aos objetivos e procedimentos técnicos. O tipo de pesquisa do trabalho pode ser classificado como descritivo e explicativo quanto aos objetivos. Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa é caracterizada como bibliográfica. A natureza do trabalho, se trata de uma pesquisa qualitativa com o método hipotético-dedutiva.

A estrutura do trabalho identifica-se os padrões aqui tratados como Padrão Ouro, Bretton Woods e Dólar Flexível. Esse trabalho trata esses padrões com foco nas transformações histórica do sistema monetário internacional. Cada tópico será detalhado a análise sobre cada Sistema Monetário Internacional (SMI) e as relações internacionais de estrutura de poder.

## **ASPECTOS SOBRE O SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL**

O padrão ouro foi o primeiro sistema monetário vigente internacionalmente. Porém, não foi a partir desse padrão que as relações de moedas entre as nações foram vistas com relevância e numa perspectiva de acumulação de poder para as nações. Para Fiori (2009) uma forma das nações imporem suas moedas foi através dos tributos, pois esta, colaborava no financiamento da reprodução do poder do soberano sobre sua população e território. Assim, Fiori (2009) remonta ao século XIII para apontar que a tributação através das moedas impostas pelos soberanos foi que tornou a unidade de valor elementar do primeiro sistema de preços no que denominou de comunidade de pagamentos. Assim, esse processo aconteceu numa junção da moeda do soberano com os tributos.

Conclui-se que a monetização dos tributos foi representante de uma alteração radical no processo de acumulação do poder junto com o mundo da produção e das trocas. Assim, evidenciando a importância da moeda tanto internamente quanto para a projeção de poder externo de uma nação.

Para Baumann et al (2004) o sistema monetário internacional é o conjunto de regras e convenções com objetivo de governar as relações financeiras entre os países e formam o aparato institucional para manter as relações entre as economias. Os padrões monetários são definidos por sua natureza enquanto ativo de reserva, particularmente, por reserva em espécie (com frequência o ouro) ou reservas fiduciárias que tem como referência o valor que os agentes econômicos delegam para os ativos em diversos momentos.

As características para ser uma moeda internacional, de acordo com Krugman (1984) tem que ter as funções de meio de pagamentos internacional, unidade de valor e ser utilizada como um ativo líquido para transações na esfera internacional, ou seja, reserva de valor. Por outro lado, a moeda para se internacionalizar como objetivo de um país são necessários alguns fatores de acordo com Chinn e Frankel (2008) elevado volume de mercado financeiro e comércio comparado com o internacional e ter confiança na moeda sem perder valor.

Já para Baumann et al (2004) a moeda internacional tem alguns fundamentos como o uso de um instrumento que seja aceito como meio de pagamentos e unidade de conta, sendo que, essas características são importantes para o desenvolvimento do comércio internacional. O autor ainda aborda que no cenário internacional há existência de concorrência entre as moedas. Porém, não há até hoje nenhum país que conseguiu impor sua moeda como referências para todas as transações internacionais. Para isso, a moeda pode ser um bem coletivo e precisa ser vista como o aspecto de confiança entre os diversos agentes.

Como conclusão, para Baumann et al (2004) a moeda de um país que consegue ter relevância nas transações internacionais está ofertando um bem coletivo no mundo. Assim, o país com características descritas acima terá benefícios de sua posição tanto de expansão das suas operações e das diferenças entre seus ativos e suas dívidas.

Eichengreen (1994) aborda que as discussões como pré-requisitos para manter a estabilidade monetária internacional são: capacidade de efetuar ajustes de preços relativos, regras monetárias robustas e capacidade de conter pressões de mercado. Porém, quando analisa os padrões monetários que ocorreram aponta que essas não necessariamente aconteceram.

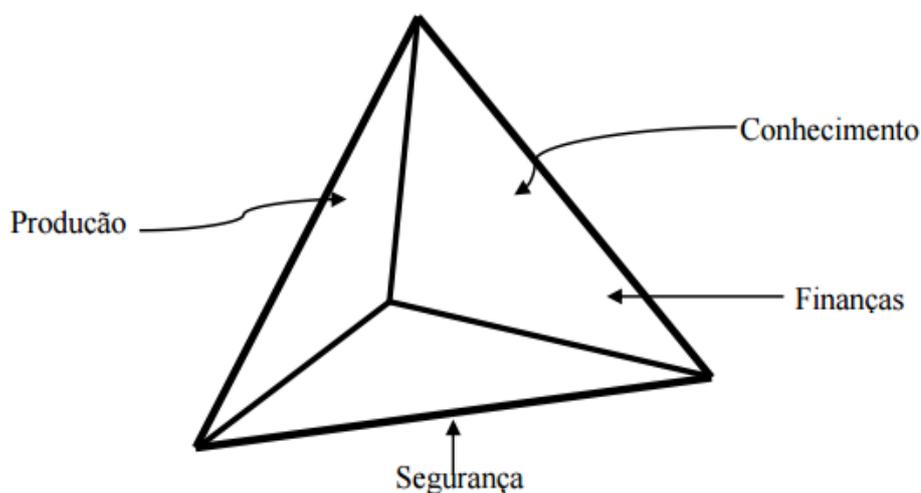
Para analisar essas transformações do sistema monetário e financeiro internacional tem destaque o estudo do poder estrutural no cenário internacional, ou seja, forças de algumas nações que fazem ocorrer transformações do sistema monetário internacional. Nesse sentido podemos abordar as contribuições de Strange (1988) sobre o poder estrutural que baseia seus estudos no campo político e econômico na perspectiva das relações internacionais.

Dentre diversos *papers* e livros de Susan Strange o livro “*States and Markets*” mais precisamente o capítulo 2 publicado em 1988 conceitua o poder estrutural e sua relação com a segurança, produção, conhecimento e principalmente as finanças, dentre outras. De forma sintética, a Figura 01 aborda a inter-relação entre esses quatro pontos, na qual, para a autora a sociedade pondera pesos diferentes para cada ponto.

Assim, Susan Strange (1988) evidencia esse processo de transformações do sistema monetário e financeiro internacional através do que ficou denominado por poder estrutural, na qual, conceitua-se como

“(...) o poder de organizar e determinar as estruturas da economia política global dentro das quais outros Estados, suas instituições políticas, empreendimentos econômicos e (não menos importante) cientistas e outros profissionais terão de operar. (...) não se trata de estabelecer a agenda de discussões ou desenhar (...)os regimes internacionais de regras e costumes que devem governar as relações econômicos internacionais”. (STRANGE, 1988, P. 24-25)

FIGURA 01: Facetas do poder estrutural



Fonte: Strange (1988)

De acordo com Palan (1999) cabe uma interpretação na perspectiva de Strange que instituições criadas como Bretton Woods gozam de poder estrutural para acumulação de poder no âmbito política e econômico internacional. Assim, cabendo essa avaliação também para o Padrão Ouro-Libra para a Inglaterra como para o Dólar Flexível para os Estados Unidos. Ainda nesse sentido, Neto e Araújo (2006) abordam a importância do sistema monetária internacional como pertinente a posição hegemônica de um país.

Neto e Araújo (2006) identifica cinco períodos que se movimentam num processo de estabilidade e instabilidade do sistema monetário internacional, de forma cronológica:

1. O padrão ouro-libra identificado como o período entre 1819-1914 caracterizado pela hegemonia inglesa e denominado como Era de Ouro do Liberalismo.

2. A tentativa de voltar ao padrão ouro com o período desde da 1ª guerra até a década de 1930, esse momento foi conhecido como o questionamento da hegemonia inglesa.
3. O terceiro padrão foi o denominado ouro-dólar que abrange desde da 2ª guerra mundial até a década de 70, processo de estabilização da hegemonia americana que ficou conhecida como Era de Ouro do Capitalismo.
4. O período de crise até 1979 que ficou conhecida como o questionamento da posição hegemônica dos Estados Unidos.
5. Por fim, temos o atual padrão denominado de dólar-flexível com a retomada da hegemonia americana desde 1979.

### **AS FASES DO PADRÃO OURO/OURO-LIBRA**

Alguns períodos do século XIX e XX o padrão monetário internacional vigente era o denominado padrão ouro. Há intensos debates sobre o período de início e de fim do funcionamento do padrão ouro. Para Baumann et al (2004), Marcondes (1998), Neto e Araújo (2006) dentre outros autores abordam que esse processo do denominado período ouro passou por movimentos de estabilidade e instabilidade e com efeitos diferentes durante os anos de funcionamento.

As características básicas do padrão ouro de acordo com Baumann et al (2004) a conversibilidade das moedas nacionais em ouro, regras que relacionam a quantidade de moeda em circulação com o estoque de ouro disponível de um país e por fim, liberdade para o movimento de ouro no âmbito internacional.

Nesse sentido, o Estado estabelecia uma taxa fixa de conversão em relação ao ouro. Assim, tornando a moeda e o ouro intercambiáveis. Estabelecendo assim, uma referência fixa entre as moedas. Desta forma, permitindo que os países mantivessem a circulação de moedas nacionais, porém com uma base de valor para servir de referência.

Até a atualidade há intensos debates sobre o funcionamento do padrão ouro. Hume é conhecido na literatura sobre análise do padrão ouro no que ficou denominado por modelo clássico. Hume (1952) aborda que os mecanismos para operar o padrão ouro são pleno emprego dos fatores de produção, concorrência perfeita incluindo preços e salários flutuantes, demanda por moeda para transações e oferta de moeda em função do estoque de ouro.

Nesse modelo, de forma simplificada, as transações internacionais tenderiam ao equilíbrio entre os países. Por exemplo, para Baumann et al (2004) por algum motivo, ao elevar

a quantidade de moeda em circulação aumenta o nível de preços domésticos, afetando negativamente o saldo comercial do balanço de pagamentos do país. Assim, resultando em déficits nas transações internacionais implicando uma maior demanda em ouro para fazer frente aos seus compromissos externos. Assim, culminando na redução do estoque de ouro em reservas o que afeta a oferta de moeda negativamente até retornar ao nível internacional. Desta forma, reduzindo a atividade econômica e nível de preços. Esse processo acontece até o ponto em que a quantidade de oferta de moeda seja suficiente para manter a economia operando a um nível de preços para recuperar o equilíbrio das transações internacionais.

Baumman et al (2004) aponta que com as características citadas no modelo clássico de Hume (1952) que há vantagens ao uso do padrão ouro, tais como: a tendência a estabilização de diversos preços nos variados países que integram o sistema, na manutenção de taxas de câmbio constantes razoavelmente, liquidez internacional com possibilidade de agilizar fluxos de recursos reais entre os países deficitários e superavitários e, por fim, cria-se a possibilidade pelo sistema de assegurar a posição de equilíbrio sem intensiva intervenção do Estado.

Houve intensos debates críticos e incluindo uma análise histórica sobre o funcionamento do padrão ouro e crítica ao modelo clássico de Hume. Nesses debates, teve importantes representatividades por Eichengreen, Triffin, Serrano, De Cecco dentre outros.

Para Eichengreen (2000) o compromisso das autoridades monetárias com a conversibilidade, a cooperação e solidariedade internacional foram pertinentes para o funcionamento do padrão ouro de 1970-1914. Para Triffin (1972) o funcionamento do padrão ouro abordando que já havia políticas de esterilização antes da primeira guerra mundial, hierarquia com base na Inglaterra, fluxos de capitais era relevante e predominância do papel-moeda.

Por outro lado, De Cecco (1974) e Serrano (2002) levam em consideração aos condicionantes políticos do período antes da Primeira Guerra Mundial centralizado na Inglaterra, no seu sistema financeiro, a libra como moeda internacional e incorporando também ao papel dos fluxos de capitais internacionais para abordar o mecanismo de ajuste do padrão ouro.

Por outro lado, alguns autores analisam de forma mais técnica utilizando com maior rigor pontos econômicos enquanto outros autores analisam numa perspectiva mais política o padrão ouro levando em consideração disputas entre as nações, guerras, hegemonia etc.

Para Gontijo (2014), na prática os mecanismos efetivos de ajustamento no padrão ouro eram condicionados pela necessidade dos bancos de emissão, da manutenção de sua solvência, assim, na manutenção da conversibilidade de suas notas bancárias.

Nos diversos estudos sobre o sistema monetário internacional, há diferenças nos intervalos do período caracterizado por padrão ouro. A escolha do período foi a partir de Marcondes (1998) pela abrangência do período que engloba o intervalo de quase todos os autores apresentados no presente trabalho para uma análise do padrão ouro. Desta forma, a análise do presente tópico abrange os intervalos abordado por Marcondes (1998) com conexões com outros autores que analisaram o padrão ouro numa perspectiva da economia política. Assim, segue uma análise no primeiro momento do padrão ouro de 1879-1919 e no segundo momento de 1919-1939.

### 2.1.1. O Padrão Ouro de 1879-1919

Como abordado anteriormente há uma dificuldade de saber exatamente o início e fim do padrão ouro, assim, tornando inconclusivo. Mas, os autores apontam uma aproximação do padrão ouro. No caso de Miaguti (2016) descreve as regras do padrão ouro no intervalo de 1870-1914, quais sejam:

I- Fixar um preço oficial para o ouro ou uma banda cambial, e garantir a conversibilidade da moeda nacional em ouro ao preço estabelecido; II- Não restringir a exportação ou importação de ouro de forma privada, pela população, ou impor qualquer restrição às transações na conta corrente ou capital; III- Lastrear a moeda nacional e as moedas bancárias com as reservas em ouro, e condicionar o aumento da oferta monetária ao aumento das reservas de ouro disponíveis; IV- Se a regra número I é temporariamente suspensa, restaurar a conversibilidade à paridade tradicional assim que possível - se necessário deflacionando a economia doméstica; V- Permitir que o nível de preços (cujas âncora é determinada pela quantidade de ouro) seja endogenamente determinado pela demanda e oferta mundial de ouro; VI- Preços e salários flexíveis para possibilitar o ajuste de preços quando ocorre variação no estoque de ouro e; VII- Ausência de políticas de esterilização na base monetária. (MIAGUTI, 2016, p. 13)

Baumann et al (2004) remonta as origens do padrão ouro no início do século XIX mais precisamente em 1816, na qual, a Inglaterra autorizava a cunhagem de moedas em ouro. Em 1819, o Banco da Inglaterra é determinado a emitir cédulas com valor correspondente em ouro, concedendo também o ouro com paridade na libra.

Além dessas origens baseada na Inglaterra, outros relevantes países na economia mundial no período também utilizaram, em algum grau, o ouro como referência monetária. Nos Estados Unidos no período entre 1934-1837 referenciava o Dólar com ouro, mas não somente. Além dos Estados Unidos, o ouro começava a penetrar como referência em outros países como

Alemanha já em 1871 que substituíram a prata pelo ouro. Outros países como Rússia, Japão, latino-americanos e alguns países europeus começaram a disseminar o ouro como referência.

Assim, tem-se que o padrão ouro disseminado internacional foi constituído na década de 1870 e este foi um passo importante para a performance da economia internacional.

Frieden (2008) aponta que a estabilidade proporcionada pelo padrão ouro a partir das taxas de câmbio fixas com base no ouro e a previsibilidade do sistema impulsionou o aumento dos investimentos, empréstimos, comércio, pagamentos internacionais e migrações. Desta forma, sendo um padrão positivo para os fluxos internacionais.

Desse padrão, Para Neto e Araújo (2006) a Inglaterra teve vantagens por sua posição privilegiada no sistema monetário internacional. Abordando um estudo sobre a relação moeda e hegemonia o autor aponta que a posição hegemônica da Inglaterra no padrão ouro pela via da libra como moeda-chave e pela oferta monetária internacional determinada pelo Banco da Inglaterra. Assim, culminando para na prática a libra ser considerada reserva internacional, já que, a Inglaterra tentava garantir que a libra fosse *as good as gold*.

Além disso, outro ponto relevante da Inglaterra era quanto a manipulação na demanda efetiva internacional

Ao manipular a taxa de juros de curto prazo, o Bando da Inglaterra tinha papel determinando nos ciclos econômicos mundiais. Uma elevação da taxa de juros inglesa tenderia a absorver o capital de curto prazo dos demais países, cuja resposta seria novas rodadas de elevação de suas taxas de juros. O resultado seria uma retração econômica mundial, somente revertida quando o Bando da Inglaterra reduzisse novamente as suas taxas, induzindo os bancos centrais do resto do mundo a também fazê-lo. (NETO E ARAÚJO, 2006, p. 20)

Além do circuito monetário através do uso do instrumento da taxa de juros, a Inglaterra agia com empréstimos aos países o que beneficiou o funcionamento do padrão ouro

A partir de meados do século (XIX) houve um grande crescimento do volume dos empréstimos, que também passaram a envolver investimentos diretos, destinando-se aos diversos países além dos europeus, como, por exemplo, os EUA e a América Latina. Os movimentos de capitais beneficiaram-se das condições propiciadas pelo sistema monetário adotado, como os baixos riscos de longo prazo da flutuação da taxa de câmbio e da previsibilidade, também a longo prazo, dos preços em geral sob a vigência do padrão-ouro. [...]. Assim, os países que recebiam os afluxos de capitais poderiam manter o padrão-ouro com déficits na balança comercial e na conta corrente, favorecendo às exportações inglesas. (MARCONDES, 1998, p. 541-542)

Desta forma, de acordo com Marcondes (1998) a Inglaterra era uma relevante nação na economia internacional tanto quanto aos fluxos de capitais e comércio mundial e quanto na

direção da política que os países deveriam seguir coordenados pela Inglaterra. Assim, beneficiando também a própria economia inglesa.

Um caso peculiar é quanto à periferia do sistema internacional, mais precisamente quanto o impacto do sistema financeiro internacional. Para Triffin (1985) APUD Marcondes (1998) havia uma assimetria de ajustamento do sistema, na qual, os países ditos como centro tinham condições facilitadas para permanecer no padrão ouro mesmo nos momentos recessivos enquanto os países periféricos passavam por dificuldade. Porém, para a dificuldade de a periferia manter no padrão ouro dependia da dimensão do choque e assim do tamanho da pressão pela desvalorização da moeda nacional.

Fazendo uma análise de ciclos econômicos, o autor aborda que na expansão os preços da commodities se elevam o que culminava na redução dos problemas na balança comercial. Por outro lado, quando o ciclo da economia mundial se encontrava em momento recessivo um pequeno aumento da taxa de juros de desconto do Banco da Inglaterra teria impactos no repatriamento dos capitais investidos nos países da periferia impactando na liquidação de seus investimentos nestas nações e uma melhor situação das contas externas inglesas. O impacto desse processo seria na redução dos preços das matérias-primas e um aumento dos produtos ingleses e, portanto, na melhora dos termos de trocas para os países centrais. Além disso, o estrangulamento externo dos países periféricos era reforçado pela fuga de capitais e pela necessidade de maiores pagamentos dos serviços da dívida externa.

Como abordado, o padrão ouro teve impactos relevantes para a economia internacional e fundamentalmente para a economia inglesa. Porém, esse padrão com a primeira Guerra Mundial houve dificuldades de manter pelas próprias especificidades de autonomia das nações no momento de guerra, passando assim, para um regime de câmbio flexível.

Porém, houve tentativas posteriores para a volta do padrão ouro.

### 2.1.2. O Padrão Ouro de 1919-1939

O período entre 1919-1939 é considerado com uma tentativa a volta do padrão ouro. Assim, tornando difícil saber exatamente quando o padrão ouro terminou. Alguns autores analisam esse intervalo com formato e resultados diferentes do período analisado anteriormente. Por exemplo, quanto ao funcionamento e resultado, no período anterior foi considerado com um bom desempenho até a primeira Guerra Mundial, já o segundo momento de acordo com Eichengreen (2000) o padrão ouro foi caracterizado por um fraco desempenho.

Para Neto e Araújo (2006) faz uma análise desse momento a partir da contestação da hegemonia inglesa. Os questionamentos ocorreram pelas novas potências industriais, pela restrição à saída de capitais impostas pelos europeus e por fim pela via militar quando eclodiu I Guerra Mundial. Como resultado, o conflito desarticulou o comércio mundial e o abandono da conversibilidade ao ouro pela necessidade de acabar com as amarras monetárias e fiscais das regras do padrão ouro com objetivo de financiar a guerra.

Baumann et al (2004) remonta a história da tentativa do retorno do padrão ouro, na qual, um dos problemas era a escassez de ouro causa pela inflação do período. Assim, em 1922 houve uma a Conferência de Genebra, na qual, indicou o retorno do padrão ouro para todos os países como objetivo de superar a escassez. Desta forma, a partir da década de 20 houve intensos esforços para retornar o padrão ouro como a Inglaterra em 1925.

Marcondes (1998) aponta que o período foi marcado pela preocupação central dos países europeus quanto a restauração do sistema monetário com as mesmas paridades do primeiro momento de 1879-1919. Porém, com conjuntura adversa com o abandono da Rússia do mercado mundial, parque produtivo europeu precisando de investimentos e EUA aumentando sua posição política e econômica e cancelando em 1919 sua ajuda para a estabilidade do franco e libra causando depreciação dessas moedas.

Para Baumann et al (2004) a volta do padrão ouro pós I Guerra Mundial não levou em consideração as alterações no cenário político com o surgimento de novos países, das mudanças financeiras com o endividamento público para a reconstruir as economias e pagar as reparações da guerra e alterações físicas como a destruição de parques produtivos. Além disso,

A flutuação administrada dos anos 30 não satisfazia a quaisquer pré-requisitos necessários para que o sistema monetário internacional funcionasse de forma tranquila. Os governos modificavam constantemente as regras de política econômica, deixando dúvidas sobre o grau de comprometimento com as taxas de câmbio vigentes. O capital especulativo movimentava-se de forma desestabilizado. E a cooperação para restringir as pressões de mercado não era significativa. (EICHENGREEN, 2000, p. 64)

Para Baumann et al (2004) com o aumento dos desequilíbrios externos da Inglaterra levou a saída do padrão ouro trazendo consequências negativas para a economia mundial e a saída anos depois de outros países que tinham adotado o ouro como padrão.

Neto e Araújo (2006) aponta como ponto importante a crise de 29 para explicar, em partes, o abandono da paridade com o ouro. No momento da crise o autor denominou de desvalorização competitivas o instrumento utilizado para os países terem vantagens nas trocas internacionais. Assim, levando os países a abandonarem paulatinamente o padrão ouro depois

da tentativa do retorno. Assim, a tentativa do padrão ouro apontava para uma maior estabilidade monetária, mas por outro lado causa da Grande Depressão em 1930 por causa de seu viés deflacionista para controlar a conversibilidade.

Desta forma, tem-se que o padrão ouro teve dois momentos, na qual, no primeiro momento teve impactos positivos na economia mundial. Já o segundo momento foi marcado por instabilidades no cenário político e econômico e distúrbios na tentativa de retorno do padrão ouro. Desta forma, a tentativa de retorno do padrão ouro não funcionou e as discussões sobre o SMI retorna no final da II Guerra Mundial no que ficou conhecido como acordo de Bretton Woods calcada na potência mundial dos EUA.

### **REGIME DE BRETTON WOODS/DÓLAR-OURO**

Como abordado no tópico anterior, o período entre guerras foi caótico quanto a restauração de um sistema monetário internacional baseado no padrão ouro. Para Eichengreen (2000) o sistema monetário internacional a partir daquele momento teria que ser capaz de se adaptar as flutuações de capitais no âmbito internacional, os objetivos diferenciados de política econômica nos diversos países e o deslocamento da hegemonia mundial para os Estados Unidos.

Com o ambiente descrito no tópico anterior como o fim do uso do Padrão ouro com a II Guerra Mundial ainda em processo emerge em 1944 a reunião de Bretton Woods com 45 países com principal discutir o rumo das relações internacionais mais precisamente o sistema monetário internacional. Para Baumann et al (2004) as medidas acordadas foram para lidar com potenciais desequilíbrios externos e aparato institucional para prover liquidez e financiar o desenvolvimento econômico. Nessa reunião foram criadas a Organização Mundial do Comércio (OMC), Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI).

A reunião de Bretton Woods foi intensa e alguns países indicaram planos para o dirigir o sistema monetário internacional. Oliveira et al (2008) apontam dois planos que entraram em confronto direto: O plano White (representante dos EUA) x Keynes (representante britânico).

O plano Keynes indicava o que ficou denominado de Câmara de Compensações Internacionais (ICU), que seria uma espécie de Bando Central (BC) mundial que direcionaria todos os Bancos Centrais (BCs). A proposta seria que esse Banco Central teria posse de muitos recursos e centralizando o sistema de pagamentos no âmbito internacional com função de consertar os desequilíbrios do Balanço de Pagamentos (BP) dos países.

O dinheiro internacional desse BC mundial seria o bancor que tinha como paridade fixa o ouro e as moedas nacionais, porém ajustável. Assim, o saldo da BP dos países seria liquidado pela via do aumento ou redução das contas do BCs junto à ICU. Essa proposta, era pertinente pois

O Plano Keynes rejeitava, então, a estruturação de um padrão monetário internacional pautado em moedas nacionais, pois a hierarquia das moedas concorreria na direção de alçar uma delas à condição de moeda internacional tornando as políticas econômicas nacionais subordinadas ao manejo dos instrumentos de política econômica do país emissor da moeda central, reserva de valor do sistema. (OLIVEIRA ET AL, 2008, p. 201)

Já o plano White tinha como proposta o ouro como reserva internacional sugerindo um regime cambial de paridade fixa, porém, reajustável, caso aprovado pelo Fundo de estabilização. Essa instituição teria como objetivo o exame e orientação de políticas econômicas dos países acordados e pelo fornecimento de fundos para viabilização de ajustes de desequilíbrios temporários no BP. White também tinha como proposta um Banco Internacional que teria como objetivo fornecer liquidez internacional.

A conjuntura daquele momento era de final da segunda guerra mundial e com a emergência dos EUA como potência mundial.

A maior credibilidade do período era o ouro e os EUA tinha quantidade elevada de ouro o que teve impacto na decisão quanto as relações monetárias. Assim, o Dólar com conversibilidade no Ouro desempenharia a função de nova moeda internacional. Desta forma, o EUA usou seu poder para impor sua moeda. Fazendo assim, para Neto e Araújo (2006) a consolidação da hegemonia norte americana.

Para Neto e Araújo o Sistema de Bretton Woods tem três pilares básicos: 1. Câmbio fixo com moeda-chave o dólar conversível em ouro; 2. A criação do FMI; 3. A eliminação do livre fluxo de capitais.

O estudo realizado por Palludeto e Abouchid (2014) mostra que em Bretton Woods o regime de câmbio era fixo ajustável, com baixa mobilidade de capitais e com hierarquia de moedas com pouco impacto nas instabilidades do câmbio/juro.

O sistema de Bretton Woods tem alguns problemas identificados por Baumann et al (2004), na qual, aponta a falta de mecanismos de ajustes adequados e o “dilema de Triffin”. No primeiro caso

O sistema de Bretton Woods permitiria o recurso a uma desvalorização cambial como última instância, depois de fracassados os ajustes internos possibilitados por política

monetária e comercial. Ainda assim, a variação cambial deveria ser adotada na hipótese de um “desequilíbrio fundamental” nunca definido de forma clara. Essa falta de definição de uma regra básica para o ajuste entre as economias é apontada como uma das causas da falência do sistema. (BAUMANN ET AL, 2004, p. 378)

Já o dilema de Triffin tinha como ideia básica que Padrão Ouro é instável e que para manter o crescimento do comércio mundial seria necessário a expansão conjunta da liquidez internacional. Assim, aproximando para o caso do Bretton Woods que tinha como base o Dólar, seria necessário, a disponibilidade de Dólar para facilitar as transações internacionais. Porém, os déficits do BP dos Estados Unidos levam a desconfiança do Dólar. Assim, isso poderia levar a um estrangulamento da atividade comercial ou os agentes tenderiam a converter seus dólares em ouro.

Serrano (2007) remonta a história do Bretton Woods a partir das relações de poder e políticas macroeconômica norte americana. Para o autor o período caracterizado como Bretton Woods foi de 1947 a 1979. Esse grande período é marcado por dois subperíodos, o compromisso entre 1947-1968 e a contestação de 1968-1979.

Para Serrano (2007) no período denominado de o compromisso houve a existência de “três Bretton Woods”. O primeiro era o sistema utópico proposto pelo Plano Keynes descrito acima baseado no ancor.

O segundo era as regras acordadas na reunião de Bretton Woods, na qual, dava poder os países superavitário como os EUA. Para o autor, esse poder pode ser visto como um grande risco, pois, caso os EUA decidirem manter seu superávit, praticar políticas de cunho protecionista e não aceitar ajustas cambiais nos países menos competitivos poderia ter como resultado uma nova estagnação na economia mundial capitalista.

Por fim, a terceira era como o sistema monetário internacional funcionou na prática. O condicionante principal para isso foi que depois da II Guerra Mundial emerge a União Soviética (URSS) como principal potência concorrentes no cenário político internacional. Esse momento é identificado na história como Guerra Fria. Tornando assim, a política externa americana baseada no Plano Marshall que tinha como prioridade a reconstrução e desenvolvimento acelerado dos países capitalistas. Desta forma, o sistema de Bretton Woods na prática operou no formato próximo do que Keynes propunha.

A proposta dos EUA na Guerra Fria, com sua projeção de política externa era de acelerar o desenvolvimento da Ásia e Europa com objetivo de defender o mundo livre do comunismo. Desta forma, o EUA fez pacotes o desenvolvimento dos países aliados, com maiores destaques para o

1. Investimentos em massa direto;
2. Doações como ajuda externa direta;
3. Mudança nas paridades cambiais como desvalorização dos outros países para ele suas respectivas competitividades;
4. Vantagens para países aliados nas importações dos EUA;
5. Tolerância com protecionismo como tarifas e subsídios para exportações locais e restrições às importações de produtos americanos nos países aliados
6. Gastos militares no exterior e;
7. Transferência de tecnologias.

Como resultado, o período ficou conhecido como a Era do Ouro do capitalismo, mas por outro lado, alguns autores interpretaram os resultados dessa política externa americana como “declínio econômico americano”, pois, os países aliados tiveram crescimento econômico maior que os americanos e diferencial da produtividade. Porém, mesmo com os questionamentos de países capitalistas ao Estados Unidos para Serrano (2007) esse possível declínio americano era um mito, pois, os resultados eram planejados dos EUA para vencer a Guerra Fria.

Assim, durante as duas décadas pós II Guerra Mundial teve como resultado em termos macroeconômicos de elevadas taxas de crescimento, baixas taxas de desemprego, inflação moderada, salários reais crescentes e distribuição funcional da renda com estabilidade moderada.

Esse período denominado de Era do Ouro ou então Era Keynes chega ao fim na década de 1960, passado para o período denominado por Serrano (2007) de contestação de 1968-1979. Assim, A contestação pode ser identificada por algumas características como: 1. Explosão salarial; 2. Compressão dos lucros; 3. O dilema de Nixon dentre outras. Sendo essas características essenciais para o fim do Bretton Woods e a estabilização do Dólar flexível que serão tratados no próximo tópico.

## **A ECONOMIA POLÍTICA DO DÓLAR FLEXÍVEL**

Em contraposição o regime de Bretton Woods, o regime denominado de dólar flexível tem o regime de câmbio flexível, com elevada mobilidade de capitais e impacta decisivo nas instabilidades do câmbio/juro de acordo com Palludeto e Abouchedid (2014).

Como abordado no tópico anterior Serrano (2007) remonta a história dos EUA dentro de uma análise da economia e política para a partir da conjuntura da década de 1960-1970 culminar no desdobramento do dólar flexível. A conjuntura vivenciada era do que o autor chamou de contestação do período Keynes e o dilema de Nixon.

A principal análise desse tópico vem da contribuição de Serrano, principalmente, do livro “O Poder Americano”, particularmente do capítulo intitulado de “Relações de Poder e a Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível” que faz uma análise abrangente do fenômeno monetário internacional a partir da década de 1940 até 2004.

O “período Keynes” ficou conhecido tanto pelo uso de políticas macroeconômicas e a aproximação da teoria de Keynes que representou em Bretton Woods quanto o funcionamento do sistema monetário e financeiro internacional do pós II Guerra Mundial. Neste período, com a emergência da URSS como competidor internacional dos EUA, este passa a fazer política de desenvolvimento em economias capitalistas, o período ficou denominado de Era do Ouro. A contestação desse período denominado de Keynes seria o desmonte dessas políticas de desenvolvimento e da quebra do regime de Bretton Woods.

Porém, no final da década de 60 ocorreu algumas problemáticas essenciais para o surgimento do denominado Dólar Flexível, de acordo com Serrano (2007):

1. A explosão salarial, aconteceu no final da década de 60 um forte conflito distributivo, na qual, com o ambiente favorável de proteção aos trabalhadores e aumento da militância sindical fez com que o conflito culminasse no aumento dos salários nominais fazendo com que impactasse na inflação via repasse aos preços. Por outro lado, as margens de lucros nominais não subiram o suficiente em relação ao aumento dos salários. Assim, levando a um período de compressão das margens de lucros reais e da parcela dos lucros da renda. Esse período ainda teve a problemática do aumento dos preços das matérias primas internacionalmente em 72 e o primeiro choque do petróleo em 73.

2. Assim, apesar de continuar o crescimento acelerado a compressão dos lucros apresenta-se como uma outra problemática. A compreensão dos lucros gerou uma insatisfação empresarial. Com o aumento salarial teve efeito no aumento na demanda efetiva para os trabalhadores, assim levando um aumento dos investimentos culminando no maior conflito distributivo, social e inflacionário. Nesse cenário, Nixon fez políticas macroeconômicas expansionistas, assim, tendo impactos inflacionários nos Estados Unidos culminando na redução de sua competitividade externa, gerando, descontentamento dos parceiros comerciais pressionando para a desvalorização cambial.

3. Além disso, uma outra problemática foi o denominado “dilema de Nixon”. Desvalorizar a moeda americana não era uma decisão simples, principalmente, quando traçada com os déficits da BP dos EUA causado principalmente dos investimentos diretos, ajuda externa, gastos militares e empréstimos ao exterior. Mesmo com a vantagem dos EUA fechar sua conta em Dólar que ele mesmo emitia, esbarrava em duas restrições. A primeira era que os EUA deveriam evitar déficits crônicos na conta corrente porque impactaria no aumento da dívida culminando numa perda de ouro no regime Bretton Woods. A segunda restrição era a “obrigação” de manter fixo o preço oficial do ouro em Dólar. Caso o ouro começasse a variar em relação ao Dólar poderia gerar especulação culminando no abandono do uso do Dólar para pagamentos internacionais. Assim, impactando na posição do Dólar internacionalmente.

É neste ponto, o denominado dilema de Nixon, de forma geral, seria o dilema de desvalorizar o câmbio. Com a dificuldade de aceitação internacional Nixon abandona a conversibilidade ouro-dólar. Desta forma, diferente do regime Bretton Woods o dólar flexível não surge de um “acordo internacional”. O surgimento é via decisão unilateral dos EUA no período Nixon.

Diversos autores abordam esse período da história norte americana como uma possível crise de sua hegemonia como Arrighi (1994), nesse caso, como uma crise inicial. Por outro lado, outros autores apontam que esse período pode ser analisado como o fortalecimento do poder norte americano como Tavares (1997).

A quebra do regime de Bretton Woods e o novo regime do dólar sem conversibilidade no ouro surge em um momento geopolítico em que Tavares (1997) interpreta como a retomada da hegemonia norte-americana e depois como a reafirmação da hegemonia norte-americana. Assim, contrariando as teorias que abordava sobre o colapso da hegemonia americana.

O período denominado de Dólar Flexível inicia-se em 1970 de acordo com Serrano (2007), o autor denominou de a reação americana e a estabilização do padrão Dólar Flexível no período entre 1979-2004. Este grande período é interpretado por dois momentos. O primeiro tem intervalo de 1979-1984 o que denominou de restauração da hierarquia. Já o segundo momento foi a estabilização do padrão Dólar Flexível no período que começa a partir de 1985.

No primeiro momento teve uma sinalização ao conservadorismo nos EUA com a entrada de Paul Volcker ao FED em 79 com o objetivo de estabilizar o sistema desistiu de tentar uma coordenação política com os demais países industrializados por causa da contestação desses países a estrutura monetária e financeira internacional com objetivo de reduzir o papel assimétrico do dólar.

Conjunturalmente, nesse período, acontece o segundo choque do petróleo, assim, unilateralmente, os EUA aumentaram a taxa de juros reais culminando no período de grande recessão na economia mundial e de valorização do dólar até a 1985. Para não sofrerem com fuga de capitais os países industrializados tiram que acompanhar a alta da taxa de juros americana, fazendo assim, no maior questionamento da dominância do dólar. Além do impacto na fuga de capitais dos países industrializados, a situação externa dos países em desenvolvimento endividados deteriorou.

Uma relevante vantagem para os EUA com a estabilização do Dólar Flexível é quanta ao déficit externo americano, na qual, era e são pagas em dólar, assim, o déficit externo americano é sempre financiado em sua própria transação que o gera. Portanto, os fluxos de capitais não afetam a capacidade de financiamento do déficit externo. Como resultado, os EUA ganharam vantagem de não ter restrições externas, assim, não tendo preocupações com os déficits em conta corrente.

Como efeito do aumento dos juros reais, além da valorização cambial impactou na redução da inflação americana. Porém, tinha-se a percepção que não era o suficiente. Assim, mantendo a política de juros elevados. Além disso, políticas de contenção e redução da barganha dos assalariados foram instauradas impactando na inércia inflacionária. Como resultado, teve impactos na distribuição de renda com o aumento das margens de lucro nominais e reais nos Estados Unidos.

Esse cenário externo desfavorável muda a partir de 1982 com a redução da taxa de juros americana. Assim, em 1983 a economia americana volta a crescer e no ano seguinte houve um grande estímulo a demanda pela via dos aumentos dos gastos militares com objetivo de uma derrota da URSS. Desta forma, encerrando o período de reação americana e a estabilização do Dólar Flexível para o período a partir de 1985 denominada de a estabilização do padrão Dólar Flexível. Contudo, esse período é caracterizado como a retomada do controle pelos EUA.

Assim, a partir dos anos 80, no *front* externo, os EUA conseguiram enquadrar os Estados e moedas rivais, ficando livres de qualquer restrição de balança de pagamentos de da necessidade geopolítica de fomentar o desenvolvimento dos demais países centrais e da periferia. (SERRANO, 2007, p. 205)

Desta forma, os EUA acumularam poder através das relações monetárias e financeiras internacionais, porém, passaram por intensos momentos até 2000 para manter o seu poder com regime Dólar Flexível. Assim, passando por momentos de desvalorização e valorização do Dólar com objetivo de projeção interna e externa de poder. Assim, podemos identificar dois

momentos em que houve como política norte-americana de flutuação cambial de sua moeda. A desvalorização do dólar (1985-1995) e um processo de valorização do Dólar entre 1995-2000.

O primeiro momento (1985-1995), houve o conhecido Acordo de Plaza que teve como decisão que os juros dos países ficariam acima da taxa de juros dos EUA, assim, o dólar poderia ser desvalorizar. Esse acordo teve vantagem para os EUA, na qual, com a desvalorização pode aumentar a competitividade internacional de sua indústria. Ao contrário dos pontos positivos decorrentes para os EUA, por outro lado, houve problemas para os outros países com sua moeda valorizada. A exemplo, da insustentável situação financeira do Japão e a perda do dinamismo das exportações da Europa.

Já o segundo momento (1995-200) houve um processo de desvalorização condicionada principalmente a evitar uma crise financeira mundial condicionadas, em certo grau, as problemáticas da desvalorização do período 1985-1995. Assim, a valorização foi feita através de um diferencial positivo entre os juros nominais norte-americanos em relação à Europa e ao Japão. (SERRANO, 2007, P. 209)

Porém, no final dos anos 90 houve um processo de subida de taxa de juros americana, na qual, impactou no lucro das ações culminando no estouro da bolha da bolsa de Nasdaq.

Assim, percebe-se que os EUA utilizaram seus diversos instrumentos de política e economia para atingir aos seus objetivos tanto doméstico quanto internacional, assim, o SMI é pertinente para acumulação de poder dos EUA.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A hipótese é confirmada. No cenário internacional houve transformações no sistema monetário internacional e esta é pertinente para analisar de forma diferenciada cada padrão monetário internacional. Assim, é importante analisar essa perspectiva pelas estruturas específicas em âmbito internacional dos padrões monetários descritos e, fundamentalmente, no Dólar Flexível que é o foco dessa dissertação.

No Padrão ouro-libra é identificado na literatura por dois momentos distintos (O antes da Primeira Guerra Mundial e parcialmente no período entre Guerra) com intensos debates sobre o funcionamento por diversas abordagens. Houve nesse momento a relevância da hegemonia inglesa para o SMI baseado no padrão ouro-libra. Assim, um determinante relevante para o fim desse padrão foi tanto motivado principalmente pela necessidade de política voltada para a I Guerra Mundial como pela ascensão dos EUA como potência.

Os dois períodos identificados como padrão ouro teve resultados diferentes, no primeiro momento teve resultados positivos, principalmente, quanto ao aumento dos fluxos internacionais – tanto financeiro como comercial. No segundo momento, os resultados foram diferentes, não atingindo resultados do mesmo teor.

No regime Bretton Woods passa a ser mais claro o poder dos EUA para decisão do regime monetário ao final da II Guerra Mundial. O padrão BW foi identificado como baseado no ouro e câmbio fixo. Cabe ressaltar que, a boa performance na trajetória internacional das demais economias foi condicionada não exatamente ao padrão, mas juntamente com outras políticas norte americanas com objetivo de vencer a Guerra Fria e acumular mais poder no âmbito internacional.

O denominado Dólar Flexível é o mais importante desse trabalho, houve a preferência pela interpretação de Serrano sobre o fenômeno. A partir disso, cabe ressaltar, que o Dólar Flexível não ocorreu de forma harmonioso no cenário internacional e foi através da imposição do poder dos EUA em um período onde começaram a analisar como uma crise hegemônica norte-americana. Assim, as decisões mesmo que favoráveis aos demais países capitalistas teve como objetivo maior a acumulação de poder norte-americano.

Ainda se observa um importante componente na análise: a hierarquia. O que o autor denominou como a restauração da hierarquia internacional com foco nas relações monetárias mundial. Além disso, podemos identificar que o dólar a partir desse padrão é flutuante e traz vantagens aos EUA em detrimento de outros países. Assim, as decisões dos Estados Unidos afetam a decisão de outros países, assim, submetendo-os as suas políticas.

Pode-se captar na análise que o poder de uma nação como importante para as transformações e estabilização do Sistema Monetário Internacional. Assim, a hegemonia das nações é pertinente para interpretar esse fenômeno e, portanto, na imposição de acumulação de poder no âmbito internacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRIGHI, G. **O Longo Século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1994.
- BAUMANN, R; CANUDO, O; GONÇALVES, R. **Economia Internacional Teoria e Experiência Brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- BELLUZZO, L. G. de M.; CARNEIRO, R. **O mito da conversibilidade**. Revista de Economia Política, São Paulo: Editora 34, v. 24, n. 2, p. 218-222, abr./jun. 2004.

- BIELSCHOWSKY, R. **Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. Em Cincuenta años de pensamento em la CEPAL.** Textos seleccionados, vol. 1, Fondo de Cultura Económica, CEPAL, Santiago, Chile, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. GALA, P. **Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento,** 2010. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.02.Macroeconomia\\_estruturalista\\_Gala.REP.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.02.Macroeconomia_estruturalista_Gala.REP.pdf). Acesso em: 17/07/2017.
- CARAMES, L. A, **ESTRUTURAS DE PODER, REGULAÇÃO FINANCEIRA E CRISE: Economia Política Internacional da regulação financeira no pós-crise 2007/2008.** Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/mestrado/2016/lucas\\_de\\_almeida\\_carames\\_ca8e3.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/mestrado/2016/lucas_de_almeida_carames_ca8e3.pdf) , acesso em: 18/09/2017.
- CARNEIRO, R. **Globalização e inconversibilidade monetária.** Texto para Discussão. CAMPINAS: IE/UNICAMP n. 120, abr. 2006. Disponível em: <http://centrocelsofurtado.com.br/arquivos/image/201108311529260.CARNEIRO4.pdf> , acesso em : 18/09/2017.
- CARNEIRO, R. **O Dólar e seus Rivais.** Observatório da Economia Global, textos avulsos – no.1 – Abril, 2010.
- CASTELI, J.R. **A ascensão da China e a contestação do Dólar após a crise financeira global.** 2015. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files\\_I/i7-db657db014e3a564f5a9573d3bd37137.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_I/i7-db657db014e3a564f5a9573d3bd37137.pdf) , Acesso em 17/07/2017.
- COHEN, B. J. **The geography of money.** Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- CONTI, B.M. **Política Cambial e Monetária: os dilemas enfrentados por países emissores de moeda periféricas.** Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.
- CONTI, B. M, PRATES D. M, PLIHON, D. **A hierarquia monetária e suas implicações para as taxas de câmbio e de juros e a política econômica dos países periféricos.** 2014. In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 23, n. 2 (51), p. 341-372, ago. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v23n2/0104-0618-ecos-23-02-0341.pdf>, acesso em: 18/09/2017.

- DE CECCO, Marcello. **Money and Empire. The International Gold-Standard, 1890-1914.** Basil Blackwell: Oxford. 1974
- EICHENGREEN, B. **Globalizing capital: a history of the international monetary system.** Princeton: Princeton University Press, 2000.
- EICHENGREEN, B. **História e reforma do sistema monetário internacional.** "Os Desafios à Reorganização do Sistema Monetário Internacional", São Paulo, ago. de 1994
- EICHENGREEN, B. **The Renminbi as na international currency. Journal of policy modeling: A social Science fórum of world issues,** New York, v.33, n. 5, p. 732-730 Bimensal. Publicada pela Elsevier para Society for policy modeling.
- FIORI, J. L. **O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações.** São Paulo: Boitempo, 2007.
- FIORI, J. L. **O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. O Mito do Colapso do Poder Americano.** Rio de Janeiro: RECORD, 2008.
- FIORI, J. L. **O poder Americano.** Petrópolis: Editora Vozes, 2007.
- FIORI, J. L. MEDEIROS, C. SERRANO, F. **O Mito do Colapso do Poder Americano.** Rio de Janeiro: RECORD, 2008.
- FRITZ, B. PAULA, L. F, PRATES, D. M. **Hierarquia de moedas e redução da autonomia de política econômica em economias periféricas emergentes: uma análise keynesiana-estruturalista.** Keynes: Ensaio sobre os 80 Anos da Teoria Geral. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016, p. 177-202. Disponível em: <http://www.luizfernandodepaula.com.br/ups/hierarquia-de-moedas-e-reducao-da-autonomia-de-politica-economica.pdf> , acesso em : 18/09/2017.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GONÇALVES, R. PRADO, L. C. D. BAUMANN, R. CANUDO, O. **A Nova Economia Internacional: Uma Perspectiva Brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- GONTIJO, C. **OS MECANISMOS DE FUNCIONAMENTO DO “PADRÃO-OURO”: UMA VISÃO CRÍTICA.** Textos para discussão 435, CEDEPLAR, UFMG, 2011.
- LAPLANE, E. G. **HIERARQUIA DE MOEDAS E SOBERANIA MONETÁRIA: Uma primeira aproximação.** In: ANPEC, 2016. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2016/submissao/files\\_I/i7-eee4fa1bd86ad67c66ca6e418af98471.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2016/submissao/files_I/i7-eee4fa1bd86ad67c66ca6e418af98471.pdf) , acesso em: 18/09/2017.
- KEYNES, J. M. (1930). **Treatise on money,** v. 2 – The applied theory of money. The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. VI. London: MacMillan, 1971.
- KEYNES, J.M. **The General Theory of Employment, Interest, and Money.** London: Palgrave Macmillan, 1936.

- KRUGMAN, P. R. (1984) **The International Role of the Dollar: Theory and Prospect**. In: BILSON, J. F. O.; MARSTON, R. C. Exchange Rate Theory and Practice. Chicago: University of Chicago Press, Cap. 8, p. 261-278. (ISBN: 0-226-05096-3).
- MARCONDES, R. L. **Padrão-Ouro e Estabilidade**. EST. ECON., SÃO PAULO, V. 28, N. 3, P. 533-559, 1998.
- MIAGUTI, C.Y. **A ascensão do dólar e a crise do padrão ouro-libra (1913-1931)**. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- MELLO NETO, M. R; ARAÚJO, V. L. **Instabilidade Internacional e Hegemonia: notas sobre a evolução do Sistema Monetário Internacional**. Textos para discussão, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: [http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF\\_TD208.pdf](http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD208.pdf). Acesso em: 26/11/2017.
- MISSIO, F. J. **Câmbio e Crescimento na abordagem Keynesiana-Estruturalista**. Tese (Doutorado em Economia), Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2014.
- MISSIO, F. J. JAYME, F.G. OREIRO, J. L. **A tradição estruturalista em economia**, 2012. Disponível em: <http://joseluisoreiro.com.br/site/link/3b4c257c6943e21b64ad04a29763cb3685ea7215.pdf>. Acesso em: 18/11/2016.
- OLIVEIRA, C. C; MAIA, G; MARIANO, J. **O SISTEMA DE BRETTON WOODS E A DINÂMICA DO SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO**. PESQUISA E DEBATE, SP, vol. 19, número 2 (34) pp. 195-219, 2008.
- PALAN, Ronen. Susan Strange **1923-1998: A Great International Relations Theorist**. **Review of International Political Economy**, Vol. 6, no.2: 121-32. 1999
- PALLUDETTO, A.W.A. ABOUCHEDID, S. C. **A hierarquia de moedas e a relação centro-periferia revisitada**, 2014. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files\\_I/i7-e923374cc89126567270d9f340d65214.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files_I/i7-e923374cc89126567270d9f340d65214.pdf). Acesso em: 18/11/2016.
- PALMA, J.G. **Structuralism**. In: DUTT, A.K; ROS, J. (ed.) International Handbook of Development Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 2008a, p. 136-143.
- PRATES, D. M.; CINTRA, M. A. M. **Keynes e a hierarquia de moedas: possíveis lições para o Brasil**. Campinas: IE/Unicamp, out. 2007. (Texto para Discussão, n. 137).
- PULCHERIO, M. C. D. T. F. **O FMI e o sistema monetário e financeiro internacional: A interferência do Poder Estrutural americano**. Dissertação (Mestrado em Economia

- Política Internacional), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- SERRANO, F. **Do ouro imóvel ao dólar flexível**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 237-253, jul./dez. 2002
- SERRANO, F. **Relações de Poder e Política Macroeconômica Americana**, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível. **O Poder Americano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.
- SICSÚ, J. **Políticas não-monetárias de controle da inflação: Uma proposta pós-Keynesiana**. In: VII Encontro da Sociedade de Economia Política, Curitiba, 2002. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/politicas\\_nao\\_monetarias\\_de\\_controle\\_da\\_inflacao.pdf](http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/politicas_nao_monetarias_de_controle_da_inflacao.pdf). Acesso em: 26/11/2017
- STRANGE, SUSAN. **States and Markets**. Continuum. Nova York. 1994
- \_\_\_\_\_.Debts, Defaulters and Development. Revista International Affairs no. 43. 1967
- \_\_\_\_\_.New Look at Trade and Aid. Revista International Affairs no. 42. 1966
- TAVARES, M.C.; FIORI, J.L (org.), **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: EditoraVozes, 1997.
- TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia norte-americana. **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: EditoraVozes, 1997.
- TAVARES; M. C; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997:a reafirmação da hegemonia norte-americana. **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: EditoraVozes, 1997.
- VERNENGO, M. **Technology, Finance, and Dependency: Latin American Radical Political Economy in Retrospect**. Reviewof Radical PoliticalEconomics, v. 38, n. 4, p. 551-568, 2006.

## AJUSTE FISCAL NA ECONOMIA BRASILEIRA A PARTIR DE 2014

Lorena Carolina Torres de Carvalho<sup>130</sup>  
Samuel Costa Filho<sup>131</sup>

### RESUMO

Este trabalho tem como principal objetivo analisar a austeridade fiscal na Economia Brasileira a partir de 2014, observando a tendência global para imposição de políticas de austeridade fiscal desde o relatório publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico após a crise de 2008. Inicialmente, apresenta-se um panorama geral do período que antecede a crise econômica brasileira que se iniciou no ano de 2014, analisando as políticas econômicas adotadas nos anos anteriores e nos períodos mais recentes. Diante disso, constata-se que a austeridade fiscal não é alternativa para retomada do crescimento econômico, pois o ajuste fiscal de Joaquim Levy, realizado em 2015, levou a economia brasileira a experimentar uma grave crise econômica. Nesse sentido, conclui – se que a aprovação do ajuste fiscal como propõe a PEC 55, reforma trabalhista e reforma previdenciária não se mostram consistentes como políticas econômicas para levar o Brasil a apresentar um crescimento sustentável como apareceu no discurso oficial do governo anterior de Michel Temer.

**Palavras-chave:** Política Fiscal; Austeridade Fiscal; Crise Econômica; Reformas.

### INTRODUÇÃO

A crise de 2008 gerou um consenso entre as autoridades econômicas da maioria dos países desenvolvidos que a queda do investimento privado tinha que ser compensada com políticas econômicas fiscais e monetárias expansionistas na tentativa de reduzir os danos na economia. Entretanto, após a publicação do relatório da Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os rumos das Políticas Econômicas foram modificados. Essa publicação trazia uma nova recomendação para os países, tais medidas incluíam cortes de gastos e aumentos de impostos, sob a justificativa de que a política inicial gerava outros problemas, como a insustentabilidade da dívida, e a desconfiança dos agentes financeiros, a vista disso, foram considerados tais fatores como embargo para retomada do crescimento.

Com isso as discussões econômicas sobre a macroeconomia da política fiscal passaram a ser dominadas pelas lições do Novo Consenso Macroeconômico<sup>132</sup>, que atribui

---

<sup>130</sup> Mestranda em Desenvolvimento Econômico (IE-UNICAMP), Bolsista CNPQ. lorena-carolina@hotmail.com

<sup>131</sup> Professor Doutor do Departamento de Economia (UFPI) – smcst9@superig.com.br

<sup>132</sup> A síntese de alguns princípios do NCM são determinados por Minshkin (2011), 1) inflação é sempre um fenômeno monetário; 2) a estabilidade de preços tem importantes benefícios; 3) não existe trade-

papel da política fiscal como agente estabilizador da dívida pública e restaurador da confiança dos agentes financeiros de mercado. Com isso, a austeridade fiscal passa a ser a proposta para que os países se recuperem da crise econômica, de tal modo que surgiu a hipótese da austeridade expansiva.

Após a vitória nas eleições, desde o final de 2014 o governo de Dilma Rousseff resolveu aplicar uma política econômica dominada pela austeridade fiscal<sup>133</sup> como meio para manter o crescimento econômico que vinha desde a era de Luís Inácio Lula da Silva. O argumento que respaldava essa linha de ação está assentado na proposta liberal que afirma que melhora nas contas públicas faz retornar o investimento, pois uma dívida pública sustentável restaura a confiança da economia e conseqüentemente o crescimento econômico.

Nesse sentido o presente trabalho se propõe a investigar a experiência recente da economia brasileira dos experimentos de austeridade fiscal, com levantamento de dados e estatísticas para análise do episódio recente. E, além disso, entender a dinâmica da Economia Brasileira, tendo em vista a austeridade fiscal a partir de 2014.

Quanto aos aspectos metodológicos, a pesquisa baseou-se em livros, artigos, monografias e dissertações que tratam sobre a política fiscal na atual visão ortodoxa<sup>134</sup> e na linha da heterodoxia, além de artigos relacionados a conjunturas econômicas mais recente como ainda o acesso a sites com banco de dados para obter informações que permitam dar consistência a pesquisa.

Além dessa introdução, a primeira parte do trabalho abordará a crise e a Política Econômica Brasileira, que busca resgatar uma análise do início dos anos 2000 a fim de explorar a mudança na Política Econômica a partir de 2014. Posteriormente, será apresentado um panorama das novas reformas propostas de ajuste fiscal que entraram em pauta a partir de 2016 pelo presidente Michel Temer, em um cenário em que duas das Propostas de Emenda a Constituição (PEC) foram aprovadas, tais são, a PEC 55 que cria um teto para os gastos públicos, e a reforma trabalhista que promoveu mudanças significativas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e outra se encontra em discussão atualmente, a reforma da previdência.

---

off de longo prazo entre desemprego e inflação; 4) expectativas desempenham um papel crucial na determinação da inflação e na transmissão da política monetária pra macroeconomia.

<sup>133</sup> É um rigoroso controle de despesas executado pelo governo.

<sup>134</sup> Conforme Oreiro (2016) na academia brasileira de economia o termo economista ortodoxo é usualmente entendido como economista neoclássico, ou seja, aquele economista que compartilha o programa de pesquisa neoclássico, definido a partir de um núcleo duro de proposições formado por alguns princípios básicos: por exemplo, a racionalidade econômica, entendida como a maximização de alguma função objetivo (não importa se bem comportada ou não), equilíbrio dos mercados como norma ou “ponto de referência” para o funcionamento do sistema econômico.

## CRISE E POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA

A Economia Brasileira passou na segunda metade dos anos 2000 por um período de crescimento acelerado, inflação controlada e uma melhora na distribuição de renda e redução da pobreza. Os fatores que explicam esse comportamento dizem respeito a favoráveis condições externas aliadas a uma mudança pequena, porém expressiva na orientação da política macroeconômica interna (SERRANO; SUMMA, 2013).

A tendência da política econômica foi estimulada de forma gradual, entre 2003 e 2005, durante o primeiro governo Lula, a mudança se deu no campo das políticas de transferência de renda que foram popularizadas com a criação do programa Bolsa Família. Outra mudança importante foi à influência do mercado interno que começou a crescer por consequência da expansão consumo das famílias e dos investimentos (CARVALHO, 2018).

No cenário externo, a China se consolida como potência econômica, que proporcionou uma crescente demanda por *commodities*<sup>135</sup> e aumentou o comércio de recursos minerais e energéticos, favorecendo um positivo desempenho da Economia Brasileira. Apesar da crise financeira internacional iniciada em 2007, o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva adotou políticas econômicas que permitiu um favorável desempenho econômico.

Desse modo, anos 2000 representaram para Economia Brasileira um período de grande sucesso, em decorrência da melhoria na renda e na qualidade de vida das famílias, com uma queda quase contínua do desemprego, com forte expansão do crédito. Tais fatores contribuíram para o fortalecimento do mercado doméstico que foi importante para manter o crescimento perante o início da crise internacional de 2007- 2008.

**Tabela 1** – Evolução da Taxa de crescimento da Economia Brasileira – 2004 a 2013

ANO	PIB
2004	20,04
2005	15,03
2006	15,02
2007	23,00
2008	24,00
2009	-06,08
2010	33,08

<sup>135</sup> Commodities (significa mercadoria em inglês) podem ser definidas como mercadorias, principalmente minérios e gêneros agrícolas, que são produzidas em larga escala e comercializadas em nível mundial. As commodities são negociadas em bolsas mercadorias, portanto seus preços são definidos em nível global, pelo mercado internacional.

2011	18,06
2012	6,07
2013	12,02

Fonte: Elaboração Própria com dados do IBGE. 2017

O PIB do Brasil apresentou uma média de crescimento de aproximadamente 4% no período de 2004 a 2011, a partir de 2010 a 2013 é observada uma queda de aproximadamente 3%, mostrando as consequências na mudança de política econômica do primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (tabela 1).

A Economia Brasileira já desacelerava durante o primeiro governo Dilma, ensaiando o início de uma recessão em 2014, situação que exigia que se revertesse o aperto monetário<sup>136</sup> executado desde 2013 e queda na dinâmica do investimento público desde 2011. Entretanto reeleita a presidente Dilma, optou por promover uma mudança nos rumos da Política Econômica que exigia juros mais altos e maior destinação de impostos ao pagamento da dívida pública, com o governo cortando gastos para arcar com os custos da dívida. (BELLUZO; BASTOS, 2016).

## O AJUSTE FISCAL

Em 2015 a presidente Dilma Rousseff nomeou como ministro da Fazenda Joaquim Levy que realiza um ajuste fiscal. Tal proposta tinha como alicerce sustentar o nível de emprego e garantir o desenvolvimento econômico e social, via corte de gastos do governo, seguindo a orientação de uma Política Econômica baseada na tese da contração fiscal expansiva<sup>137</sup>. A teoria econômica ortodoxa afirma que essa proposta foi experimentada por diversos países desenvolvidos, que realizaram corte de gastos e aumentos de impostos e como resultados obtiveram a confiança dos empresários que estimulou em suas economias a retomada do investimento (CARVALHO, 2015).

A hipótese da contração fiscal expansionista não revela na aplicabilidade em seus elementos centrais, tais como, a recuperação da confiança e retomada do crescimento econômico via controle rígido de gasto público. Hoje as desastrosas consequências do ajuste fiscal nos países da União Europeia, como Grécia, Espanha, Portugal parecem revelar o contrário. Mesmo admitindo que seus efeitos contracionistas sejam inevitáveis no curto prazo,

<sup>136</sup> Conforme Martins (2016) em 2013, o Banco Central do Brasil inaugurou um novo período de sucessivas elevações na taxa de juros e reestabelece o quadro anterior, de elevadas taxas.

<sup>137</sup> Conforme Carvalho (2017) é o novo ideal sobre finanças públicas em que a princípio os ajustes fiscais são a melhor forma de política econômica, pois promovem o crescimento do produto da economia no longo prazo.

os economistas ortodoxos admitem que convirja para ser a melhor alternativa para retomada do crescimento. No Brasil essa medida de política econômica foi posta em prática a partir do ano de 2015.

O ajuste fiscal na visão convencional tem efeitos positivos sobre o crescimento econômico. Para a ortodoxia à medida que melhora a confiança dos agentes sobre as ações do governo, cresce a certeza da responsabilidade em relação as contas públicas, melhora as expectativas da economia que passa a provocar um aumento do investimento privado em paralelo com consumo das famílias e maior atração de capitais externos. Esse ajuste carrega a capacidade de reequilibrar a economia, reduzir a dívida e provocar a retomada do crescimento, pois uma disputa entre setor público e privado por recursos não é positiva dado que o investimento privado é mais eficiente (ROSSI, 2013).

A necessidade de um ajuste fiscal no ano de 2015 foi justificada pelo fato das estatísticas fiscais brasileiras dos últimos três anos indicarem uma acentuada deterioração dos resultados primários do setor público, tanto por fatores cíclicos quanto estruturais, que impactaram diretamente a nível federal, estadual e municipal. O ajuste fiscal, conforme a abordagem convencional promoveria a retomada de um patamar mínimo que estabilize a relação dívida-Produto Interno Bruto, e recuperaria a confiança do empresariado, estimularia o investimento e, como consequência criava as condições para um novo ciclo de Crescimento Econômico.

A proposta de ajuste em 2015 realizava uma crítica ao modelo macroeconômico anterior e julgava que o excesso de intervenção governamental sobre empresários e trabalhadores impedia o crescimento econômico. Porém, essa proposta de cunho neoliberal já se mostrava ultrapassada, pois, as promessas dessa abordagem em termos de políticas econômicas se encontravam desacreditadas frente à crise de 2008, que revelou o fracasso de políticas econômicas do Novo Consenso Macroeconômico (BASTOS, 2015).

A tentativa da presidente Dilma Rousseff em atender as demandas do mercado financeiro se deu com a aplicação do consenso ortodoxo que optou por aprofundar estratégias econômicas conservadoras cuja base se firmou na austeridade fiscal na tentativa de recuperar o equilíbrio macroeconômico.

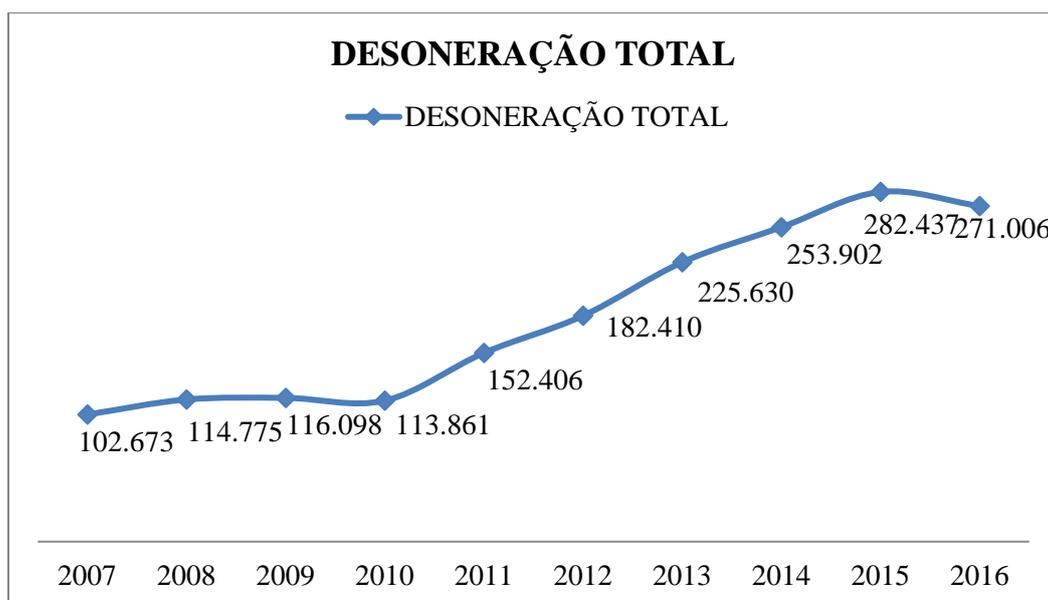
O diagnóstico de base Neoliberal de Joaquim Levy, compartilhado pelos economistas adeptos ao Novo Consenso Macroeconômico afirma um suposto efeito inflacionário sobre a dívida pública, que aumenta em decorrência da expansão de políticas sociais e “regalias” dos trabalhadores. Nesse cenário, o Estado deve ser reduzido para não viabilizar políticas

populistas<sup>138</sup> e adotar as medidas de políticas liberais (BARBOSA, 2015).

Em vista disso, Governo Brasileiro adotou mesmo discurso conservador que dominou a Europa, com a proposta de austeridade fiscal, que serviu como instrumento ideológico que proporcionou uma reconfiguração de todos os instrumentos do Estado de Bem Estar Social<sup>139</sup>, ampliando a financeirização da economia. A aplicação de uma política fiscal que combinava corte de gastos públicos e desonerações tributárias, contribuíram para agravar o quadro de recessão da economia, alimentando uma crise política interna (GENTIL 2015).

Conforme Gentil (2015), a política econômica adotada pelo governo Dilma Rousseff de geração a incentivos á abertura de espaço no mercado ás empresas privada estava apoiada nas desonerações tributárias em grandes proporções. Os gastos tributários de renúncias de impostos em favor de empresas privadas cresceram aceleradamente no ano de 2014, aproximadamente 5% do Produto Interno Bruto.

**Gráfico 01– Evolução das desonerações tributárias– 2007 a 2016**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Receita Federal. 2017

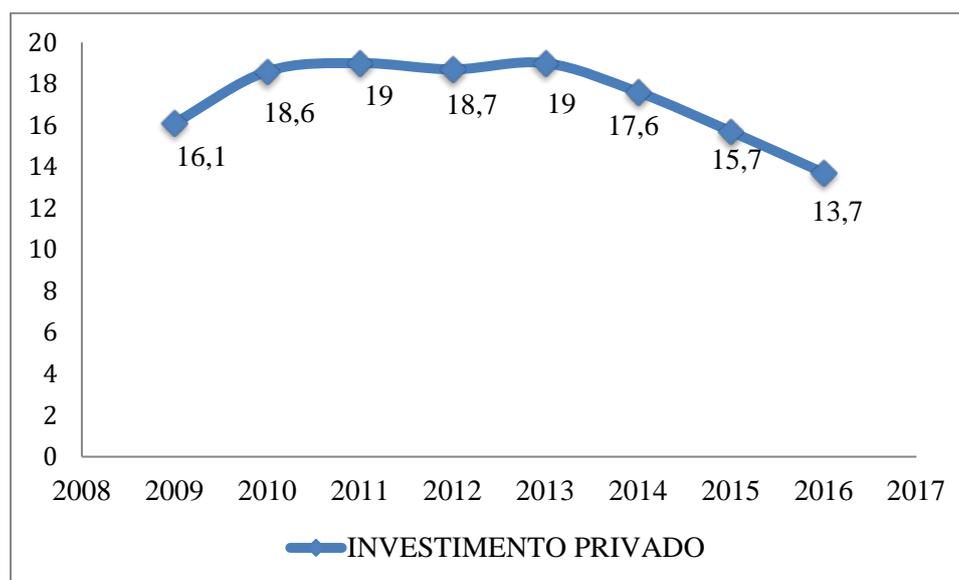
No segundo mandato do Governo Dilma houve uma intensificação nas políticas de desonerações tributárias. Conforme o gráfico 5, a partir de 2011 as desonerações tributárias cresceram 77%, revelando a tentativa do governo em apostar no setor privado para retomada do crescimento econômico.

<sup>138</sup> Políticas Econômicas em que envolvem a maciça intervenção do Estado na Economia.

<sup>139</sup> Os termos servem basicamente para designar o Estado que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos.

A Política Econômica de contração fiscal expansiva representou um fracasso e não conseguiu estimular o investimento privado. O governo Dilma ao abandonar o estímulo à demanda agregada via aumento do gasto público em infraestrutura e gasto social, optou concentrar suas políticas do lado da oferta via desonerações tributárias e política fiscal austera que provocou a desaceleração da economia, elevando a recessão a partir de 2014 (BELLUZO; BASTOS, 2015).

**Gráfico 02 – Investimento Privado em % do PIB – 2009 a 2016**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IPEA. 2017

Ocorreu uma queda do investimento privado em porcentagem do Produto Interno Bruto. A Política Econômica adotada no Segundo Governo Dilma que apostou no setor privado para retomada do investimento via desonerações tributárias, ao invés de invés de expansão do gasto do Governo em investimento público, redundando em queda do investimento privado que recuou aproximadamente 38% (gráfico 02).

Os desequilíbrios nas contas públicas aparecem, sendo gestados pela estagnação da economia, e principalmente pelos subsídios públicos que não conseguiram estimular o gasto privado para retomada do investimento. Todavia, a justificativa dos economistas ortodoxos para explicar o problema das contas públicas é o efeito inflacionário do aumento do gasto público, ignorando as desonerações custosas no lado da receita.

O primeiro Governo Dilma não havia adotado uma política fiscal expansionista como justificou a equipe econômica do seu segundo mandato. No início elevou o superávit primário

<sup>140</sup>em cerca de 1% do PIB em 2011 e reduziu os investimentos públicos nos primeiros anos. Em 2013 e 2014 a expansão fiscal se deu, sobretudo pela redução de receitas via desonerações tributárias como forma de estímulo ao investimento (CARVALHO, 2015).

**Tabela 02 – Indicadores do Setor Público Brasileiro – Receita, Despesa e Resultado Primário em % do PIB – 2011 a 2016.**

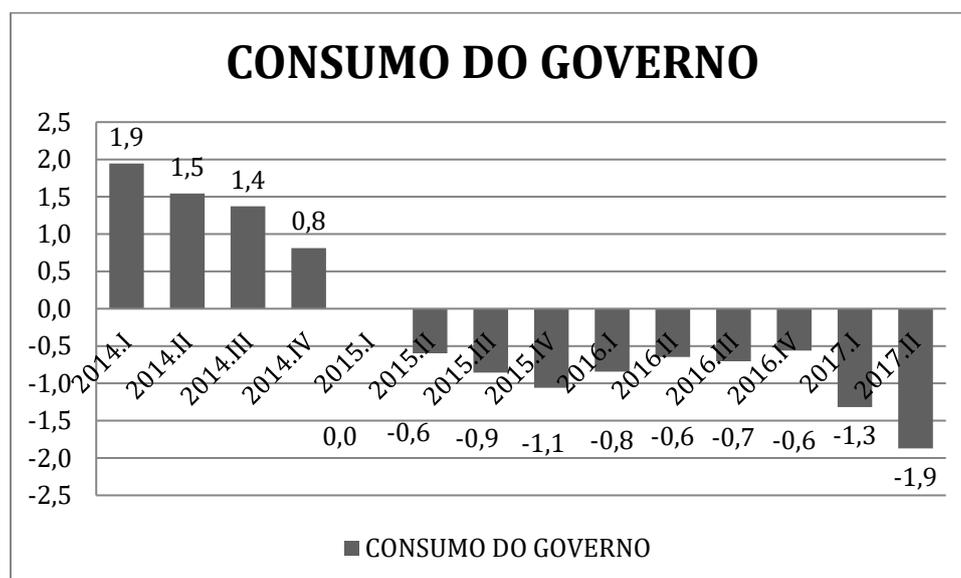
ANO	RECEITA	DESPESA	R.PRIMÁRIO
2011	33,36%	16,80%	2,90%
2012	32,96%	17%	2,20%
2013	32,59%	17,03%	1,70%
2014	31,86%	18,20%	-0,60%
2015	32,03%	19,60%	-1,90%
2016	31,70%	39,20%	-2,50%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Tesouro Nacional. 2017

A estabilização Econômica prometida pelo ajuste fiscal do Segundo Governo Dilma estão distantes de serem realizadas. Conforme a tabela 02 a receita governo caiu em média 32% em relação ao PIB, a despesa aumentou em média 21,31 % apesar do ajuste fiscal. O resultado primário que indica as receitas menos despesas caiu negativamente, em 2016 representando um saldo negativo -2,50 % em relação ao PIB.

---

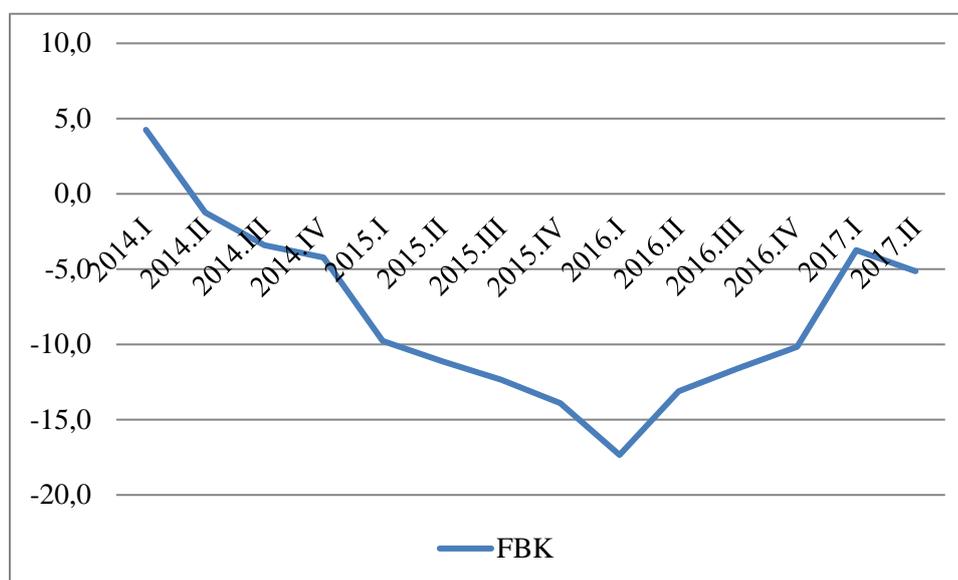
<sup>140</sup> No Brasil é utilizada a regra de superávit primário, que corresponde a poupança que o governo deve realizar sem considerar os gastos com juros e amortização da dívida.

**Gráfico 03 - Despesa de consumo do governo em taxa acumulada – 2014. I a 2017. II**

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE. 2017

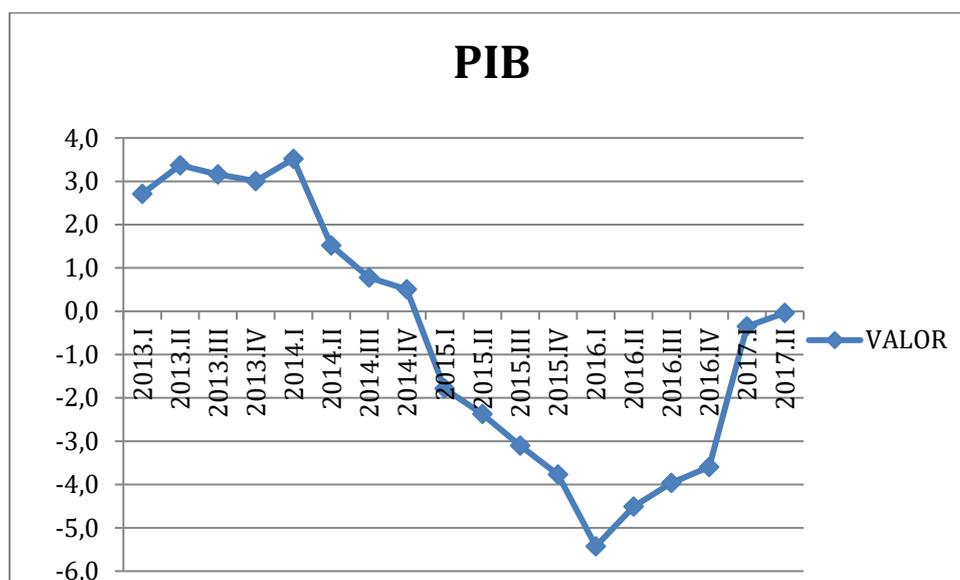
O ajuste fiscal pretendido era aquele que reduzia de forma permanente a despesa corrente mesmo diante da rigidez orçamentária, abrindo espaço para uma recuperação do resultado primário do setor público de forma sustentável, tendo a dinâmica da despesa corrente de consumo do governo apresentado forte queda a partir de 2015 (gráfico 03).

Conforme Oreiro (2017) a visível perda da sustentação sofrida pelo ritmo de crescimento da economia brasileira, a partir do segundo trimestre de 2014, e a explicação está em que a base que mantém economia brasileira estruturalmente tem seu pilar de sustentação no consumo do governo e investimentos traduzidos na formação bruta de capital fixo. No entanto o ajuste fiscal reduziu bruscamente o consumo do governo chegando a valores negativos, como é exibido no gráfico 3.

**Gráfico 04 – Formação Bruta de Capital Fixo da Economia Brasileira – 2014. I a 2017. II.****II**

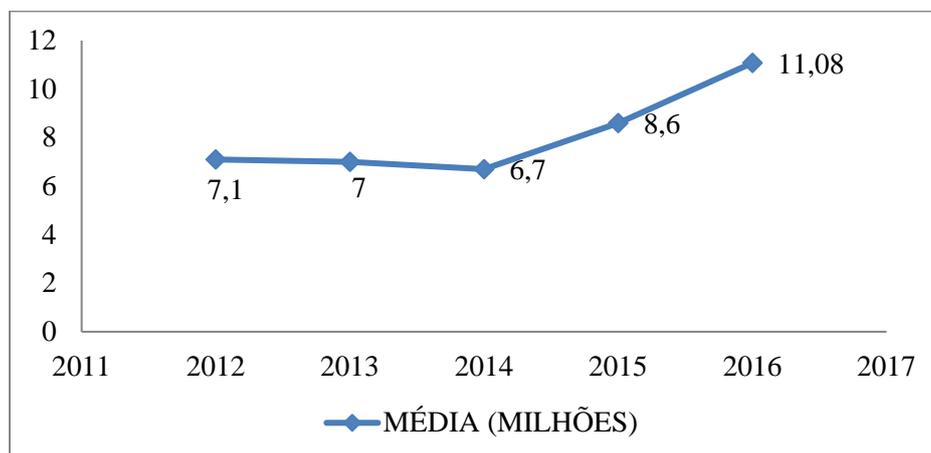
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE. 2017

No gráfico 04 apresenta a formação bruta de capital fixo da economia mostrando que, diferente do que prega a hipótese da contração fiscal expansionista, quando o Governo efetuou o corte de gastos em 2015, a tendência da formação bruta de capital fixo foi reduzir expressivamente chegando a ser negativa em 2016. Assim, a queda no consumo e formação de capital gerou também um efeito negativo no Produto da Economia Brasileira a partir de 2014, em que o gráfico 05 mostra 9 trimestres de crescimento negativo.

**Gráfico 05 - Trajetória PIB em taxa acumulada – 2013 a 2017. II**

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE. 2017.

Não foi sem razão que a taxa média de desemprego explodiu. De um taxa de 6,7% em 2014 atingiu os 11% em 2016. O número de brasileiros desempregados passou dos 12 milhões de brasileiros e a era de bonança foi chegando ao fim (gráfico 06).

**Gráfico 06 - Média de desempregados: (2012-2017)**

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do PNAD, 2017.

Ao invés de solucionar o problema da dívida pública, a austeridade do segundo Governo Dilma aprofundou o problema da dívida. De 2011 a 2016 a dívida cresceu 13,5% como mostra a tabela 3. A política fiscal que foi posta desde 2015, coloca em ameaça os avanços obtidos anteriormente com a política macroeconômica interna da última década, revertendo uma

trajetória na qual a economia convergia para redução das desigualdades e expansão de conquistas sociais democráticas garantidas pela constituição de 1998. Tal trajetória de sucesso sustentada pelo gasto social e outros mecanismos de regulação do salário mínimo, hoje estão sendo ameaçados pelas medidas de austeridade fiscal (LAVINAS; CORDILHA).

**Tabela 03 - Dívida Líquida do Setor público em % PIB**

ANO	VALOR
2012	277,24
2013	258,68
2014	256,23
2015	271,24
2016	369,3
2017	471,85
2018	503,37

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Banco Central, 2018.

As lições de Keynes e Kalecki <sup>141</sup>mostram que em nada garante que em um cenário de retração da demanda e acumulação de estoques, os empresários voltem a investir. A forte redução do gasto público feita em 2015 foi acompanhada de uma forte recessão, porém a abordagem convencional ignora os seus efeitos recessivos da austeridade fiscal e continuam a propagar que é a melhor política econômica para restaurar o equilíbrio. Assim a redução de gastos somente viabiliza o bloqueio dos avanços das demandas por redução das desigualdades (RUGITSKY, 2015).

Em nível global a desregulamentação financeira ocasionou a crise de 2008, que novamente necessitou do apoio e ajuda Estado para salvar empresas e bancos evitando uma crise sistêmica, apoiado na política de socialização dos prejuízos. Conforme Bastos (2016) o neoliberalismo não entregou suas promessas. A globalização neoliberal gerou curtos períodos de euforia e longos períodos de crise. Tudo muito diferente do capitalismo das economias mistas do pós-guerra que gerou maiores taxas de crescimento e maior renda per capita e controlou as crises financeiras (BASTOS, 2016).

---

<sup>141</sup> Keynes aponta sua preferência pelo investimento público em detrimento dos subsídios ao consumo como política de pleno emprego. Não há considerações sistemáticas sobre essa questão. Ao longo dos textos e cartas incluídos no *Collected Writings XXVII*, o autor apresenta alguma consideração esparsa sobre o motivo que o levariam a ter tal posição: i) a sociedade não teria alcançado um estado de abundância do estoque de capital; Kalecki (1967) quando este critica as posições de Rosa Luxemburgo e Tugan-Baranovski no debate sobre a relevância da demanda efetiva nas economias capitalistas.

## **REFORMAS E PROPOSTAS DE AJUSTE FISCAL**

No ano de 2015 o Brasil atravessa uma grave crise política de representatividade, e a Economia saltou do patamar de desaceleração em 2015 para recessão em 2016. Como se não bastasse o ajuste fiscal realizado em 2015, o governo de o Presidente Michel Temer que ingressou pós-impeachment, ampliou a agenda neoliberal. Primeiramente, um ajuste fiscal para 20 anos via Emenda Constitucional, a PEC 55. Segundo uma reforma trabalhista que retira direitos avanços da classe trabalhadora, e por fim impor a reforma da previdência que altera profundamente o regime previdenciário do Brasil.

A Emenda Constitucional 241/2016 é o Novo Regime Fiscal que foi imposto para Economia Brasileira. Esse novo regime assegura a expansão dos gastos nos próximos 20 anos não podem ser superiores ao gasto que o governo realizou no ano anterior corrigido pela inflação. Com limite individual para: Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. Limite mínimo para os gastos primários, saúde e educação passa a ser corrigido pela inflação. O Regime se justifica pela atual crise econômica Brasileira e a equipe econômica ironicamente afirma que solucionar a crise e voltar a crescer é a melhor política social que o país precisa colocar em prática (FAZENDA, 2016).

O novo Regime Fiscal Brasileiro esta respaldado no Novo Consenso Macroeconômico, na medida em que impõe novas regras constitucionais na política Econômica Brasileira. A determinação da PEC dos gastos no governo Temer propõe estabelecer o Novo Regime Fiscal que cria por 20 anos um teto para o crescimento das despesas públicas. O objetivo é melhorar as contas públicas e restaurar a competitividade da economia por meio da redução de salários e de gastos públicos. Redesenhando o papel do Estado para atender interesses do capital financeiro.

A PEC põe fim a atual vinculação de receitas para gastos com saúde pública e educação conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Os gastos com saúde e educação entrariam de igual modo na regra da correção até o limite dado pela inflação do ano anterior.

Na abordagem convencional a PEC 55 torna-se necessária para estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para combater a expansão da dívida pública, aumentar a previsibilidade da política econômica para maior confiança dos agentes, diminui o risco do país e abre espaço para uma redução estrutural da taxa de juros. O Novo Regime Fiscal é derivado da hipótese da Contração Expansionista, afirma que os ajustes fiscais permanentes fazem com que os agentes de mercado tenham um maior controle sobre a demanda e a oferta. No lado, da demanda faria funcionar o efeito-riqueza que faz com que os agentes gastem mais no presente, prevendo que pagarão menos impostos no futuro. O efeito credibilidade possibilita

uma queda nominal na taxa de juros e estimula o investimento. No lado da oferta, o ajuste ao inibir o crescimento do emprego e salários, reduz o custo unitário do trabalho (FREITAS, 2016).

## **REFORMA TRABALHISTA**

O projeto de lei PL 6.787/2016, aprovado pela Câmara dos deputados em 26 de abril, modifica cerca de 200 dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Os fundamentos do projeto aprovado abriga a revogação do princípio que protege o trabalhador perante o empregador, reduzindo a proteção do Estado sobre os trabalhadores e garantindo a autonomia das empresas nas relações de trabalho, reduz o poder de contratação e negociação coletivas dos sindicatos, autoriza o rebaixamento de direitos previstos em lei e amplia a participação de contratos autônomos e atípicos que restringe a atuação da justiça do trabalho (GIMENEZ, 2017).

A subordinação crescente do capital produtivo á logica das finanças é uma característica primordial do capitalismo moderno. A globalização impõe novas relações de poder e dominação na qual questiona o Estado e fragiliza a proteção social democrática. Ocorre no Brasil um processo de desmonte do arcabouço de proteção social construída sistematicamente a partir de 1930 que se desenvolveu durante o processo de industrialização Brasileiro e foi ampliado pela constituição de 1988 (GALVÃO; KREIN; BIAVASCHI; TEXEIRA, 2017).

A retrospectiva da consolidação das Leis Trabalhistas desde os seus primórdios carrega uma forte polêmica teórica com duas abordagens. Um grupo insiste em dizer que a CLT é rígida e incompatível com os tempos modernos, apresentando justificativa para criação de maior oferta de emprego, com incremento da produtividade e competitividade via uma maior flexibilização das relações de trabalho. Por outro lado, em posição contrária, estão os que compartilham da abordagem que considera um equivoco ao associar à dinamização da economia a desregulamentação do trabalho, e argumentam que os direitos trabalhistas sucumbem à competição internacional dos mercados (GALVÃO; KREIN; BIAVASCHI; TEXEIRA, 2017).

Acontece que o capitalismo contemporâneo, globalizado e hegemônico pelos interesses das finanças vem sendo impactado regressivamente nos direitos sociais e instituições publicas. Promovendo a redução salarial, impondo Reformas que retiram da ação do Estado o atendimento das demandas social, a regulação ao mercado de trabalho e a proteção dos trabalhadores aposentados.

A chave do sistema institucional neoliberal dominante estava ditada pelas leis de

mercado, definidas empiricamente como contratos reais entre vendedores e compradores sujeitos a oferta e á procura, via intermediação do preço. Para o Governo Temer e os que defendem a reforma, a legislação trabalhista Brasileira é um sistema que precisa ser modernizado, pois carrega um anacronismo que engessa o mercado de trabalho e impõe limites a livre contratação de trabalhadores e ultrapassa a luz da nova dinâmica do capitalismo internacional (GALVÃO; KREIN; BIAVASCHI; TEXEIRA, 2017).

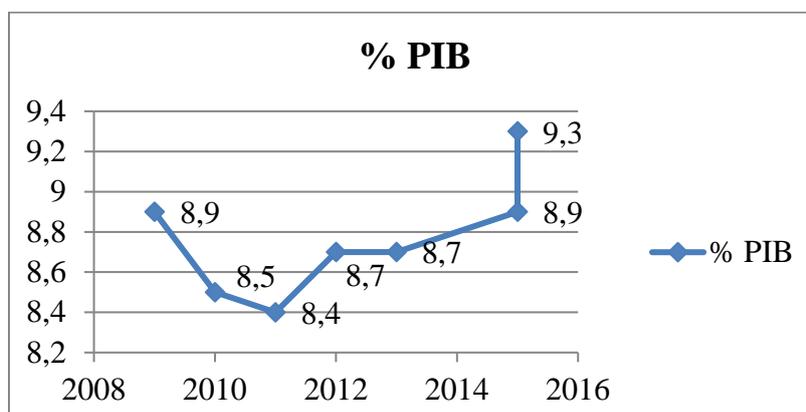
## REFORMA DA PREVIDÊNCIA

A Proposta de Emenda Constitucional nº 287-A (PEC 287-A), sobre a reforma da Previdência e da Assistência Social propõe amplas mudanças na constituição, no sentido de minimizar o alcance e a importância da Previdência Pública e da Assistência Social. Promove o endurecimento das regras de acesso e o rebaixamento no valor médio de benefícios previdenciários.

A mudança da Previdência e da Assistência Social se articula com o Novo Regime Fiscal implementado pelo Governo Federal por intermédio da Emenda Constitucional (241/55) que estabelece, para os próximos 20 anos, o teto dos gastos públicos primários, que será exposto mais adiante nesse capítulo.

A evolução do gasto social mostra tendência decrescente no ano de 2009 a 2011. No entanto, a partir de 2011 tivemos uma pequena mudança na política macroeconômica interna que refletiu diretamente na tendência crescente do gasto social. A própria Reforma da Previdência Social é justificada pela insustentabilidade das contas públicas. No entanto, a mudança de comportamento da Economia Brasileira refletiu em um aumento do gasto público, refletindo diretamente na evolução do Gasto com Previdência Social que cresceu em média 10% em relação ao ano de 2011.

**Gráfico 11 - Evolução do Gasto com Previdência Social em % do PIB- 2009 a 2016**



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIAFI/SIDOR. 2017.

Outro fator não desprezível, muito embora estejam de fora de algumas análises é o impacto da inadimplência no Regime Previdenciário, que na tabela 05 mostra que a taxa de inadimplência cresceu em média 24%.

**Tabela 05 - Inadimplência no Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS**

SONEGAÇÃO E INADIMPLÊNCIA EM	
ANO	BILHÕES
2012	15.2
2013	21.5
2014	24.0
2015	30.1
2016	32.78

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados Tesouro Direto. 2017.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Novo Consenso Macroeconômico apresenta uma nova diretriz para a política fiscal, sobrepondo-a um papel secundário na política econômica, diferente da lógica do Antigo Consenso Keynesiano, em que tal aparecia com papel ativo na ação do Estado no campo econômico. Os pressupostos do NCM influenciaram o Consenso de Washington, que propunha políticas econômicas liberais para os países em desenvolvimento.

Nessa nova moldura de construção de Novas Políticas Econômicas se fez necessário a imposição de novas regras institucionais de controle orçamentário dos Estados, tendo em instituições como o FMI e Banco Mundial, os organismos internacionais a propagar e impor aos governos o emprego dessas medidas. O Brasil aderiu ao receituário do Consenso de Washington no início da década de 1990 como resultado do processo de adesão passiva a Globalização. Enquanto a constituição de 1988 pregava avanços democráticos e sociais, o governo dominado pelos economistas ortodoxos pregava e atuou para a redução da ação e papel do Estado social e desenvolvimentista.

As políticas liberalizantes possibilitaram a expansão do processo de globalização com a abertura de novas fronteiras de investimento produtivo e não produtivo, diminuindo a força e o poder do Estado em realizar política em favor da industrialização, transformando o Estado em agente que atende os interesses do mercado financeiro. A política fiscal passa a ficar prisioneira

do mercado financeiro, com seus representantes defendendo a questão da inflação e de maior controle dos gastos do Estado, preocupados com os ganhos do mercado financeiro, quanto a solvência fiscal e a dinâmica da dívida pública, pois o objetivo de um maior pagamento de juros aos rentistas.

Em meio a crise de 2008, grandes partes dos governos concordaram que o colapso dos gastos privados tinha de ser compensado, recorreram a políticas fiscais e monetárias expansionistas na tentativa de apaziguar os danos da crise. Essa mudança impediu o desastre da grande depressão e, como a economia se estabilizou, cedo às elites e autoridades financeiras voltaram a defender a volta da sabedoria convencional e, propuseram reduzir as despesas e aumentar impostos e taxa de juros. A OCDE lança um relatório com uma nova recomendação para os países, tais medidas estavam pautadas em cortes de gastos e aumentar o imposto em face ao desemprego que se tornou crescente.

O Brasil nos anos 2000 vivenciou momentos de prosperidade econômica, pelo cenário externo favorável e pequenas mudanças na política macroeconômica interna, o governo de Luís Inácio Lula da Silva, que inicialmente apresentou uma proposta conservadora no seu primeiro mandato, mas logo em seguida mudou de perspectiva, e sua equipe econômica passou a aplicar uma Política Econômica um pouco na linha Keynesianas com participação do Estado, obtendo melhora nos indicadores econômicos e sociais. O primeiro governo Dilma mudou de perspectiva e apostou em políticas de incentivo ao setor privado, expandindo as desonerações fiscais e expandindo o crédito para empresas privadas via BNDES. O resultado dessa política foi o desequilíbrio nas contas públicas que foi agravada pela queda no preço das *comodities* que era um dos pilares de sustentação da Economia Brasileira.

O segundo Governo Dilma iniciou efetuado com o ministro Joaquim Levy aplicando um ajuste fiscal, apostando na hipótese da austeridade fiscal expansiva na formulação de suas políticas econômicas. Entretanto, os resultados dessa política levaram a piora em todos os indicadores econômicos (PIB, emprego, inflação, etc.) e sociais (voltou a crescer os indicadores de pobreza e miséria) e, também nos indicadores do setor público (desapareceu o superávit primário e ocorreu uma elevação da dívida pública). A austeridade do segundo Dilma não conseguiu equilibrar as contas públicas, não conseguiu recuperar o investimento privado, aumentou o desemprego e entramos em uma grave recessão econômica.

No Governo de Michel Temer, temos um aprofundamento das políticas econômicas neoliberais, aprovou a proposta de emenda da PEC 55 que realiza um ajuste fiscal por 20 anos nas contas do governo, implementou a uma Reforma Trabalhista, que em nome e na promessa de aumentar os empregos, promove a degradação do trabalho, acaba com direitos trabalhistas

defendidos pela OIT – Organização Mundial do Trabalho, e por fim, está a imposição da Reforma da Previdência proposta pelo novo governo vigente.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; BIASOTO JR., G. **Investimento público no Brasil: diagnósticos e proposições**. Revista do BNDES, v. 14, n. 27, junho 2007.
- ARAÚJO, A. L. Z. **Avaliação Crítica do regime de metas de inflação a partir de uma ótica pós keynesiana**. Revista Análise Econômica, Porto Alegre, 31, n. 60, setembro de 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/26176>>. Acesso em: 12 nov. 2016
- BARBOSA FILHO, F. H. (2015). **Crises econômicas e política de 2015: origens e consequências**. *Conjuntura Econômica*, v. 69, n. 9, set. 2015.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da macroeconomia clássica à macroeconomia keynesiana**. 1968. 41 p. Artigo (Da macroeconomia clássica à macroeconomiaekeynesiana)- Não, [S.l.], 1976. 1.
- BARBOSA FILHO, F. H.; PESSOA, S. (2014). **Desaceleração recente da economia**. In: **CENTRO de Debates de Políticas Públicas. Sob a Luz do Sol, Uma agenda para o Brasil: a Política Econômica do governo Dilma: a volta do Experimentalismo**. CDPP, p. 15-30.
- CASTRO, J. A.; MORAES, M.; SADECK, F.; DUARTE, B.; SIMÕES, H. **Gasto social federal em uma dimensão macroeconômica: 1995-2001**. In: ALVES PINTO, M. P.;
- BIASOTO, G. (Org.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Ed. UNICAMP, 2006.
- CARVALHO, Fernando José Cardim de. **Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana**. Revista Análise Econômica, Porto Alegre, ano 26, n. 50, p. 7-25, setembro de 2008.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Série histórica das necessidades de financiamento do setor público**. 2016. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/seriehistdivliq-p.asp>>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- BARBOSA, F.H. **Política monetária: Instrumentos, Objetivos e a Experiência Brasileira**. In: Rubens R. SAWAYA. (1996). *O Plano Real e a Política Econômica*. São Paulo: Educ, 1996.
- BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello et al. (Org.). **AUSTERIDADE PARA QUEM?**

**BALANÇO E PERSPECTIVAS DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF**. 1. Ed. São Paulo: [s.n.], 2015. 353 p. v. 1.

Bacha, S. Schwartzman (orgs.), **Brasil: a nova agenda social**, Rio de Janeiro: LTC, pp. 204-211

\_\_\_\_\_. “Perguntas Mais Frequentes” (PMF) - **Indicadores Fiscais**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2004-Indicadores%20Fiscais.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

LOPREATO, Francisco. **Caminhos da Política Fiscal do Brasil**. Campinas: UNESP, 2013.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, [S.l.], v. 1, n. n. 119, fev. 2006., p. 1-34.

Nobre, M. (2013). **Imobilismo em Movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

Ocké-Reis, C. O. **Renúncia de arrecadação fiscal em saúde no Brasil: eliminar, reduzir ou focalizar? In: Brasil em desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. v. 1.

PAULA, A. **Política Monetária no Brasil: abordagem e proposição de políticas pela ortodoxia brasileira**. Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada – Vol.

SERRANO, F.; SUMMA, R. (2012) “**A desaceleração rudimentar da economia Brasileira desde 2011**”. OIKOS, vol. 11, n. 2. Rio de Janeiro.

SERRANO F.; SUMMA, R. (2015). **Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014**. Center for Economic and Policy Research, ago.

OREIRO, José Luís e De PAULA, Luiz Fernando. **Keynes, política fiscal e a economia brasileira**. Valor Econômico, 5 de março de 2009.

RODRIGUES, Roberto. **O déficit público de alto emprego: uma aplicação para o caso brasileiro**. Dissertação submetida à Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense. Niterói, Dezembro 2004.

SERGIO GOBETTI e RODRIGO ORAIR, “**Progressividade Tributária: a agenda negligenciada**” Texto para Discussão do IPEA, no2190.

TEIXEIRA, A. **Vinte anos de política econômica**. In: \_\_\_\_\_. São Paulo no limiar do século XIX: cenários e diagnósticos. São Paulo: Seade/Seplan, 1992 vol. 1

ESTHER DWECK E RODRIGO ALVES TEXEIRA, “**A Política Fiscal do Governo Dilma e a crise econômica**” Texto para discussão do Instituto de Economia-

UNICAMP, 2017.

FROYEN, R. T. **Macroeconomia: teorias e aplicações**. 2. ed. São Paulo: Saraiva.

2013. GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SALTO, Felipe. **Austeridade e Retrocesso**. Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil, São Paulo, CPI BRASIL, 2016.

**UMA INTERPRETAÇÃO PÓS-KEYNESIANOS SOBRE A TAXA DE CÂMBIO  
BRASILEIRA: PÓS-CRISE DE 2008**  
**POST-KEYNESIAN INTERPRETATION ON THE BRAZILIAN EXCHANGE RATE:  
POST-CRISIS OF 2008**

Paloma Almeida Silva<sup>142</sup>

**RESUMO**

A taxa de câmbio configura uma variável complexa e de grande importância para a economia moderna, muito em função da sua particularidade em ser um dos principais preços relativos da economia. Esta variável pode influenciar diretamente o desempenho macroeconômico de um país, relacionando-se tanto com o mercado de bens e serviços quanto com o mercado de ativos. Assim, o presente trabalho tem como objetivo principal estudar a trajetória da taxa de câmbio brasileira após o choque da crise financeira internacional de 2008. Para este fim, foi utilizado um arcabouço teórico baseado na premissa pós-keynesiana, de modo a explicar os determinantes da taxa de câmbio e incertezas do sistema monetário e financeiro internacional. A metodologia utilizada foi a análise gráfica, baseada na estatística descritiva de interpretação dos dados. Os resultados apresentados apontam que existe uma relação entre as expectativas dos agentes com a taxa de câmbio e os fluxos de investimento externo, principalmente os de curto prazo. Constatou-se também que, no período analisado, o Banco Central do Brasil atuou de maneira determinante no mercado cambial. Assim, é possível concluir que mesmo o artigo sendo uma pesquisa preliminar, ele cumpre o seu papel analítico, reforçando a importância deste estudo tanto para a economia brasileira quanto para as economias emergentes e desenvolvidas, que em tempos apresentam períodos de mudanças abruptas em seus mercados cambiais.

**Palavras-chave:** Taxa de Câmbio; Expectativas; Economia Brasileira.

**ABSTRACT**

The Exchange rate represents a complex and significant variable to modern economy because of its special feature of being one of the most important relative prices in economy. It may influence directly the macroeconomic performance of a country, as it relates to the goods and service market, and the asset market. Thus, the present essay aims to study the history of the Brazilian exchange rate after the international financial crisis in 2008. Therefore, we used a theoretical framework based on the Post-Keynesian approach, in order to explain the determinants of the exchange rate, and uncertainties of the international monetary and financial system. We used the methodology of graphical analysis, based on a statistical description of Data. The results point to a possible connection between the agents' expectations with the exchange rate, and the outward flows of investment, specially the short-term ones. In addition, we could confirm that the Central Bank of Brazil in that period was determinant to the foreign exchange market. Hence, even it is a preliminary survey, the present essay accomplishes with its analytical purpose. Furthermore, we emphasize its importance not only to Brazilian

---

<sup>142</sup>Mestranda em Economia pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"- FClar, Unesp, Araraquara. E bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. E-mail: [palmeidasilva617@gmail.com](mailto:palmeidasilva617@gmail.com). Este artigo foi financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

economy, but also to the emerging and developing countries, that have shown periods of abrupt changes in their foreign exchange markets.

**Keywords:** Exchange Rate; Expectations; Brazilian economy.

## 1 INTRODUÇÃO

A taxa de câmbio representa um dos principais preços relativos da economia moderna, influenciando diretamente o desempenho macroeconômico de um país assim como a sua estrutura produtiva. O câmbio constitui, portanto, uma referência para a formação de preços de bens, serviços e ativos financeiros.

Para Rossi (2016) o câmbio é uma tarifa de troca entre as mercadorias (interna e externa) no mercado internacional. Rossi pontua que “a variação na taxa de câmbio é, portanto, a variação do preço de uma moeda medida em relação a outra moeda e, conseqüentemente, é a variação de toda uma estrutura de preços relativos que tem impacto nos ganhos de setores econômicos” (2016, p.15).

Com a evolução da globalização financeira, as operações nos mercados cambiais se modificaram, passando de uma escala puramente comercial para, também, financeira. Assim, o câmbio passou a ser vista como um ativo financeiro e, conseqüentemente, de caráter especulativo, operando no mercado sobre a classificação de curto prazo e longo prazo.

No curto prazo, o mercado de câmbio, à vista, opera conforme a quantidade demandada e ofertada de moedas, de acordo ao formato tradicional de compra e venda de qualquer outra mercadoria. No de longo prazo, a determinação do nível de preços depende da expectativa quanto a evolução dos preços, do trato das incertezas, atuação do Banco central do país e da influência de outras variáveis relevantes (BAUMANN E GONÇALVES, 2015).

Na maioria dos países subdesenvolvidos as autoridades monetárias tomam para si o controle do movimento da taxa de câmbio mediante intervenções ativas nos mercados cambiais. Tal controle corresponde o regime flutuação suja, com graus diferenciados de intervenção de acordo com a dinâmica econômica do país (ANDRADE; PRATES, 2012).

A intervenção do Banco central no mercado cambial se deve ao receio das flutuações e conseqüentemente da instabilidade que esta flutuação causaria na economia. As economias subdesenvolvidas historicamente apresentam maior sensibilidade à volatilidade, flutuação e a instabilidade financeira em comparação com as economias desenvolvidas. Fazendo que a prática dos Bancos Centrais dessas economias se transforme em uma estratégia defensiva em meio ao ambiente financeiro internacional (ANDRADE; PRATES, 2012).

A teoria pós-keynesiana de determinação da taxa de câmbio desenvolvida, principalmente, por John Harvey argumenta que a taxa de câmbio não é determinada por um preço de equilíbrio de mercado, propondo que a formação das expectativas sob incerteza e os fluxos de curto prazo nos mercados financeiros direcionam as taxas de câmbio.

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo principal interpretar, com base em um arcabouço teórico pós-keynesiano, a trajetória da taxa de câmbio do Brasil entre os anos de 2008-2016. Este período foi escolhido devido as mudanças no ambiente econômico e financeiro dos países em decorrência da crise econômica mundial.

A hipótese formulada conjectura que a trajetória da taxa de câmbio brasileira correspondeu as mudanças de expectativas dos agentes, baseado no nível de entrada dos investimentos de curto prazo.

Como metodologia foi utilizado a estatística descritiva para a interpretação dos dados. Utilizou-se dados mensais e semestrais (retirados pela média das variáveis) para interpretar a relação entre as variáveis de taxa de câmbio e investimento em carteira estrangeiro (curto prazo). A taxa de câmbio nominal – venda fim de período–foi coletada do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o investimento em carteira foi coletado junto as estatísticas do Banco Central do Brasil.

Para tal fim, o presente artigo está organizado em três seções além desta introdução e considerações finais. A primeira seção do artigo apresenta a abordagem pós-keynesiana sobre os determinantes da taxa de câmbio, além de introduzir a visão sobre as expectativas e incertezas do mercado cambial. A segunda seção apresenta um breve retrospectivo acerca da tratativa da taxa de câmbio no Brasil entre 1999- 2008 (início do regime de câmbio flutuante até o início do ponto da discussão). A terceira seção dedica-se ao estudo da trajetória da taxa de câmbio no período assinalado, visando a compreensão coerente com a teoria proposta.

## **2 ABORDAGEM PÓS-KEYNESIANA DA TAXA DE CÂMBIO**

A abordagem pós-keynesiana fundamenta-se na ideia de que os fluxos de capitais de curto prazo desempenham um papel ativo e altamente relevante no mercado cambial, sendo estes, um dos principais determinantes da trajetória das taxas de câmbio atualmente. Essa abordagem surgiu quase que imediatamente ao fim do acordo de *Bretton Woods*, fornecendo uma explicação a respeito da dinâmica volátil da taxa de câmbio no sistema monetário e financeiro internacional, que emergiu após o fim deste regime.

A tentativa de se entender e explicar os determinantes da taxa de câmbio não é recente, ainda em 1916 Cassel formulou a teoria da paridade do poder de compra (PPC), que

basicamente seria a equivalência entre o preço de um bem doméstico e o preço de um bem estrangeiro. Um aumento do nível de preços no mercado interno será acompanhado por aumento proporcional da taxa de câmbio nominal. Neste sentido, a taxa de câmbio seria definida para manter o equilíbrio entre os preços interno\externo.

As mudanças na estrutura financeira mundial geradas pela Segunda Guerra mundial serviram de base para a introdução do modelo Macro-Keynesiano aberto<sup>143</sup> onde a taxa de câmbio assume um papel exógeno, sendo determinada pela oferta e demanda de divisas no mercado comercial considerando as restrições do Balanço de Pagamentos e o controle do governo.

Com a derrocada da síntese neoclássica e a retomada do monetarismo alguns modelos monetários surgiram, destacando os modelos monetários de preços fixos e flexível. Dornbusch em 1976 introduziu a abordagem do modelo monetário com preços fixos, que visava explicar esse novo fenômeno cambial, no qual ressaltou em dois fatores empiricamente constatados: a volatilidade do mercado cambial e os desequilíbrios comerciais de curto prazo.

Partindo da contribuição de Dornbusch, Harvey desenvolveu a sua teoria dos determinantes da taxa de câmbio. Assumindo as premissas realísticas e pós-keynesianos de moeda endógena, ambiente de incerteza, equilíbrio abaixo do pleno emprego e nenhuma tendência ao equilíbrio da balança comercial.

Harvey é, possivelmente, o principal autor pós-keynesiano que trata da determinação cambial com uma vasta literatura (1991; 1996; 1999; 2001; 2006; 2007; 2009; 2012). O autor se coloca em oposição a teoria do *mainstream*, já que esta teoria sugere que a taxa de câmbio seja determinada por alguns “fundamentos”, principalmente a longo prazo

Segundo Harvey (1999), as mudanças na taxa de câmbio demonstram os movimentos de troca (venda e compra) nas posições especulativas dos agentes que atuam no mercado cambial. De acordo com ele, os agentes (com exceção do governo) só têm três motivos para demandar moeda estrangeira: importação\exportação, investimento estrangeiro direto e investimento estrangeiro em carteira (portfólio).

Isto posto, entende-se que o preço das divisas reflete as decisões de compras e venda dos agentes no mercado, que atuam por meio das expectativas de ganhos financeiros, de curto prazo e de alocação de portfólio dos investidores.

---

<sup>143</sup> Representado pela síntese neoclássica básica, a qual, mais tarde, incorporando o câmbio, originou o modelo Mundell-Fleming.

Com isso, a formação das expectativas dos agentes nos mercados cambiais, em um ambiente de incertezas, se torna objeto de grande importância para o entendimento da trajetória da taxa de câmbio. Por conseguinte, as expectativas dos agentes podem ser enxergadas como determinante fundamental dos preços das moedas, assim se torna vital entender quais os fatores que compõem seu processo de elaboração.

Para Harvey (2005) a origem do comportamento dos agentes na formação de expectativas está associada a existência da incerteza, o que ocasiona a preferência pela liquidez. Em função da alta liquidez da moeda (M1), os agentes almejam se prevenir dos eventos mais inesperados e perturbações financeira. Ainda segundo este, esse comportamento está ligado a fatores psicológicos e estratégicos ligados a tomada de decisões.

Essa ideia é concomitante com a teoria acerca do comportamento dos agentes dos mercados, desenvolvida por Keynes na Teoria Geral (1936) e da realização das incertezas no seu artigo de 1937, intitulado *The General Theory of Employment, Interest and Money* (GT). Keynes foi um dos primeiros economistas a analisar a importância da incerteza na dinâmica dos eventos econômicos, e para ele a incerteza é a razão principal para a ocorrência de flutuações de investimento e preferência pela liquidez.

Keynes ressalta que em uma economia cheia de expectativas, na qual a incerteza não pode ser modelada de forma fixa, as tomadas de decisão dos agentes econômicos são realizadas a partir de “convenções”. Nesse sentido, tendo como base a incerteza do futuro, os investidores, seguem seus *animal spirits*, estado de confiança dos indivíduos formado com base em tratados vitalícios.

Os Pós-Keynesianos se alimentam das ideias anteriormente citadas, afirmando que as economias monetária e financeira são, por ventura, instáveis devido ao fato de que as tomadas de decisões dos agentes econômicos têm como base um ambiente de incerteza.

Davidson (1994), por conseguinte, admite que o processo pelo qual as expectativas são criadas é classificada como ergódico e não-ergódico. No processo ergódico, a incerteza pode ser mensurada pela probabilidade<sup>144</sup>, dado que o risco se move a longo prazo em valores próximos a estimativas de valores passados. Enquanto o processo não-ergódico, a incerteza não pode ser mensurada com base seus movimentos ao longo do tempo, deste modo, as leis da probabilidade não se aplicam a este processo.

---

<sup>144</sup> O conceito de probabilidade aqui referenciado foi desenvolvido por Keynes na obra intitulada “**Treatise on Probability**” (1921). Em que consiste em um fundamento a qual a crença racional é sustentada por circunstâncias intuitivas e/ou repetitivas.

Consciente de que as expectativas e incertezas afetam o comportamento da taxa de câmbio, os agentes procuram se firmar em previsões para as suas tomadas de decisões. Assim, as expectativas de curto prazo seriam mais suscetíveis a variações repentinas aos eventos político e econômicos, já as expectativas de médio prazo seriam menos suscetíveis a essas variações, visto que essas expectativas estariam fundamentadas em uma previsão do cenário geral dos mercados cambiais (HARVEY, 2009a).

Com isso, conclui-se então que a taxa de câmbio corrente seria uma relação entre os valores esperados no curto e médio prazo. Portanto, uma modificação das expectativas, acarretaria em uma alteração da taxa de câmbio corrente. Dessa maneira, a volatilidade das taxas de câmbio no curto prazo derivaria da variação das expectativas num ambiente de incerteza e irreversibilidade das decisões dos agentes.

### **3 FATORES ESTILIZADOS DA TRAJETÓRIA DO CÂMBIO BRASILEIRO PÓS-CRISE INTERNACIONAL**

Em 2008 o BCB manteve a sua política de intervenção voltada para à aquisição de divisas no mercado à vista, visando o equilíbrio das reservas internacionais. Neste mesmo ano, o Brasil foi considerado o quarto destino preferido pelas quatrocentas empresas multinacionais mais importantes do mundo e um dos segundos mercados mais seguros do mundo, até o momento, o que tornou a economia brasileira alvo de intensos fluxos de capitais, tanto de portfólio como de ID.

Mas, com o agravamento da crise, o cenário referente a entrada de capitais de curto prazo sofreu uma redução acentuada a partir de setembro do mesmo ano. Este influxo de capitais do mercado cambial doméstico, resultando no primeiro déficit global nesse mercado desde 2002. A fuga de capitais foi acompanhada pela desvalorização do real, tal relação pode ser observada no gráfico 1, onde no primeiro semestre do ano de 2008, a taxa de câmbio estava em torno de R\$ 1,59 (venda- fim de período), mas já no fim do segundo semestre a taxa teve uma considerável desvalorização cambial passando para R\$2,34 (BCB, 2008).

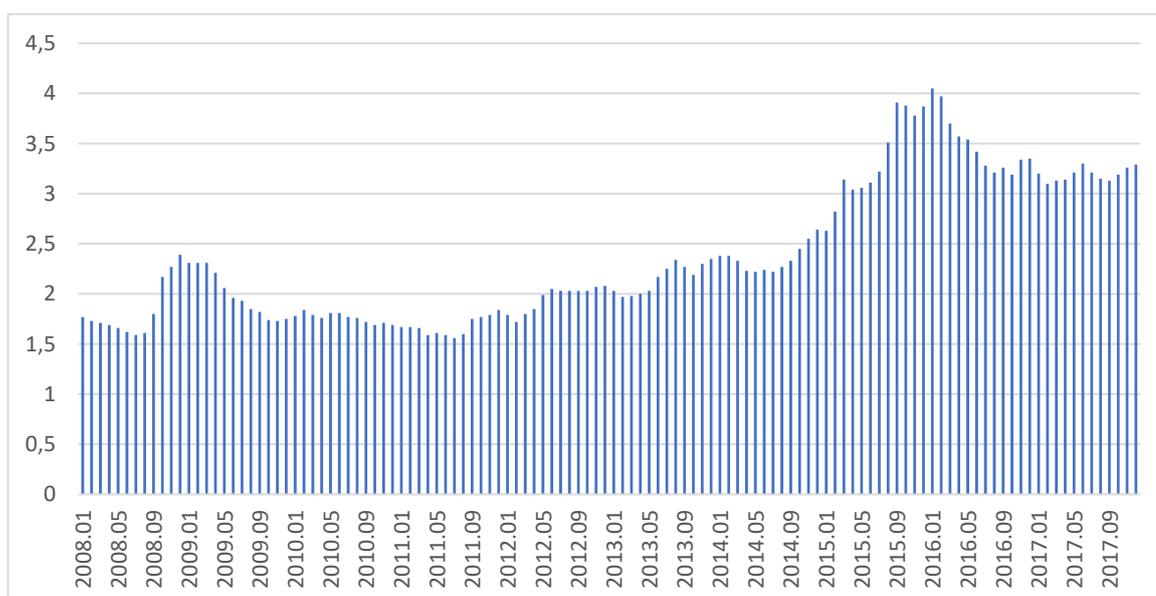
Em 2009, o movimento da taxa de câmbio se caracterizou como um retorno a valorização. A condução da política cambial foi orientada para garantir a liquidez em moeda estrangeira e suprir a escassez de oferta de linhas internacionais. No mesmo ano, a conta financeira do BP evidenciou um ambiente de reversão progressiva do risco nos mercados financeiros internacionais ao longo de 2009. Essa reversão se concretizou em números, registrando o ingresso líquido de US\$69,4 bilhões, discriminados em US\$25,9 bilhões dos

investimentos diretos líquidos, US\$46,2 bilhões de investimentos em carteira e US\$17,2 bilhões de outros investimentos (BCB, 2009).

Em 2010, o cenário internacional apresentava uma maior liquidez e a preocupação do Banco Central era evitar que esta liquidez em moeda estrangeira resultasse em excessiva volatilidade e desequilíbrios no mercado de câmbio. Para isso, o BCB manteve a estratégia de fortalecimento das reservas internacionais. Mesmo assim, o real fechou o ano com uma apreciação nominal de 4,31% frente ao dólar norte-americano. No gráfico 1 observa-se que no primeiro semestre de 2010 a taxa de câmbio depreciou em relação segundo semestre de 2009, mas no segundo semestre a mesma voltou a apreciar. Em termos de ingresso líquido de capitais houve uma redução do saldo anual, causado principalmente pela redução da entrada de capital de curto prazo conforme observado na tabela 1 do *anexo A*.

Em 2011 o BCB mudou o tom quanto a condução da sua política adotando a circular nº 3.520 que determinava que as instituições financeiras recolhessem ao Banco Central, sob a forma de depósito compulsório, 60% do valor da posição de câmbio vendida. Neste ano o mercado cambial registrou um superávit, tanto nas transações comerciais quanto na financeira, contudo neste último a entrada de investimento externo veio decrescendo entre os dois semestres de 2011. Frete a essa conjuntura, o real registrou uma depreciação anual de 12,6% perante ao o dólar dos EUA no ano supracitado, sentido principalmente no segundo semestre de 2011. Quanto ao saldo líquido de capitais o resultado indicou a redução significativa da captação líquida de capitais, conforme a tabela 1.

**Gráfico 1:** Taxa de câmbio nominal



**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo BCB, 2019.

Já em 2012, a economia brasileira já apresentava os primeiros sinais de fadiga, no que se refere ao mercado cambial. Os mercados cambiais pelo mundo aos poucos retomavam a liquidez, o que deu certa liberdade para as ações do BCB em adotar medidas de contenção a entrada de capital especulativo de curto prazo, além de retomar com os leilões de compra de divisas. A taxa de câmbio fechou o ano com uma depreciação de 8,9%, houve também uma retomada dos fluxos de capitais de curto prazo, pouco expressiva, principalmente quando comparadas as demais rubricas da conta financeira (BCB, 2012).

Em 2013, as condições anteriormente impostas pelo BCB de moderação no mercado de cambio nacional foram flexibilizadas, adotando as medidas de redução a zero a alíquota do IOF para estrangeiros em aquisição de cotas de fundos de investimento imobiliário; redução a zero a alíquota do IOF sobre o ingresso de capital estrangeiro em aplicações de renda fixa negociados no país; retirada da alíquota de 60% de depósito compulsório sobre a posição vendida de câmbio das instituições financeiras, entre outras ações. Essas medidas visavam conter a desvalorização do real que fechou o ano com uma depreciação de 14,6% frente ao dólar dos EUA. As medidas do BCB surtiram efeito, dado que os fluxos de capitais foram retomados condicionados a uma elevação de US\$22,4 bilhões no investimento direto brasileiro no exterior, US\$4,4 bilhões no investimento em carteira e US\$3,8 bilhões nos outros investimentos (BCB, 2013).

No ano de 2014, o Banco Central frente a desvalorização cambial adotou ou manteve várias medidas como: o decreto nº 8.263 que reduzia de 360 para 180 dias, o prazo médio mínimo dos ingressos de recursos sujeitos à alíquota de 6,0% de IOF; prorrogação dos leilões de swap e venda de dólares e a regulamentação de convênios bilaterais relacionados ao Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) contemplados no âmbito do Mercosul. Conforme observado no gráfico 1, em 2014 o Brasil segue na tendência de depreciação do real de modo mais agressivo, o real depreciou 13,4% frente ao dólar no ano de 2014. No seguimento financeiro o país registou um déficit de US\$13,4 bilhões, refletindo aumentos respectivos de 13,6% e 10,8%, nas compras e nas vendas de moeda estrangeiro (BCB, 2014).

No ano de 2015 a taxa de câmbio apresentou uma acentuada depreciação, vide gráfico 1. Vários fatores podem ser apontados para justificar a intensificação da depreciação, tais como: “incertezas em relação ao início do processo de normalização da política monetária dos EUA; [...] desaceleração do crescimento econômico da China, [...] e aos efeitos da redução da nota de crédito soberano do Brasil por importantes agências de *rating* (BCB, 2016). Neste ano, o real se depreciou 47% em relação ao dólar, mesmo com um superávit no mercado de câmbio

contratado. A atuação do BCB ficou à vista de reduzir a volatilidade das cotações, além de promover a fluidez do mercado e oferecer proteção cambial aos agentes econômicos.

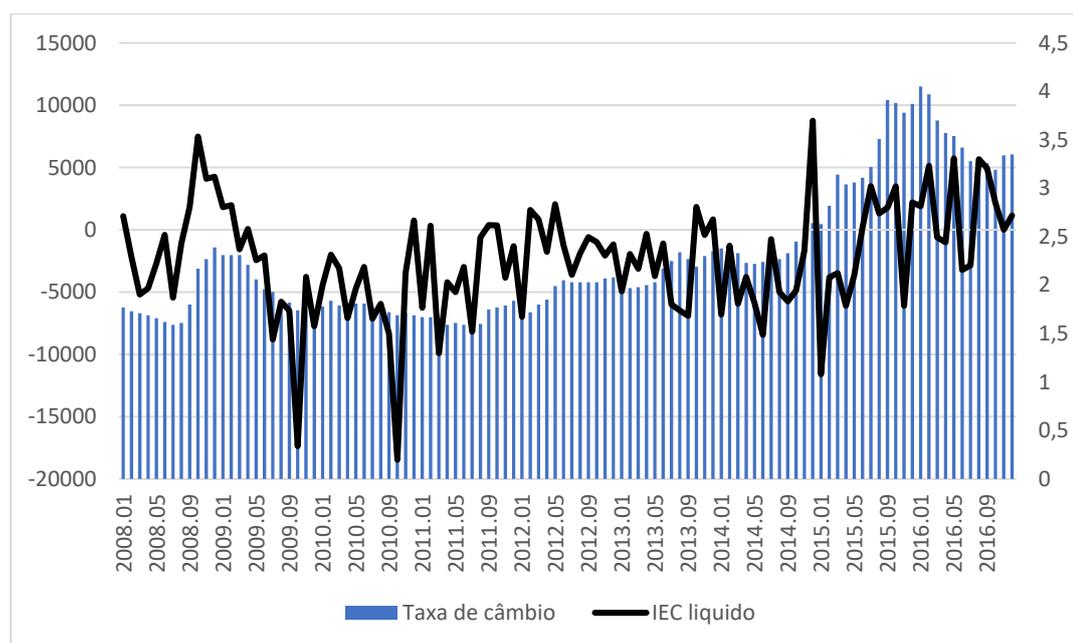
A partir do primeiro semestre de 2016, a taxa de câmbio volta a apresentar relativa estabilidade, conforme gráfico 1. Neste ano o seguimento comercial apresentou um *déficit*, ao mesmo passo que o segmento financeiro apresentou um saldo superavitário, o que oportunizou o financiamento do primeiro. Ainda em 2016 a economia brasileira sofreu com as expectativas de mudanças na condução da política monetária dos EUA e por conta das eleições norte americana, o resultado disso foi uma fuga de capitais dos países em desenvolvimento para a economia americana (IPEA, 2016).

#### **4 INTERPRETAÇÃO PÓS-KEYNESIANA DA TRAJETÓRIA CAMBIAL BRASILEIRA**

Atrelando a movimentação cambial brasileira no período assinalado à teoria pós-keynesiana é possível constatar que a trajetória da taxa de câmbio está vinculada ao fluxo de capitais de curto prazo, expectativas e risco inerentes ao investimento em economias subdesenvolvidas, mesmo o Brasil sendo considerado uma economia segura, no início do período estudado.

A economia mundial do pós-crise se tornou um ambiente de extrema cautela quanto aos investimentos, principalmente os especulativos. Mas, como o país passava por uma onda de bonança, vivida até 2011, o capital externo continuava a entrar na economia brasileira, com a ressalva da variação quanto o volume líquido, contudo o volume foi suficiente para estancar até os déficits em transações correntes do balanço de pagamentos.

Mas, com as mudanças do cenário externo em 2012, a crise política e financeira que se estourava no Brasil a partir de 2013, a eleição presidencial de 2014, o *impeachment* pouco convencional dá até então Presidente do Brasil, Dilma Rousseff em 2016, somados ainda a redução da nota de crédito do país por meio de importantes agências de avaliação de risco agravaram os desequilíbrios cambiais do Brasil, resultando em uma manobra mais agressiva do BCB.

**Gráfico 2: Taxa de câmbio X IEC líquido**

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo BCB, 2019.

∴ Dados referentes a metodologia BPM6 do Balanço de Pagamentos

O gráfico 2 exibe a trajetória da variação taxa de câmbio nominal e IEC líquido. Com base na análise descritiva acima associados a interpretação do gráfico 2, conclui-se que IEC e a taxa de câmbio tem trajetórias compatíveis.

No início da análise entre os anos de 2008 e 2009 já é possível observar o primeiro contratos, em função das incertezas que cercava os mercados em desenvolvimento os fluxos de capitais de curto prazos migraram para mercados mais “seguros”, conforme se reduzia a receita de IEC a taxa de câmbio se tornava mais desvalorizada. O retorno da confiança no mercado nacional oportunizou a volta do IEC já no segundo semestres de 2009, tabela 1, esse movimento direcionou a taxa de câmbio para um novo patamar de valorização que perdurou até 2011.

Entre os anos de 2012 e 2014 a taxa de câmbio volta a se depreciar é possível observar que mesmo o IEC líquido sendo positivo, na maior parte do período, o volume apresentado foi se reduzindo, uma justificativa para a redução do volume do IEC não foi formulada, em função de ser um ponto de discursão amplo e fora do escopo proposto neste trabalho. Esse movimento compatível pode ser observado até o ano de 2015.

Em 2016 a taxa de cambio sofre uma valorização, mas o IEC sofrem com uma fuga de capitais, ou seja, a teoria neste ano não se aplica, isso pode ser justificado pelas expectativas dos agentes na economia brasileira, uma vez que havia uma tendência de depreciação cambial desde 2013 e demais fatores que afetam a decisão de investir, o que pode ter levado os investidores a mercados mais líquidos.

A fuga de capitais de curto prazo, neste ano, pode ser associada também as expectativas com os ganhos de curto prazo nas economias desenvolvidas já que o Brasil é uma economia periférica e uma elevação das expectativas com ganhos de rentabilidade nos países desenvolvidos faz os fluxos de capitais migrarem para o segundo. Outra hipótese levantada ainda neste ano é quanto a redução da taxa de juros, visto que esta medida reduz os ganhos de curto prazo.

Com relação a incompatibilidade dos fluxos de capitais de curto prazo com a trajetória cambial em alguns pontos é coerente supor que a taxa de câmbio pode ter respondido as variações dos fluxos direcionados ao investimento estrangeiro direto e dos fluxos comerciais em grande escala. Muitas vezes, os investidores, também, apostam por apostar em outras modalidades de investimento, não caracterizado como Investimento em carteira, uma vez que a economia brasileira ainda representa uma economia com alta rentabilidade em função da taxa de juros elevada.

Fatores políticos relacionados a economia brasileira também deve ser considerado quanto o influxo de capitais de curto prazo neste período, tanto quanto fatores externos, dado a relação periférica que o Brasil detém em relação as economias centrais.

Teoricamente, toda essa conjuntura reduziria as expectativas dos agentes, que consequentemente afetaria o volume de investimentos de curto prazo no país.

Em síntese a trajetória cambial durante os anos de 2008-2016 pode ser explicada pela teoria pós-keynesiana, uma vez que os fluxos de capitais de curto prazo se relacionam diretamente com a taxa de câmbio, isso por que os fluxos de capitais, ou melhor dizendo a rápida variação destes fluxos representam as mudanças nas expectativas dos agentes na busca por ganho de curto prazo.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho teve como objetivo estudar a trajetória da taxa de câmbio do Brasil durante o período de pós-crise financeira, aqui compreendido entre 2008-2016. Partindo de pressupostos pós-keynesiana para a determinação da taxa de câmbio, desenvolvida principalmente por John Harvey e da elaboração das expectativas de Davidson e propriamente de Keynes.

Dito isso, o presente trabalho obteve algumas conclusões importantes acerca da trajetória cambial brasileira no período proposto. Mesmo baseado em um ferramental pouco sofisticado conclui-se que as expectativas dos agentes, ou melhor dizendo a flutuação dos capitais de curto prazo afeta a taxa de câmbio. Tal afirmação se justifica quando observado a

trajetória da taxa de câmbio em função da entrada e saída de investimento externo. Afinal, quando a depreciação cambial do país passou a ser mais acentuada houve uma fuga de capitais de curto prazo, contudo o volume de investimento de médio e longo prazo (Investimento direto) permaneceu em um patamar elevado, conforme observado na tabela 1.

Assim, entende-se que embora a teoria de Harvey afirme que os determinantes da trajetória cambial estão vinculados as expectativas dos agentes, na economia brasileira, a trajetória cambial responde também a outras variáveis tais como: A intervenção no mercado de câmbio por meio do Banco Central; mudanças no padrão de consumo do investimento; a conjuntura política interna e as expectativas quanto as economias desenvolvidas.

Em consenso com que foi explanado, conclui-se também que a atuação do BCB no mercado cambial foi preponderante no período estudado, intervindo consistentemente no mesmo para evitar altas volatilidade, grandes distorções cambiais quando não eficiente administrar as distorções para reduzir as incertezas do mercado. Essa atuação constante acabou servindo como uma “proteção” aos agentes desse mercado, como bancos e investidores estrangeiros de que suas posições assumidas teriam riscos minimizados.

Por fim, o objetivo proposto do trabalho em estudar a trajetória da taxa de câmbio foi alcançado, com a ressalva de que para se retirar conclusões mais precisas é necessário ter uma carga teórica maior aprofunda, analisar a relação em contextos adversos e com um ferramental mais sofisticado.

Esta temática se faz presente dado a intensificação das operações especulativas da globalização financeira, que por vezes superaram até mesmo os fluxos comerciais em valores absolutos. O que reforça a importância deste assunto, permitindo que se desenvolva novos estudos na área não se limitando apenas a economia brasileira, mas também à outras economias emergentes e possivelmente nas economias mais avançadas, que por venturam também passam por mudanças abruptas em suas taxas de câmbio e convivem com o risco constantemente.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, R.; PRATES, D. M. **Dinâmica da taxa de câmbio em uma economia monetária periférica: uma abordagem Keynesiana.** Nova Economia, v. 22, p. 235-257, 2012.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil:** Relatório anual. Brasília: 2008. v. 44 p. 1-251.
- \_\_\_\_\_. **Boletim do Banco Central do Brasil:** Relatório anual. Brasília: 2009. v. 45 p. 1-237.
- \_\_\_\_\_. **Boletim do Banco Central do Brasil:** Relatório anual. Brasília: 2010. v. 46 p. 1-239.

- \_\_\_\_\_. **Boletim do Banco Central do Brasil: Relatório anual.** Brasília: 2011. v. 47 p. 1-224.
- \_\_\_\_\_. **Boletim do Banco Central do Brasil: Relatório anual.** Brasília: 2012. v. 48 p. 1-225.
- \_\_\_\_\_. **Boletim do Banco Central do Brasil: Relatório anual.** Brasília: 2013. v. 49 p. 1-214.
- \_\_\_\_\_. **Boletim do Banco Central do Brasil: Relatório anual.** Brasília: 2014. v. 50 p. 1-230.
- \_\_\_\_\_. **Boletim do Banco Central do Brasil: Relatório anual.** Brasília: 2015. v. 51 p. 1-224.
- BAUMANN, R.; GONÇALVES, R. **Economia internacional: Teoria e experiência brasileira.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- DAVIDSON, P. **Post keynesian maciueconomic theory.** Aldershot: Edward Elgar, 1994.
- DORNBUSCH, R. **Expectations and exchange rate dynamics.** *Journal of Political Economy*, University of Chicago, v. 84, n. 6, p. 1161-1176, 1976.
- HARVEY, J. T. Exchange rates: Volatility and misalignment in the post-Bretton Woods Era. In: DEPREZ, J. & HARVEY, J. T. (1999) (Eds.). **Foundations of International Economics: Post Keynesian perspectives.** London: Routledge, 1999. cap. 8.
- \_\_\_\_\_. Post keynesian versus neoclassical explanations of exchange rate movements: a short look at the long run. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 28, n. 2, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Currencies, capital flows and crises – A post keynesian analysis of exchange rate determination.** Nova York: Routledge, 2009a.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Carta de Conjuntura.** Rio de Janeiro : Ipea. Dimac, 2016. V,33, p. 1-124.
- \_\_\_\_\_. **Economia brasileira no período 1987-2013: relatos e interpretações da análise de conjuntura no Ipea,** Fernando José da S. P. Ribeiro et al. (Org), Brasília : IPEA, 2015. Disponível em <  
[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26661](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26661)> Acesso em: 18 de Janeiro de 2017.
- KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, dos juros e da moeda.** 1. Ed. São Paulo: Atlas, 1982.
- \_\_\_\_\_. **The General Theory of Employment, Interest, and Money,** CW, XIV, pp. 109-123, 1937a Disponível em <  
<http://cas2.umkc.edu/economics/people/facultypages/kregel/courses/econ645/winter2011/generaltheory.pdf>> Acesso em 12 de julho de 2018.
- PRATES, D. M. **O regime cambial brasileiro de 1999 a 2008.** CEPAL, Textos para Discussão nº 12, 2010. Disponível, em <  
[http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs\\_Ipea\\_Cepal/tdcepal\\_012.pdf](http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs_Ipea_Cepal/tdcepal_012.pdf)>. Acesso em: 08 de julho de 2018.

[Anexo A – Contas selecionadas do balanço de pagamentos: Entre 2008-2017]

**Tabela 1: Balanço de Pagamentos - semestral- 2008-2017**

<b>Balanço de pagamentos – BPM6 - Contas selecionadas</b>										
US\$ milhões	Continua...									
Discriminação	2008.1	2008.2	2009.1	2009.2	2010.1	2010.2	2011.1	2011.2	2012.1	2012.2
<b>Transações correntes</b>	<b>-2 856</b>	<b>-3 153</b>	<b>- 606</b>	<b>-5 940</b>	<b>-6 978</b>	<b>-6 571</b>	<b>-5 055</b>	<b>-8 228</b>	<b>-6 535</b>	<b>-9 172</b>
Receitas	22 745	18 640	17 600	18 981	21 015	27 022	29 138	28 024	23 095	24 610
Despesas	25 601	21 793	18 206	24 921	27 993	33 593	34 193	36 252	29 630	33 782
<b>Conta Financeira: Concessões líquidas (+) / Captações líquidas (-)</b>	<b>-2 910</b>	<b>1 087</b>	<b>-1 335</b>	<b>-8 874</b>	<b>-7 751</b>	<b>-6 383</b>	<b>-5 189</b>	<b>-8 429</b>	<b>-6 139</b>	<b>-7 956</b>
<b>Investimento direto</b>	<b>-1 684</b>	<b>-4 968</b>	<b>-4 174</b>	<b>-9 366</b>	<b>-1 769</b>	<b>-13 583</b>	<b>-6 749</b>	<b>-6 345</b>	<b>-6 816</b>	<b>-5 847</b>
<b>Investimentos diretos no exterior</b>	<b>1 734</b>	<b>3 044</b>	<b>-2 485</b>	<b>-2 971</b>	<b>1 615</b>	<b>6 844</b>	<b>1 757</b>	<b>2 548</b>	<b>- 63</b>	<b>492</b>
Ingressos	455	1 429	4 652	4 822	795	1 292	1 190	1 228	627	1 544
Saídas	2 189	4 474	2 167	1 851	2 410	8 136	2 947	3 776	564	2 036
<b>Investimentos diretos no país</b>	<b>3 418</b>	<b>8 012</b>	<b>1 689</b>	<b>6 395</b>	<b>3 384</b>	<b>20 427</b>	<b>8 506</b>	<b>8 894</b>	<b>6 752</b>	<b>6 339</b>
Ingressos	4 668	14 157	3 628	11 396	6 493	24 622	11 600	13 265	8 337	10 916
Saídas	1 250	6 145	1 939	5 001	3 108	4 195	3 094	4 371	1 585	4 578
<b>Investimentos em carteira</b>	<b>-402</b>	<b>4 259</b>	<b>-2 054</b>	<b>-7 742</b>	<b>-2 977</b>	<b>746</b>	<b>-2 985</b>	<b>-1 310</b>	<b>-1 235</b>	<b>-1 168</b>
<b>Investimentos em carteira – ativos</b>	<b>3</b>	<b>-1 116</b>	<b>-253</b>	<b>-4 661</b>	<b>-28</b>	<b>6 954</b>	<b>-3 435</b>	<b>-2 504</b>	<b>-65</b>	<b>650</b>
Receitas	611	1 160	364	4 852	744	2 041	4 051	2 785	729	1 014
Despesas	614	44	110	191	716	8 995	616	281	664	1 663
<b>Investimentos em carteira – passivos</b>	<b>405</b>	<b>-5 375</b>	<b>1 801</b>	<b>3 081</b>	<b>2 949</b>	<b>6 208</b>	<b>-450</b>	<b>-1 194</b>	<b>1 169</b>	<b>1 817</b>
Receitas	38 890	11 379	18 471	14 385	10 294	17 243	10 224	12 249	10 767	14 460
Despesas	38 485	16 754	16 670	11 304	7 345	11 035	10 674	13 443	9 598	12 642
<b>Derivativos</b>	<b>103</b>	<b>-9</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>35</b>	<b>-28</b>	<b>-14</b>	<b>-1</b>	<b>5</b>
Ativos	-20	-66	-4	-8	-33	-54	-48	-31	-23	-14
Passivos	-123	-57	-15	-14	-35	-90	-19	-17	-22	-19

<b>Balanço de pagamentos – BPM6 - Contas selecionadas</b>										
US\$ milhões										
Discriminação	2013.1	2013.2	2014.1	2014.2	2015.1	2015.2	2016.1	2016.2	2017.1	2017.2
<b>Transações correntes</b>	<b>-2 692</b>	<b>-6 595</b>	<b>-5 086</b>	<b>-11 654</b>	<b>-2 566</b>	<b>-2 443</b>	<b>-2 489</b>	<b>-5 897</b>	<b>1 328</b>	<b>-4 326</b>
Receitas	25 487	25 532	25 286	22 906	23 673	22 023	20 497	21 153	23 570	23 650
Despesas	28 180	32 127	30 372	34 560	26 238	24 466	22 986	27 050	22 242	27 977
<b>Conta Financeira: Concessões líquidas (+) / Captações líquidas (-)</b>	<b>-3 496</b>	<b>-5 313</b>	<b>-4 794</b>	<b>-12 417</b>	<b>-2 032</b>	<b>-477</b>	<b>-1 396</b>	<b>-6 055</b>	<b>1 770</b>	<b>-5 404</b>
<b>Investimento direto</b>	<b>-7 726</b>	<b>-4 137</b>	<b>-5 622</b>	<b>-10 225</b>	<b>-3 884</b>	<b>-11 936</b>	<b>-3 459</b>	<b>-10 384</b>	<b>-3 884</b>	<b>-2 003</b>
<b>Investimentos diretos no exterior</b>	<b>2 118</b>	<b>-487</b>	<b>950</b>	<b>-99</b>	<b>1 513</b>	<b>2 675</b>	<b>437</b>	<b>4 872</b>	<b>97</b>	<b>3 405</b>
Ingressos	1 025	1 230	616	3 159	1 011	302	671	2 109	293	1 136
Saídas	3 143	743	1 567	3 060	2 523	2 977	1 108	6 981	390	4 541
<b>Investimentos diretos no país</b>	<b>9 844</b>	<b>3 650</b>	<b>6 572</b>	<b>10 126</b>	<b>5 397</b>	<b>14 611</b>	<b>3 895</b>	<b>15 257</b>	<b>3 982</b>	<b>5 407</b>
Ingressos	11 558	10 483	9 300	17 456	11 363	25 747	8 503	22 086	7 791	19 865
Saídas	1 715	6 833	2 728	7 330	5 967	11 136	4 608	6 829	3 809	14 458
<b>Investimentos em carteira</b>	<b>-1 089</b>	<b>839</b>	<b>-6 524</b>	<b>8 802</b>	<b>227</b>	<b>2 196</b>	<b>-3 223</b>	<b>1 148</b>	<b>3 438</b>	<b>2 545</b>
<b>Investimentos em carteira – ativos</b>	<b>1 808</b>	<b>-274</b>	<b>702</b>	<b>-625</b>	<b>120</b>	<b>-2 158</b>	<b>-231</b>	<b>-126</b>	<b>15</b>	<b>-847</b>
Receitas	1 477	1 119	896	1 778	1 016	3 046	1 530	1 535	1 048	2 687
Despesas	3 285	845	1 598	1 153	1 136	888	1 298	1 409	1 063	1 840
<b>Investimentos em carteira – passivos</b>	<b>2 897</b>	<b>-1 113</b>	<b>7 226</b>	<b>-9 428</b>	<b>-107</b>	<b>-4 354</b>	<b>2 991</b>	<b>-1 274</b>	<b>-3 423</b>	<b>-3 392</b>
Receitas	31 984	18 728	26 066	14 452	17 456	13 560	16 943	14 829	12 895	20 648
Despesas	29 088	19 841	18 841	23 879	17 563	17 914	13 952	16 103	16 318	24 039
<b>Derivativos</b>	<b>-40</b>	<b>-6</b>	<b>-117</b>	<b>886</b>	<b>-504</b>	<b>222</b>	<b>-1 014</b>	<b>107</b>	<b>176</b>	<b>563</b>
Ativos	-98	-29	-504	-876	-1 486	-1 466	-2 029	-618	-687	-504
Passivos	-58	-22	-387	-1 762	-982	-1 688	-1 015	-725	-863	-1 067

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BCB.



# PADRÕES E ESTRATÉGIAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

06,07,08 MAIO 2019

UNESP - ARARAQUARA / SP



## EIXO 04

# ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO



## NOTAS SOBRE A NECESSIDADE DE REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

### NOTES ON THE NEED FOR TAX REFORM IN BRAZIL

Julio Cesar Nascimento<sup>145</sup>

#### RESUMO

A Política Fiscal é uma discussão intensa na teoria econômica, há diversas abordagens que buscam analisar em termos teóricos e empíricos a relevância e os impactos dessa política em âmbito doméstico e internacional. Uma das discussões que surge é quanto a importância do sistema tributário, que pode se apresentar como um mecanismo de distribuição de renda ou de concentrador de renda. Assim, essa política pode ser utilizada pelo Governo como forma de melhorar ou piorar a situação da população, parcialmente ou até mesmo para toda sociedade que a integra. O presente artigo tem como objetivo analisar a estrutura do sistema tributário brasileiro através de dados e discutindo a necessidade de reforma do sistema tributário brasileiro a luz da discussão do que seria um sistema tributário ideal. Com esse intuito, a metodologia utilizada no trabalho é composta por o método hipotético-dedutiva, descritivo, explicativo, bibliográfico de natureza quali-quantitativa com dados extraídos do Ministério da Fazenda. Como resultado, tem-se que o perfil do sistema tributário brasileiro é regressivo com efeitos negativos para a população de menor renda. A partir disso, conclui-se que é necessário discutir sobre formas de transformar o sistema tributário brasileiro mais próximo da progressividade com objetivo de melhorar a distribuição de renda na sociedade, na qual, há diversos instrumentos pela via da política tributária.

**PALAVRAS-CHAVE:** Tributação, Brasil, Reforma.

#### ABSTRACT

Fiscal Policy is a theory of economics, there are several sources that seek the analysis in theoretical and empirical terms of a relevance and the elements of international and international politics. One of the discussions that arises about the importance of the tax system, which can be presented as a mechanism of income distribution or income concentrator. Thus, this policy can be published by the government as a way to improve or worsen a situation of the population, part or even for the entire society that one integrates. The present article aims to analyze the structure of the Brazilian tax system through data and revision processes of the Brazilian tax system. For this purpose, a methodology used in the work is done by a hypothetical-deductive method, descriptive, explanatory, bibliographic of a qualitative nature with data extracted from the Ministry of Finance. As a result, it has to be the profile of the regressive Brazilian tax system with negative effects for a lower income population. From this,

---

<sup>145</sup> Doutorando em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Integrante do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON) do Instituto de Economia da Unicamp.

we conclude that the process of forming Brazilian affiliate systems is more important, with the objective of improving our ability to generate resources, through tax policy instruments.

**KEY WORDS:** Taxation, Brazil, Reform.

## INTRODUÇÃO

O governo tem algumas funções dentro do Estado, sendo uma delas, em tese, trabalhar para desenvolver o bem-estar social. As funções do governo se justificam porque há falhas de mercados<sup>146</sup>, desta forma, sendo demandado o estado para supostamente minimizar essas falhas. Dentre essas funções o governo atua com objetivo de promover desenvolvimento econômico, utilizando algumas ferramentas como política monetária, política cambial, política de comércio exterior e política fiscal.

No caso da política fiscal, o governo pode utilizar de ferramentas tanto do lado dos gastos quanto das receitas ou de ambos. Para Giambiagi e Além (2011) a tributação é uma dessas ferramentas e funciona como a capacidade que tem o governo de gerar receita para realizar as suas funções alocativa, distributiva e estabilizadora. Dessa forma, o principal objetivo do sistema tributário é extrair recursos para financiar as despesas do setor público. O objetivo extrafiscal da tributação é a intervenção no domínio econômico a partir de manipulações tributárias.

Dentro da literatura da tributação diversos autores versam sobre tributação ótima. As teorias sobre tributação que se destacam, apontam que o objetivo de cada país é maximizar o bem-estar social. As teorias mais modernas sobre tributação focam no consumo e na renda, pois apresentam bases mais amplas e são passíveis de manipulação para atingir os objetivos de bem-estar fiscal. Porém, mesmo com as mudanças na análise sobre a tributação ótima até hoje as discussões estão voltadas para os princípios da tributação de Smith que são: Equidade, Certeza, Conveniência de pagamento e Economia do recolhimento.

Nessa perspectiva, lança-se a problematização: qual o perfil da estrutura tributária do Brasil?

Para responder à pergunta são geradas duas hipóteses. 1) A hipótese aponta que o sistema tributário é regressivo e de má qualidade numa perspectiva de um sistema tributário

---

<sup>146</sup> São falhas de mercados aquelas que fazem com o mercado não funcione eficientemente como externalidades, mercados imperfeitos e assimetrias de informações.

ideal. 2) há necessidade de discussões sobre como reformar a estrutura tributária do país. Desta forma, o trabalho pretende verificar essas hipóteses.

O objetivo geral deste trabalho é analisar as características da estrutura tributária na economia brasileira. Desta forma, para analisar esse perfil, lança-se três objetivos específicos, a saber: 1) descrever o sistema tributário brasileiro, especificamente sobre a reforma de 88; 2) analisar os dados da receita e carga tributária do Brasil durante o período de 2002-2013 da União, Estados e Municípios; e 3) Analisar pontos sobre a necessidade de reformas no sistema tributário brasileiro.

Para alcançar os objetivos, a metodologia para esse tipo de pesquisa pode ser considerada hipotético-dedutiva, descritiva, explicativa, bibliográfica de natureza quali-quantitativa com banco de dados extraídos do Ministério da Fazenda (MF).

O trabalho está dividido além desta introdução e conclusão mais três tópicos.

## **SISTEMA TRIBUTÁRIO E O CASO BRASILEIRO**

De acordo com Giambiagi e Além (2000) o governo precisa gerar receita para fazer frente as funções alocativa (fornecimento de bens públicos), distributiva (ajustes na distribuição de renda de forma justa) e estabilizadora (para aumentar nível de emprego, estabilizar os preços e obter uma taxa apropriada de crescimento). Desta forma, o principal objetivo do sistema tributário é extrair recursos para financiar as despesas do setor público pela via da arrecadação tributária. Para isso, é crucial que o Estado seja capaz de gerar receitas eficientes.

Para Rezende (2001) quanto a eficiência da tributação há dois princípios: neutralidade e equidade. O primeiro está associado a não interferência em relação as decisões de alocação de recursos com base no mecanismo de mercado pois essa interferência pode implicar numa redução do nível geral de bem-estar. No caso do princípio da equidade refere-se à garantia de uma distribuição equitativa do ônus tributário pelos indivíduos denominada de justiça fiscal. Outros princípios serão discutidos adiante.

A discussão sobre tributação na literatura econômica não é recente. Nos economistas clássicos o assunto já estava em abordagem como em Smith (1981) já dizia que a população deve contribuir para o suporte do governo, tanto quanto possível na proporção da renda que usufruem sob a proteção do estado.

De acordo com Lima e Rezende (2006) os países possuem sistema tributário e esses vêm se modificando ao longo do tempo tendo como premissa fundamental a necessidade de discussão sobre qual seria a tributação ótima.

Nesse sentido Smith (1997) apontou alguns princípios básicos para um sistema tributário ótimo:

**Equidade:** a população de cada estado deve contribuir o máximo possível para a manutenção do governo, em proporção a suas respectivas capacidades, ou seja, de acordo com seus rendimentos com qual desfruta sobre a proteção do Estado.

**Certeza:** O imposto que cada indivíduo é obrigado a pagar deve ser fixo e não arbitrário. Nesse sentido é importante que a data do recolhimento, a forma de recolhimento, a soma a pagar, devem ser claras e evidentes.

**Conveniência de pagamento:** Todo o imposto deve ser recolhido no momento e da maneira que for mais conveniente para o contribuinte.

**Economia do recolhimento:** Deve ter planejamento do imposto de tal forma que retire e conserve fora do bolso das pessoas o mínimo possível, além da soma que ele carrega para os cofres do estado.

Para Albino (2014) os princípios de tributação de Smith norteiam as discussões sobre tema até hoje e são contraditórios, pois a própria necessidade de uma reforma tributária varia dependendo de cada país, inclusive o próprio conceito relativo quanto ao que é um sistema tributário justo e eficiente.

Quanto a cobrança de tributos, de acordo com Riani (2011) pode ser classificado como proporcional, progressivo e regressivo:

**Proporcional** esse sistema é caracterizado pela aplicação da mesma alíquota de tributo para os diferentes níveis de renda. Desta forma, não ocasionando nenhum impacto sobre a redistribuição de renda.

**Progressivo** no caso desse sistema aplica-se percentuais de impostos elevados para a classe de renda mais alta. Desta forma, o recolhimento da receita é, em maior grau, em rendas mais elevadas gerando distribuição de renda para as classes menos favorecidas.

**Regressivo** caracteriza-se por tributar mais as classes de mais baixa renda. Desta forma, quanto menor o nível de renda maior é o percentual de imposto a ser pago. Assim, a tributação sobrecarrega classe de menor renda e estimula a concentração de renda.

Para Giambiagi e Além (2011) um sistema tributário ideal, dentro dessa perspectiva, deve ser progressivo.

Ainda em Giambiagi e Além (2011) a tributação também pode ser classificada como direta ou indireta. No caso dos impostos diretos incidem sobre o indivíduo e estão associadas a capacidade de pagamento de cada contribuinte. Já os impostos indiretos incidem sobre as

atividades e objetos, ou seja, sobre consumo, vendas ou posse de propriedades, sendo que, nesse caso independe das características do indivíduo da transação ou propriedade.

Quanto ao sistema tributário brasileiro atual é composto por vários seguimentos, tais como: impostos, taxas, contribuições de melhorias, contribuições e empréstimos compulsórios. Para entender esse sistema é relevante analisar a partir do quadro 01 quais os tributos e a competência para os municípios, estados e união com a reforma de 1988.

De acordo com Albino (2014) o sistema tributário varia ao longo do tempo para se adaptar as diferentes situações sociais e econômicas que surgem em contrapartida ao desenvolvimento.

A década de 1980 é um importante período quanto a tributação. Nesse período houve a reforma do sistema tributária brasileira com a constituição de 1988. De acordo com Dornelles (2008) a constituição de 1988 deu poderes fiscais a municípios tão importantes quanto aos estados. Nesse sentido, o principal objetivo era descentralizar a arrecadação, dando mais autonomia aos estados e municípios. Segundo Mendes (2008) essa reforma privilegiou a dimensão da arrecadação.

Varsano (1996) ressalta que a ampliação do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios resultou em muitas mudanças na tributação até então vigente. Nessas alterações atribui-se competências a cada um dos estados para fixar automaticamente as alíquotas do seu principal imposto, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) eliminou-se a faculdade, atribuída pela Constituição passada à União, de conceder isenções de impostos estaduais e municipais; e vedou-se a imposição de condições ou restrições à entrega e ao emprego de recursos distribuídos àquelas unidades.

Para Afonso e Junqueira (2008) o sistema tributário brasileiro se tornou altamente complexo, com boa parte da participação da tributação atrelada a impostos indiretos. Nesse tipo de imposto é comum ser avaliado como sendo regressivo e cumulativo.

Para Varsano (1996) a Constituição de 1988 concentrou uma situação de desequilíbrio do setor público e concentrou a insuficiência de recursos na União e não proveu os meios tanto legais quanto financeiro para que houvesse um processo ordenado de descentralização dos encargos.

**QUADRO 01:** Separação de fontes tributária pós reforma de 88 por união, estados e municípios

Reforma de 1988		União	Estados	Municípios
União	Importação	100		
	Exportação	100		
	Imposto de Renda	53	21,5 (FPE) 3,0 (FC)	22,5 (FPM)
	IPI	43	21,5(FPE ) 3,0 (FC) 7,5 (F. Ex)	22,5 (FPM) 2,5 (F. Ex)
	IOF	100		
	Território Rural (ITR) Grandes Fortunas (IGF)	50 100		
	ICMS		75	25
	Estados	Causa Mortis e Doação Veículos Automotores (IPVA)		100 50
Municípios		Predial e Territpiro Urbano (IPTU)		100
	Transmissão inter vivos		100	
	Vendas a varejo de combustíveis		100	
	Serviços de qualquer natureza (ISS)		100	

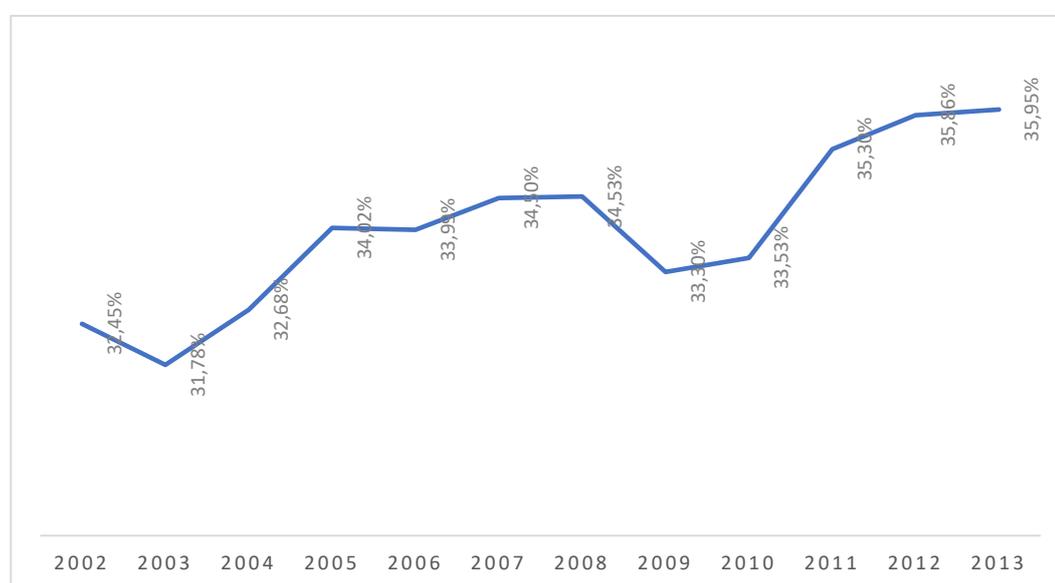
Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de Oliveira (2010)

## O REGRESSIVO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA RECEITA TRIBUTÁRIA

A carga tributária brasileira desde da década de 1950 vem com tendência de crescimento contínuo. Em Batista (2000) a média da carga tributária brasileira das últimas décadas foi respectivamente 16,1% em 1950, 19,1% em 1960, 25,4% em 1970, 24,8% em 1980 e 27,9% em 1990.

Política tributária brasileira desde da década de 90 até o primeiro governo de Dilma Rousseff é marcada, segundo Gentil e Hermann (2015), por uma tendência de aumento da carga tributária. Como mostra o Gráfico 01, a carga tributária passa por uma tendência de evolução positiva durante o período de 2002 a 2013, porém, em alguns períodos a carga diminuiu em relação ao período anterior como é o caso de 2003, 2006 e 2009. Para entender essa dinâmica que pode ter impactos direto ou indiretamente sobre a arrecadação tributária do país é necessário analisar detalhadamente o que aconteceu com a receita tributária. Vale ressaltar que para Gremaud (2000) o sistema tributário do Brasil é de baixa qualidade.

**GRÁFICO 1:** Carga tributária brasileira de - 2002-2013– R\$ milhões



Fonte: elaboração própria com dados extraídos do MF.

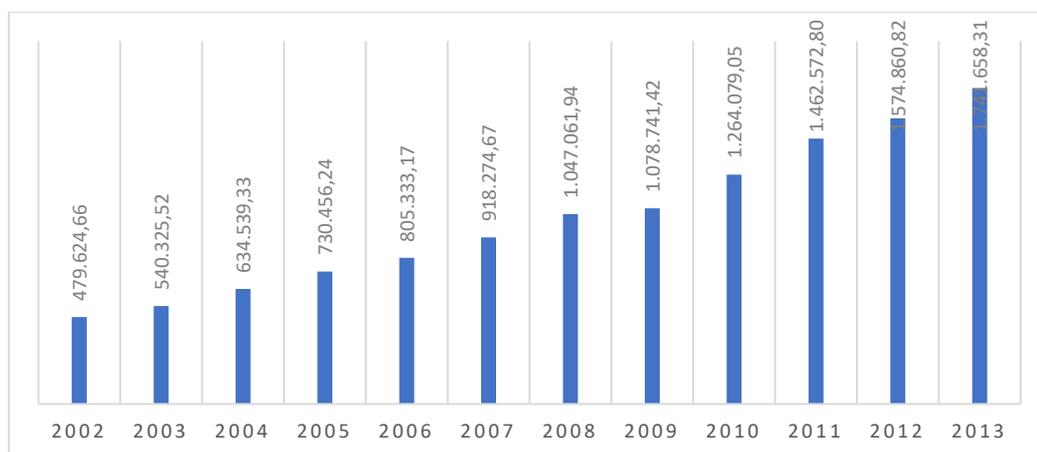
Durante o período analisado tem-se que além da tendência de crescimento da carga tributária, esta ficou no intervalo entre 31,78% a 35,95% sendo respectivamente no ano de 2003

e 2013. Este resultado pode ter sido pressionado tanto pelo Produto Interno Bruto quanto a receita tributária que são os dois valores utilizados para calcular a carga tributária.

Gremaud (2000) quando analisa a carga tributária como percentual de renda familiar no período de 1996 e de 2004 aponta que o menor aumento percentual na carga tributária foi para as famílias com rendimento maior que 20 salários mínimos (8,4 pontos percentuais enquanto o maior aumento ocorreu para família que possuía rendimento de até 3 salários mínimos (20 pontos percentuais). Apontando assim para uma política tributária regressiva, na qual, impacta negativamente aqueles com menor renda e que tem maior potencialidade para consumo.

Quanto a receita tributária durante o período de 2002 a 2013 o Brasil passou por elevação durante todos os períodos como mostra o Gráfico 02 no período com menor receita foi o ano de 2002 fechando em 479.624,66 milhões e a maior foi em 2013 chegando a 1.841.658,31. Desta forma, mostrando uma linha de tendência. Desta forma, podemos ressaltar que o governo utiliza uma política fiscal com intuito de aumentar a receita tributária. De acordo com Gentil e Hermann (2015) a política fiscal adotada desde do governo Lula baseado na demanda impactou o crescimento da economia brasileira e depois com o primeiro governo Dilma que teve a taxa de crescimento decrescente teve sua política fiscal como principal determinante dentre outros fatores como a crise econômica internacional de 2008.

**GRÁFICO 2:** Receita Tributária Brasileira - 2002-2013 – R\$ milhões

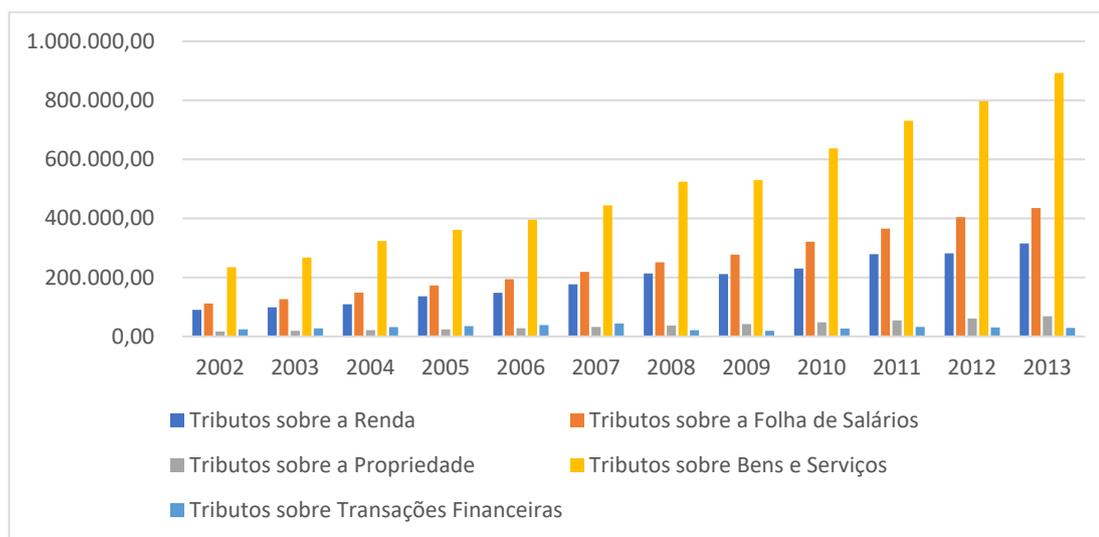


Fonte: elaboração própria com dados extraídos do MF.

No Gráfico 03 mostra a receita tributária por fontes de renda, propriedade, transações financeiras, folha de salários e bens e serviços no período de 2000 a 2013. Percebe-se que o que mais pressiona a receita são os tributos que incidem sobre bens e serviços o que distorce os preços e acaba incidindo sobre o consumidor e assim desmotivando o consumo, sendo que,

além do que mais pressiona a receita estes tributos tem uma tendência de alta, onde, somente o ano de 2009 tem uma quebra com a receita gerada dos tributos de bens e serviços em relação ao ano anterior. Muito desse resultado está advindo do favorável momento para a economia brasileira, na qual, os consumidores com renda, emprego e boas expectativas consumiram e assim impactando numa maior arrecadação tributária.

**GRÁFICO 3:** Receita tributária brasileira por fontes – 2002-2013 – R\$ milhões



Fonte: elaboração própria com dados extraídos do MF.

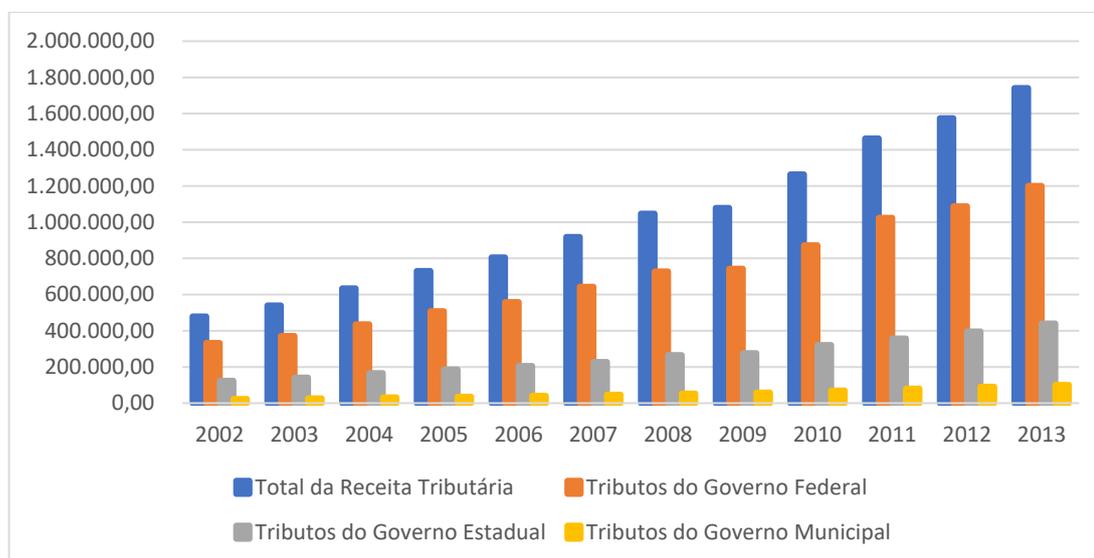
Outro tributo que também desestimula mesmo que indiretamente o consumo e pagamento de impostos é os tributos sobre folha de salário que é o segundo que mais pressiona a receita total, na qual, durante todo o período analisado passa por elevação. Este tributo é seguido sobre a renda, na qual, também segue como um dos que mais incide sobre a receita. Já o imposto sobre propriedade e transações financeiras são os que menos tem participação na receita. Desta forma, a política tributária que incide com expressiva participação sobre renda e trabalho pode desmotivar tanto a evasão fiscal quanto o trabalho.

Esse resultado aponta que a política fiscal na perspectiva tributária no Brasil tem maior peso pela via dos bens e serviços produzidos na economia, folha de salário e renda e tem menor peso aqueles voltados sobre propriedade e transações financeiras. O peso nessas fontes pode afetar as receitas pela via das alíquotas cobradas, uma vez que, dependendo de quanto será essas taxas pode haver desestímulo tanto dos produtores, consumidores quanto dos trabalhadores.

Quanto analisado a arrecadação tributária em relação a Governo Federal, Estadual e Municipal percebe-se como mostra o Gráfico 04 que os três apontam uma tendência de elevação

durante todo o período analisada sendo o que mais tem recolhimento respectivamente é a União, Estados e municípios.

**GRÁFICO 4:** Arrecadação tributária total/governo federal/governo estadual/governo municipal – 2002-2013 – R\$ milhões



Fonte: elaboração própria com dados extraídos do MF.

## NOTAS SOBRE A NECESSIDADE DE REFORMA NO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Com base nas constatações dos tópicos anteriores sobre o sistema tributário brasileiro, percebe-se que há uma necessidade de reforma tributária no Brasil. Desta forma, o presente tópico tem por objetivo avaliar uma discussão com base nos tópicos anteriores e com base em autores que realizaram essas discussões.

Alguns problemas são decorrentes no sistema tributário detectados nos tópicos anteriores, tais como: 1) Elevado grau de concentração de tributação sobre empregos, consumo e produto; 2) Baixa participação da receita dos tributos sobre propriedade e transações; 3) Problemas advindo na tributação sobre renda. Desta forma, há um problema de regressividade no sistema tributário brasileiro. Desta forma, além de penalizar classes de menores renda ainda criar distorções na economia em termos de produção, consumo e competitividade.

Nesse sentido, Varsano (1996) faz uma discussão sobre a necessidade de reforma do sistema tributário brasileiro, quais sejam: 1) Harmonia a necessidade de arrecadar com melhora de condições de competitividade do setor produtivo e aprimorando no sentido de alocação dos

recursos; 2) Simplificar o sistema tributário; 3) Melhorar a distribuição do sistema tributária entre contribuintes.

No primeiro ponto o objetivo é melhorar a qualidade dos tributos em relação aos efeitos inibidores do investimento, das exportações e da criação de empregos com maior neutralidade em relação ao local e método escolhido de produção e que essas decisões sejam pela via dos incentivos econômicos naturais. Alguns impostos do Brasil como Cofins e Pis são cumulativos que distorcem a alocação dos recursos e reduzem a competitividade dos produtos nacionais. Também há elevadas contribuições sobre folha de salários criando grandes custos do trabalhador para as empresas. (VARSAÑO, 1996)

Ainda sobre o primeiro ponto, é necessário aprimorar impostos sobre renda baseado em pessoas físicas e redução do imposto que incidem sobre pessoas jurídicas. Já em relação a tributação sobre os bens e consumo é necessário que esta impacte positivamente para estimular investimento e amplie a competitividade de produtos nacionais. Há também uma necessidade de evitar a bitributação e de alterar regras das transações interestaduais que estimulam as guerras fiscais, a sonegação e a dificuldade de introdução de aprimoramento. (VARSAÑO, 1996)

No segundo ponto, o autor trata que o sistema tributário brasileiro é complexo. Nesse caso, a reforma vem no sentido fortalecer as administrações fiscais para que elas sejam capazes de cobrar os tributos de boa qualidade. Para o sucesso de uma reforma nesse sentido é necessário esforço de negociação política, assim, a reforma reside em um processo onde um modelo desejável de sistema tributário seja incorporado progressivamente na medida que as condições políticas e econômicas permitam. (VARSAÑO, 1996)

Já o terceiro ponto trata na perspectiva de melhorar a distribuição do sistema tributário entre os contribuintes, e esse objetivo é importante tanto quanto a necessidade de melhorar a equidade quanto a necessidade de fazer esforço fiscal durante um tempo caso o objetivo seja além de resolver problemas de cunho social também assegurar o equilíbrio fiscal. Para atingir a esse objetivo é necessário em primeiro lugar a utilização intensificada e de cunho progressiva do imposto sobre Renda das Pessoas Físicas e quanto existir equilíbrio das contas públicas convém a redução de impostos nessa categoria. Outro ponto importante de reforma nesse ponto tratado é a qualidade da administração pública, já que, a sonegação é um dos problemas da justiça social. (VARSAÑO, 1996)

Giambiagi e Além (2011) também aponta alguns problemas do sistema tributário brasileira e os pontos de necessidade de reforma, quais sejam: 1) Falta de Equidade; 2) Efeitos negativos sobre a competitividade; 3) Nível agregado de taxaço:

No primeiro caso, tem-se que a carga tributária é relativamente baixa que incide sobre renda quando comparada em uma perspectiva internacional, sobretudo em pessoas físicas e patrimônio. Desta forma, é necessário ter um sistema tributário progressivo. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011)

No segundo ponto tratado pelo autor é o problema gerado pelos impostos de valor adicionado na competitividade dos produtos nacionais. Assim, o produto se torna menos competitivo tanto na economia doméstica quanto no exterior. Assim, o autor conclui que a tributação em fluxos de bens como IPI e ICMS não é compatível com uma tributação de boa qualidade. Desta forma, é necessário modificar as regras de tributação aplicado as transações interestaduais. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011)

No terceiro ponto o autor aborta que o sistema tributário brasileiro é “eficiente” quanto o quesito é geração elevada de receita, porém, sofre de sérios problemas. Esses problemas são a elevada carga tributária agregada quando comparada internacionalmente e pelo nível de renda médio do país e a dependência de impostos sobre produção e circulação de bens e serviços. Assim, há uma necessidade que a tributação sobre renda aumente. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011)

Em linhas gerais, o objetivo de uma reforma tributário no Brasil tem que focar na qualidade e esta deve ser pensada dentro das transformações de cunho internacional como a globalização e os blocos econômicos regionais. Assim, o intuito de melhora seria na promoção da evolução do sistema tributário já existente. Desta forma, é necessário minimizar os efeitos negativos da tributação sobre eficiência e competitividade do setor produtivo promovendo a harmonia fiscal e simplificar o sistema para reduzir custos tanto dos contribuintes como da administração. Outro ponto relevante é na redução de impostos cumulativo, sobre salários, produto e serviços ao mesmo tempo que se eleve sobre patrimônio. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011)

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho teve como objetivo identificar o perfil da estrutura tributária do Brasil sob a ótica do sistema tributária ideal. De forma específica, buscou-se compreender a estrutura tributária atual. Para isso, lançou-se duas hipóteses. A primeira hipótese diz respeito que o sistema tributário é regressivo e de má qualidade numa perspectiva de um sistema tributário ideal. Já a segunda hipótese aponta que há necessidade de discussões sobre como reformar a estrutura tributária do país. Para isso, o trabalho analisa teoria sobre o sistema

tributário, a reforma tributária brasileira de 1988, dados da receita e carga tributária do Brasil durante o período de 2002-2013 e discussões sobre necessidade de reforma tributária.

Do ponto de vista teórica foi utilizado acervo literário como foco nas características de um sistema tributário ideal. Quanto ao sistema tributário brasileiro a grande reforma que rege até a atualidade é a de 88. A reforma da década de 1980 foi realizada com a constituição de 1988 e deu poderes fiscais aos municípios tão importante quanto aos estados. Nesse sentido, o principal objetivo era descentralizar a arrecadação, dando mais autonomia aos estados e municípios. Porém, mesmo com essas grandes reformas, entre os períodos houve alterações na constituição sempre voltada para se adequar a conjuntura econômica.

As três competências tributárias do Brasil tem as arrecadações tributária aumentando durante o tempo e mesmo em períodos de crise econômica esta continuou se elevando. Respectivamente o recolhimento tributário entres as competências ficaram concentrado, em maior grau, na União, depois sobre os Estados e por fim os Municípios do país. Desta forma, tem-se que a receita tributária manteve-se concentrada no governo federal.

O perfil da arrecadação tributária é uma tendência contínua positiva que sobrecarrega sobre emprego, consumo e produto. Desta forma distorcendo os preços e podendo impactar negativamente o consumo, emprego e a produção.

Porém, mesmo com crescimento da carga tributário há períodos que não segue o mesmo nível principalmente com os efeitos da crise econômica internacional em 2009 na qual acontece uma ruptura dessa tendência. Além da crise mundial, outros fatores conjunturais na economia afetaram o maior recolhimento de arrecadação. Na qual, parte do resultado do aumento de arrecadação tributária está advinda do favorável momento para a economia brasileira, na qual, os consumidores com renda, emprego e boas expectativas consumiram e assim impactando numa maior arrecadação tributária, já que, a maior parte da arrecadação advém de tributos sobre bens e serviços, folhas de salário e renda.

Tem-se que como característica da estrutura tributária brasileira impacta menos na participação da receita os tributos sobre propriedade e transações financeiras. Esses tipos de tributos poderiam tornar o sistema tributário menos regressivo, porém, não são potencializadas. Assim, dentro da perspectiva do sistema tributário ideal o caso do Brasil não é coerente.

No período de 2002-2010 a política econômica foi, primordialmente, com intuito de elevar demanda agregada através de política de distribuição de renda, desta forma, recolhendo maior impostos onde afeta a política que é sobre consumo, produto e emprego. No governo Dilma a política se difere, tal política, privilegiou desonerações tributária selecionada como

principal de estímulo ao crescimento e ampliou a base de incidência da arrecadação de impostos e contribuições sobre renda do trabalho e reduzindo sobre as transações financeira.

Nesse sentido, há uma necessidade de reforma no sistema tributário brasileiro e as propostas vão no sentido de elevar a qualidade da tributação e da administração fiscal, tornar a tributação a mais progressiva possível com tributos baseados sobre renda e patrimônio e redução sobre produção e trabalho e por fim um sistema que não impacte negativamente na competitividade dos produtos nacionais.

Desta forma, conclui-se que o sistema tributário se distancia das características de um sistema tributário ideal discutido no tópico teórica fazendo com que as hipóteses iniciais que guiaram este trabalho fossem confirmadas. Porém, mesmo com as conclusões no trabalho o tema sobre tributação é polêmico e cheio de áreas para explorar, desta forma, necessitando de intenso estudos sobre o tema para futuros trabalhos.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBINO, B. C. **O Sistema Tributário Brasileiro e suas Perspectivas**. Brasília, 2014.  
Disponível em:  
[http://bdm.unb.br/bitstream/10483/10254/1/2014\\_BiancaCamposAlbino.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/10254/1/2014_BiancaCamposAlbino.pdf). Acesso em: 21/05/2016.
- ALM, J. *what is na “optimal” tax system?* National Tax Journal, Washigton, v, 49, n 1, p, 117-133, Mar. 1996.
- AMARAL, G. L. do. et al. **Carga Tributária Brasileira 2009 e Revisão dos Períodos Anteriores**. IBPT, 2010.
- BATISTA JR. P. N. **Fiscalização Tributária no Brasil: Uma perspectiva macroeconômica**. Instituto de estudos avançados da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2000.
- BIRD, R. e Gendron P. VATs in Federal States: International Experience and Emerging Possibilities. International Tax Program, Rotman School of Management, University of Toronto. p. 1-39, 2001.
- BLANCHARD, O. **Macroeconomia**. 4. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- CAVALCANTI, T. V. **Tributos sobre a Folha ou sobre o Faturamento? Efeitos quantitativos para o Brasil**. Revista Brasileira de Economia Rio de Janeiro v. 62 n. 3 / p. 249–261 Jul-Set 2008.
- DORNBUSHCH, R; FISHER, S. **Macroeconomia**. 5 Ed. Porto Alegre: McGraw Hill, 1991.

- DORNELLES, F. **O Sistema Tributário da Constituição de 1988**. Senado Federal, p. 1-28. Disponível em: < <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ivconstituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-demudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-sistema-tributario-da-constituicao-de-1988>>. Acesso em: 28/06/2016
- GENTIL e ARAÚJO (2013). **Macroeconomia, indústria e seguridade social: perspectivas e constrangimentos**. In: Fonseca, A. e Fagnani, E. Políticas sociais, desenvolvimento e Cidadania. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. \_\_\_\_\_
- (2015). **Salário Mínimo e impacto nas Finanças Públicas no período 2004 – 2013**. In: Pessoa, S. e Barbosa, N. (Org.). Política de Salário Mínimo para 2015 – 2017: avaliação de impacto econômico e social. Rio de Janeiro, Editora da FGV. (no prelo).
- GENTIL, D. L.; HERMANN, J. **Política Fiscal do Primeiro Governo Dilma Rousseff: Ortodoxia e Retrocesso**. 2015. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos\\_sem\\_peq/texto1711.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos_sem_peq/texto1711.pdf). Acesso em: 28/06/2016
- GIAMBIAGI, F; ALÉM, A.C. **Finanças Públicas**. 4 ed. Rio de Janeiro: ELSEVIER, 2011.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- LAFFER, A. B. “*Government exactions and revenue deficiencies*”. Cato Journal, vol.1, nº1, 1981.
- AFONSO, José R.; JUNQUEIRA, Gabriel Gdalevici. **Investimento público no Brasil é mais municipal que federal**. Revista de Administração Municipal, v. 55, n. 272, p. 18-25, 2008.
- LEITE, J. A. A. **Macroeconomia, Teoria, Modelos e Instrumentos de Política Econômica**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- LIMA, E. M. REZENDE, A. J. **Um Estudo sobre a Evolução da Carga Tributária no Brasil: Uma análise Empírica a partir da Curva de Laffer**. São Paulo, 2006. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2006/2006\\_ENAPG330.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2006/2006_ENAPG330.pdf). Acesso em: 22/05/2016
- LOPES, L. M; VACONCELLOS, M. A. S. **Manual de Macroeconomia**. São Paulo: Atlas, 1998.
- MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

- MENDES, M. J. **Os Sistemas Tributários de Brasil, Rússia, China, Índia e México: Comparações das características gerais.** Consultoria Legislativa do Senado Federal, outubro, 2008.
- OLIVEIRA, F. A. **A Evolução Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889- 2009. Texto para Discussão** IPEA, n. 1469, p. 1 -69. Janeiro de 2010. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5016](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5016) > Acesso em: 28/06/2016
- ORAIR, R. **Carga Tributária 2002-2012: estimação e análise dos determinantes da evolução recente.** 2012. Monografia do Tesouro Nacional, disponível em <https://www.Tesouro.fazenda.gov.br/pt/premio-tesouro-nacional/xvii-premio-2012-trabalhos-selecionados>. Acesso em: 28/06/2016
- REZENDE, F. **Finanças Públicas.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- RIANI, F. **Economia do Setor Público.** 5 ed. São Paulo: LTC, 2011.
- SANTOS, C. H. M. e COSTA, F. R. **Uma metodologia de estimação da carga tributária bruta brasileira em bases trimestrais.** Economia Aplicada, v. 12, n. 4, dez. 2011.
- SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R.; BARBOSA, A. L. N. H. Teoria da tributação ótima. In BIDERMAN, C.; AVARTE, P. **Economia do Setor Público no Brasil.** Rio de Janeiro. Campus, 2005. Cap. 10.
- SMITH, A. **A Riqueza das Nações.** São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 7. Ed. São Paulo: Atlas. 2006.
- VARSANO, R. **A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas.** Rio de Janeiro. 1996.
- WERNECK, R. L.F. **Alternância Política, Redistribuição e Crescimento, 2003-2010.** In: Ordem do Progresso. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2014.



# PADRÕES E ESTRATÉGIAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

06,07,08 MAIO 2019

UNESP - ARARAQUARA / SP



## EIXO 05

### MICROECONOMIA, MÉTODOS QUANTITATIVOS E FINANÇAS



## EFEITOS DO CRÉDITO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS IMEDIATAS DE MATO GROSSO DO SUL

Lucas Mikael da Silva dos Santos<sup>147</sup>

Adriano Marcos Rodrigues Figueiredo<sup>148</sup>

### Resumo

Este estudo tem como objetivo analisar o impacto dos serviços bancários e da estrutura do sistema financeiro para o desenvolvimento econômico das regiões geográficas imediatas (RGI) de Mato do Grosso Sul no período entre 2002-2015. Para tanto, inicialmente foi exposta a literatura teórica e empírica sobre o assunto. Posteriormente, analisou-se a economia e o setor de crédito das 12 (doze) RGI. Por fim, foram elaborados dois modelos quantitativos para examinar as relações investigadas pelo trabalho. As variáveis tiveram seus valores deflacionados tendo como base o ano de 2015 e utilizou-se o método de estimação por dados em painel. Os resultados estatísticos demonstraram que os efeitos do crédito são inconsistentes para o PIB per capita das RGI de MS. Enquanto, no primeiro modelo (serviços bancários), apenas os depósitos a prazo e as operações de crédito são significantes para a regressão. No segundo (sistema financeiro), ao mesmo tempo que a eficiência das agências bancárias e a preferência pela liquidez dos bancos foram relevantes, o tamanho e as atividades do setor bancário não influenciaram positivamente o indicador (pibpc). Por fim, cabe ressaltar que as regiões imediatas que tiveram os maiores valores do Produto Interno Bruto durante os anos analisados por este artigo, obtiveram uma maior influência da estrutura financeiro no desenvolvimento econômico.

**Palavras-Chaves:** Serviços Bancários, Sistema Financeiro, PIB per capita.

### Abstract

This study aims to analyze the impact of banking services and the structure of the financial system on the economic development of the immediate geographic regions (IGR) of Mato Grosso do Sul in the period 2002-2015. To this end, the theoretical and empirical literature on the subject was initially presented. Subsequently, the economy and credit sector of the 12 (twelve) IGRs were analyzed. Lastly, two quantitative models were developed to examine the relationships investigated by the study. The variables had their values deflated based on the year 2015 and uses the panel data estimation method. The results demonstrated that the effects of the credit are inconsistent for the GDP per capita of the MS IGRs. While in the first model (banking services), only time deposits and credit operations are significant for the regression. In the second (financial system), at the same time efficiency of bank branches and banks' preference for liquidity were relevant, the size and activities of the banking sector did not positively influence the indicator (GDPpc). Finally, it should be noted that the immediate

---

<sup>147</sup> Mestrando em Economia pela UNESP. lucasmikael19@gmail.com

<sup>148</sup> Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa. Professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, na Escola de Administração e Negócios (ESAN/UFMS). E-mail: adriano.figueiredo@ufms.br.

geographic regions that have the highest values of the Gross Domestic Product during the years of registration by this article, obtained a greater influence of the financial structure in the economic development.

**Keywords:** Banking Services, Financial System, GDP per capita.

## 1 INTRODUÇÃO

O efeito do crédito para o desenvolvimento econômico é um tema amplamente discutido na literatura, com vários modelos e teorias que buscam compreender todo o processo. O austríaco Joseph A. Schumpeter (1911) foi um dos primeiros economistas a destacar o impacto positivo, afirmando que é improvável uma economia alcançar o desenvolvimento sem ter a influência do crédito.

Por outro lado, von Mises (1953) ao elaborar a sua teoria sobre os ciclos econômicos, ressalta os problemas causados pelo acesso facilitado ao crédito. Para o autor, políticas creditícias resultam em desequilíbrios entre os setores da economia e criam falsas expectativas nos agentes econômicos. Em suma, geram um crescimento ilusório e ocasionam um processo inflacionário no decorrer do tempo.

A fim de testar a hipótese de desenvolvimento defendida pela visão schumpeteriana, King e Levine (1993) investigaram a relação entre crédito e crescimento econômico para diversos países. Como conclusão os autores demonstraram empiricamente que o sistema financeiro teve influência positiva nas variáveis estudadas durante o período de 1960-1989. Em uma pesquisa semelhante, elaborado por Arestis e Demetriades (1996), os indicadores analisados não foram significativos.

Outro trabalho a constatar que o crédito não influenciou o crescimento econômico foi desenvolvido por Marquezim (2014), ao analisar as desigualdades econômicas dos municípios de Mato Grosso. Em contrapartida, Misso et al (2015) demonstraram que o desenvolvimento financeiro favoreceu a expansão econômica para os municípios brasileiros entre 1995-2004.

Diante disso, este estudo busca contribuir para a discussão ao analisar os efeitos do crédito e da estrutura do sistema bancário no desenvolvimento econômico das RGI (Regiões Geográficas Imediatas)<sup>149</sup> de Mato Grosso do Sul (MS). A pesquisa inova ao investigar uma unidade federativa pouco examinada pelo *mainstream*<sup>150</sup>. O trabalho tem como objetivo testar

---

<sup>149</sup> Para incorporar as transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas no Brasil desde da década de 1990 o IBGE adotou uma nova divisão regional em 2017. As microrregiões passaram a ser chamadas por Regiões Geográficas Imediatas e foram atualizadas as conexões entre os municípios brasileiros.

<sup>150</sup> O termo “*Mainstream*”, representa as teorias e objetos de estudos que são comumente analisados pela literatura predominante em economia.

a hipótese positiva entre o crédito e o desenvolvimento econômico para as regiões imediatas de MS.

A relevância do estudo está no fato da economia sul-mato-grossense ter apresentado evolução em alguns indicadores. Como demonstrado por Constantino *et al* (2016), o estado de MS entre 2000 a 2010 teve um aumento no PIB real de 91,07%, a média do PIB *per capita* dos municípios que no início do período era de R\$10.598,883 passou a ser R\$16.348,018 e o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) foi do nível de 0,551 para 0,680.

A metodologia utilizada nesta pesquisa será descritiva e quantitativa, baseada na revisão bibliográfica e no método indutivo. Os dados foram retirados da Estatística Bancária Mensal por município (ESTBAN), elaborado pelo Banco Central do Brasil (BACEN), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*.

O trabalho está estruturado em seis partes: introdução, revisão de literatura, metodologia, regiões geográficas imediatas de MS, análises dos resultados e conclusão. Este tópico introdutório apresenta o problema que pretende ser estudado, os objetivos e a justificativa do estudo.

No item a seguir, serão discutidas as contribuições da literatura. Na terceira parte são apresentados os métodos e os dados que serão desenvolvidos ao longo do trabalho. Em seguida, o quarto tópico, destaca a economia e o sistema financeiro das regiões geográficas de Mato Grosso do Sul. Na quinta unidade, segue as evidências e considerações sobre os dois modelos quantitativos elaborados pela pesquisa. Por fim, a conclusão exhibe os resultados do estudo e as sugestões para as investigações futuras sobre o tema.

## **2 REVISÃO DE LITERATURA**

A revisão literária está fragmentada em duas partes: i) desenvolvimento, crescimento e crédito; e, ii) estudos aplicados ao Brasil. A primeira vai apresentar as visões da literatura sobre o tema e a segunda tem como enfoque os métodos quantitativos aplicados a economia brasileira.

### **2.1 Desenvolvimento, Crescimento e Crédito**

Um dos primeiros pensadores econômicos a ressaltar o efeito do crédito para o desenvolvimento é o austríaco Joseph A. Schumpeter. Em sua obra intitulada “*The Theory of Economic Development*” de 1911, destaca três polos fundamentais para a expansão do processo: a inovação, o empreendimento e o crédito.

Para que a figura do empresário inovador se estabeleça e seja responsável pelas mudanças na economia (por meio das inovações) é necessário que ele tenha a disposição fatores que favoreçam a sua natureza empreendedora. Surge assim, o sistema financeiro para solucionar qualquer entrave.

Segundo Hayek (1933), a expansão creditícia resulta em um período de crise, dado que os agentes serão influenciados pelas falsas expectativas criadas pelo processo de crescimento quimérico. A injeção monetária levará a taxa de juros de mercado a um patamar menor do que o seu patamar natural, os empresários serão propensos a produzir e os trabalhadores aumentaram o seu nível de renda.

O que resultará em um desequilíbrio nos setores da economia: tanto os bens de capital como os bens de consumo, terão seus preços ampliados em virtude da escassez de recursos. Os agentes econômicos criaram falsas expectativas, não estando preparados para o processo inflacionário que foi gerado.

Adotando a mesma linha de argumentação de Hayek (1933), Von Mises (1953) afirma que um sistema financeiro é o impulsor para a crise econômica. A expansão creditícia resulta em desequilíbrios nos agentes econômicos e nos setores da economia, o crescimento econômico inicial será ilusório. O autor discorda de Schumpeter, para ele o resultado de uma política de crédito é um processo inflacionário.

Em contrapartida a visão de Von Mises e Hayek, Gurley e Shaw (1955) destacam que o processo de desenvolvimento não fica restrito apenas aos aspectos reais da economia, pois contempla também o sistema financeiro. Os autores ressaltam o papel do financiamento para a economia potencializar o seu crescimento.

Com o foco voltado ao custo do capital das empresas, Modigliani e Miller (1958) constataram que a decisão de investimento é independente do fundo de financiamento e a estrutura de capital não tem utilidade na maximização do valor da empresa. Destarte, o estudo adotou uma posição contrária a importância dada ao sistema financeiro por outros autores.

Por outro lado, Goldsmith (1969) ao examinar a relação entre desenvolvimento financeiro e crescimento econômico para 35 países durante o período de 1980 e 1963, demonstrou a existência de uma relação de causalidade entre as duas variáveis e concluiu que um sistema financeiro avançado explica o nível de produção maior dos países desenvolvidos.

Outro estudo relevante do mesmo período foi elaborado por Ronald I. McKinnon. Em seu livro *“Money and Capital in Economic Development”*, de 1973, como registra Rostow (1974), McKinnon utilizou o exemplo das políticas econômicas adotadas pela Coreia do Sul, a

partir de 1964, para defender a utilização do mercado de crédito nos países que buscam o desenvolvimento.

Ao analisar a base teórica vigente sobre desenvolvimento financeiro e econômico, Pagano (1993) aponta alguns problemas não resolvidos nos estudos empíricos que correlacionam setor financeiro e crescimento, especialmente nos trabalhos de Goldsmith (1969), McKinnon (1973) e Shaw (1973). Segundo ele, carecem de fundamentos analíticos e são voltados exclusivamente para a taxa de crescimento.

Pagano (1993), ainda afirma que o impacto do desenvolvimento financeiro muda de acordo com o mercado analisado. Enquanto, nos empréstimos bancários às empresas tendem a influenciar positivamente o crescimento, a concessão de seguros domésticos pode não obter o mesmo resultado. Ademais, sugere que as novas pesquisas sejam mais específicas, desagregando o setor financeiro em mercados.

Um dos primeiros trabalhos a testar a hipótese schumpeteriana foi elaborado por King e Levine (1993). Os pesquisadores demonstraram de forma empírica que a teoria elaborada por Schumpeter sobre desenvolvimento e crédito poderia estar correta. O estudo dos autores influenciou diversas outras pesquisas contemporâneas sobre o tema.

Com o propósito de examinar a atuação dos bancos comerciais na Espanha, Rodríguez-Fuentes (1996), define que o sistema bancário não é restrito apenas pelas intermediações financeiras, mas é responsável pela criação e fornecimento de crédito. O autor defende a tese que os fatores financeiros desempenham uma função substancial na economia, influenciando diretamente no processo de desenvolvimento regional.

Arestis e Demetriades (1997) ofereceram uma nova evidência aos estudos sobre o efeito do desenvolvimento financeiro no crescimento econômico. Os autores partiram de dois objetivos: o primeiro procurou entender a dimensão no qual o sistema financeiro afeta o processo de crescimento, enquanto, o segundo seria averiguar se a liberalização financeira favorece o financiamento e o crescimento.

O resultado do trabalho de Arestis e Demetriades (1997) sugere que não existe relação entre as variáveis analisadas. Os pesquisadores destacaram a estrutura simplificada dos valores obtidos: cada país possui uma infraestrutura financeira específica, um grau de confiança distinto e um regime político heterogêneo. Por fim, é sugerido novos estudos correlacionando bolsas de valores e crescimento econômico.

Segundo Tsuru (2000), dado os problemas de causalidade encontrados no trabalho de King e Levine (1993) e de outras pesquisas que analisaram a relação entre crédito e crescimento.

É necessário incluir (na regressão) indicadores que capturem os efeitos exógenos do desenvolvimento financeiro e que não tenham ligações com o crescimento econômico.

Na visão de Barros (2008), a discussão teórica entre financiamento e crescimento econômico tem como principal problema, a complexidade que envolve o tema e a falta de consenso na literatura econômica. A autora afirma que as melhores formas de qualificar as pesquisas sobre o desenvolvimento financeiro são por meio da abordagem histórico-institucional e a tipologia de Zysman (1983).

Ao associar crédito e crescimento sob a perspectiva das unidades federativas brasileiras, Galeano e Feijó (2011) concluíram que existem duas óticas principais para examinar a relação na literatura contemporânea. A primeira visão resulta no destaque do desenvolvimento do sistema financeiro para fundamentar o processo de crescimento econômico, dado o desempenho do circuito “*finance-investimento-poupança-funding*” elaborado por Keynes (1964) e a função secundária da poupança no processo de avanço econômico.

Em relação à segunda visão, aceita pelo *mainstream*, as autoras argumentam que o sistema financeiro fornece os meios essenciais para subsidiar os investimentos, possibilitando a melhor aplicação dos recursos financeiros e o aumento da produtividade do capital. Esta ótica sustenta que quanto maior o desenvolvimento do setor financeiro maior será a relação crédito e crescimento.

## **2.2 Estudos aplicados ao Brasil**

Segundo Gonçalves (1980), em um dos primeiros estudos a relacionar sistema financeiro e desenvolvimento para a economia brasileira, a atuação do governo por meio de políticas creditícias, provoca uma maior emissão de moeda e tem como tendência expandir o desequilíbrio nas contas nacionais do país.

Na década de 1990, Lima (1991) destacou como a economia do estado do Rio Grande do Sul foi influenciada de forma positiva pelo desenvolvimento financeiro ocorrido na região durante os últimos 15 anos. O autor ressalta o papel das instituições financeiras e dos fundos de recursos estatais.

Adotando o teste de causalidade elaborado por Granger, Matos (2002) verificou a existência de uma influência direta e significativa do desenvolvimento financeiro no crescimento econômico para a economia brasileira entre 1947-2000. Os resultados fornecem alicerce à hipótese de que o setor financeiro exerce efeito positivo sobre a expansão econômica, o autor destaca a importância de uma credibilidade institucional.

Com o objetivo de analisar a contribuição do sistema financeiro para o crescimento econômico, Pires (2005) demonstrou que o mercado financeiro pode favorecer a expansão econômica. No entanto, a autor apresentou a ressalva que a região sudeste interferiu nos resultados empíricos das demais regiões, além de ressaltar como as prefeituras mais pobres não apresentaram relação entre crédito e crescimento.

Ao analisar os efeitos regionais do sistema financeiro, Zara (2006) obteve um resultado inconclusivo. A autora demonstrou que, embora o crédito seja útil na análise das desigualdades entre as regiões, não é significativa para o crescimento econômico. Segundo ela, os resultados sugerem que o crédito está sendo direcionado para empresas de grande porte e que a relação positiva com a desigualdade se deve a política adotada pelo governo.

Em um trabalho sobre convergência no crescimento regional, Alexandre et al (2008) adicionaram ao estudo variáveis relacionadas ao crédito e concluíram que o indicador creditício mais significativo foi a relação entre os empréstimos e títulos descontados na renda dos estados. Os autores destacaram a falta de relevância das variáveis alusivas às políticas públicas (financiamento imobiliário e agroindustrial).

Tomazzia *et al* (2013), corroboram com as evidências empíricas que destacam a existência de causalidade entre crescimento e crédito. Ao fazerem o teste para municípios, micro e mesorregiões, observaram que as duas últimas são mais impactadas pelo volume creditício. Os autores inovaram ao adicionar empiricamente, uma nova visão sobre as variáveis de preferência de liquidez do público e dos bancos.

Em uma pesquisa semelhante, Misso *et al* (2015) mensuram o tamanho, o nível e a eficiência do setor financeiro. Os resultados demonstram causalidade entre crédito e crescimento. No entanto, as políticas públicas que favoreceram o avanço financeiro devem ter restrições para não prejudicar as regiões menos desenvolvidas.

Finalmente, Gama *et al* (2016) analisaram a relação moeda e crescimento sob a perspectiva pós-keynesiana para os municípios brasileiros entre 2000-2010. As evidências empíricas confirmaram a tese dominante da influência relevante, e robusta, do setor financeiro na expansão econômica. Os autores sugerem uma atuação eficiente do estado, com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais.

### **3. METODOLOGIA**

A metodologia utilizada nesta pesquisa será descritiva e quantitativa, dada a importância de examinar empiricamente toda a demanda que pretende ser analisada. Aplicando os conceitos definidos por Gil (2002), o estudo vai expor a problemática e, por meio dos métodos

quantitativos, pretende mensurar as relações estudadas. O método de pesquisa empregado será indutivo, tendo como objetivo expandir a hipótese inicial adotada pelo estudo.

### **3.1 Dados e Métodos**

Os dados foram obtidos por meio da Estatística Bancária Mensal por município (ESTBAN) elaborado pelo Banco Central do Brasil (BACEN), do *Banco de Dados* do Estado de Mato Grosso do Sul – BDE/MS, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*. Os valores retirados do ESTBAN foram agregados pela média anual, e o trabalho vai analisar 79 municípios de MS entre 2002-2015, separadas em regiões geográficas imediatas (RGI).

O estudo utilizará dois modelos quantitativos para analisar a influência do crédito no desenvolvimento econômico das RGI sul-mato-grossenses, eles serão apresentados detalhadamente a seguir.

#### **3.1.1 Modelo 1: modelo de crédito**

O primeiro método tem como finalidade examinar o impacto dos produtos financeiros no desenvolvimento econômico. De acordo Clemente e Kühl (2006), a função dos agentes financeiros de forma geral está relacionada à captação de recursos juntos aos agentes econômicos mediante a uma taxa, e o repasse, adotando outro custo. Contribuindo com essa definição, Gama *et al* (2016) afirmam que elas indicam as tomadas de decisões das agências bancárias dos municípios.

Dada a revisão empírica, as variáveis explicativas tratadas como serviços bancários serão: poupança; depósitos à vista; a prazo e operações de crédito. O PIB per capita (PIBpc) será a variável dependente da regressão analisada, com o intuito de medir o desenvolvimento econômico das RGI.

Sabe-se da limitação do PIBpc, mas considerando apenas a dimensão econômica, tal entrave é reduzido, pois os outros indicadores (como, por exemplo, o de desenvolvimento humano) têm utilizado esse indicador para analisar o processo. O quadro 1 resume a utilização das variáveis no primeiro modelo.

Os dados foram deflacionados por meio do Índice de Preço ao Consumidor Amplo Brasil (IPCA) / IBGE, tendo como base o ano de 2015. Além disso, os valores foram utilizados na forma de logaritmo linear.

Quadro 1 – Variáveis do modelo de Crédito (em reais de 2015)

Variável	Delimitação
<i>pibpc</i> – PIB per capita	Mensuração do desenvolvimento econômico
<i>poup</i> – Poupança	Relação entre saque e depósitos bancários
<i>dav</i> – depósitos à vista	Depósitos disponíveis aos agentes a qualquer momento
<i>dap</i> – Depósitos a prazo	Papeis emitidos pelos bancos com valores vinculados (CDB e RDB)
<i>opc</i> – Operações de crédito	Total dos créditos bancários

Fonte: Elaborado pelos Autores (2018).

O modelo é representado da seguinte forma:

$$\ln(pibpc_{it}) = \beta_0 + \beta_1 \ln(poup_{it}) + \beta_2 \ln(dav_{it}) + \beta_3 \ln(dap_{it}) + \beta_4 \ln(opc_{it}) + \mu_{it} \quad (1)$$

Em que as variáveis são como definidas no Quadro 1:  $\beta_i$  = parâmetros da regressão;  $\mu$  = termo de erro;  $i$  = região geográfica imediata analisada,  $i=1, \dots, 12$ ;  $t$  = ano,  $t=2002, \dots, 2015$ ; e,  $\ln$  = logaritmo natural.

### 3.1.2 Modelo 2: Modelo do Sistema Financeiro

A vantagem desse modelo está no fato de mensurar a influência do setor financeiro sobre o desenvolvimento econômico, conforme as críticas de Tsuru (2000) e King e Levine (1993). Segundo o primeiro autor, as pesquisas em geral analisam apenas o impacto das intermediações financeiras e esquece-se de investigar como se apresentam os agregados financeiros.

A fim de mensurar as variáveis relacionadas ao sistema financeiro, o método usará como base os estudos de Tomazzia *et al* (2013), Misso *et al* (2015) e Gama *et al* (2016). O setor foi estratificado pelos autores com base em três medidas: tamanho do mercado, atividade e eficiência bancária, com o intuito de medir o grau de seu desenvolvimento.

O modelo adotado terá o PIBpc como variável dependente e as variáveis independentes serão: i) o total de depósito (depósitos à vista mais depósitos a prazo) dividido pelo PIB (Produto Interno Bruto), para medir o tamanho do mercado bancário - quanto maior a soma dos depósitos do sistema bancário das regiões geográficas imediatas em relação ao seu produto, maior será o tamanho do mercado; ii) operações de crédito sobre PIB, no sentido de mensurar a atividade bancária - o setor bancário da RGI terá uma maior atividade, dado um quociente maior entre a oferta de crédito e o valor do seu PIB; e, iii) o quociente entre as operações de crédito e o total de depósito, com o intuito de examinar a eficiência dos bancos - na medida em

que o volume de crédito cedido pelos bancos é maior do que a soma dos depósitos à vista e a prazo, mais eficiente será o setor bancário da região imediata.

Por fim, adicionando a perspectiva keynesiana para uma melhor análise sobre os fatores exógenos do sistema financeiro, serão utilizados indicadores correspondentes à preferência pela liquidez dos bancos (PLB) e à preferência pela liquidez do público (PLP). A PLB e a PLP serão obtidas pela relação entre depósitos à vista sobre operações de crédito e por meio dos depósitos à vista divididos pelo total de depósitos, respectivamente. Os índices foram elaborados por Crocco et al (2005).

Seguindo a definição de James Jr e Romero (2013), a PLP vai analisar o grau de confiabilidade do público em relação à situação econômica, quanto maior a incerteza, maior será a escolha por liquidez dos agentes. O indicador representa a relação entre o valor total acessível de fundos aos agentes econômicos e a primazia por ativo de maior liquidez.

Em relação a PLB, o indicador retrata a disponibilidade dos bancos em conceder empréstimos, quanto menor a escolha por liquidez, menor é a insegurança do setor bancário em relação à economia da região geográfica imediata. O quadro 2 condensa as variáveis que serão examinadas no segundo método quantitativo.

Quadro 2 – Variáveis do modelo do Sistema Financeiro (em reais de 2015)

Variável	Delimitação
<i>pibpc</i> - PIB per capita	Mensuração do desenvolvimento econômico
<i>tmb</i> - total de ativos/PIB (adimensional)	Tamanho do mercado bancário
<i>atb</i> - operações de crédito/PIB (adimensional)	Atividade bancária
<i>efb</i> - operações de crédito /total de depósitos (adimensional)	Eficiência bancária
<i>plb</i> - depósitos à vista /operações de crédito (adimensional)	Preferência por liquidez dos bancos
<i>plp</i> - depósitos à vista /total de depósitos (adimensional)	Preferência por liquidez do público

Fonte: Elaborado pelos Autores (2018).

Assim como o modelo de crédito, os valores foram deflacionados por meio do IPCA-IBGE, tendo como base o ano de 2015, e foram utilizados na forma de logaritmo linear. O modelo segue o seguinte aspecto:

$$\ln(pibpc_{it}) = \beta_0 + \beta_1 \ln(tmb_{it}) + \beta_2 \ln(atb_{it}) + \beta_3 \ln(efb_{it}) + \beta_4 \ln(plb_{it}) + \beta_5 \ln(plp_{it}) + \mu_{it} \quad (2)$$

Em que as variáveis são como definidas no Quadro 2:  $\beta_i$  = parâmetros da regressão;  $\mu$  = termo de erro;  $i$  = RGI analisada,  $i=1, \dots, 12$ ;  $\ln$  = logaritmo natural;  $e, t$  = ano,  $t=2002, \dots, 2015$ .

#### 4 REGIÕES GEOGRÁFICAS IMEDIATAS DE MS

O Estado de Mato Grosso de Sul é uma unidade federativa criada em 1977, possui atualmente 79 municípios e 12 Regiões Geográficas Imediatas, que são divididas de acordo com o quadro 3. Os tópicos a seguir, apresentam dois aspectos das RGI de MS nos anos de 2002 até 2015: Crescimento/Desenvolvimento econômico e a Estrutura do Setor financeiro.

Quadro 3 – Regiões Geográficas Imediatas de Mato Grosso do Sul

RGI	Municípios
1.Campo Grande	Bandeirantes, Campo Grande, Camapuã, Corguinho, Dois Irmãos do Buriti, Jaraguari, Nova Alvorada do Sul, Ribas do Rio Pardo, Rio Negro, Rochedo, São Gabriel do Oeste, Sidrolândia e Terenos
2.Três Lagoas	Água Clara, Bataguassu, Brasilândia, Santa Rita do Pardo, Selvíria e Três Lagoas
3.Paranaíba/Chapadão do Sul/Cassilândia	Aparecida do Taboado, Cassilândia, Chapadão do Sul, Inocência, Paraíso das Águas e Paranaíba
4.Coxim	Alcinópolis, Costa Rica, Coxim, Figueirão, Pedro Gomes, Rio Verde de Mato Grosso e Sonora
5.Dourados	Caarapó, Deodápolis, Douradina, Dourados, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Itaporã, Jateí, Juti, Laguna Carapã, Maracaju, Rio Brillhante e Vicentina
6.Naviraí/ Mundo Novo	Eldorado, Iguatemi, Itaquiraí, Japorã, Mundo Novo e Naviraí
7.Nova Andradina	Anaurilândia, Angélica, Bataiporã, Ivinhema, Nova Andradina, Novo Horizonte do Sul e Taquarussu
8.Ponta Porã	Antônio João, Aral Moreira e Ponta Porã
9.Amambaí	Amambaí, Coronel Sapucaia, Paranhos, Sete Quedas e Tacuru
10.Corumbá	Corumbá e Ladário
11.Jardim	Bela Vista, Bonito, Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim, Nioaque e Porto Murtinho
12.Aquidauana/ Anastácio	Aquidauana, Anastácio, Bodoquena e Miranda

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

##### 4.1 Crescimento e Desenvolvimento Econômico

O Diagnóstico Socioeconômico de MS – 2015, elaborado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (SEMADE), destaca como o Estado de Mato Grosso do SUL, desde a década de 80, passou por progressos econômicos, especialmente nos setores de agroindústria e agropecuária.

O relatório afirma que a economia sul-mato-grossense apresenta uma base moderna de sustentação ao setor produtivo e é abundante em recursos naturais, além de ser uma região privilegiada geograficamente, por ter sua localidade próxima com os países membros do MERCOSUL e dos principais centros econômicos do país.

No entanto, o Estado teve uma participação ínfima no PIB brasileiro durante o período de 2002 até 2015, oscilando na faixa de uma participação percentual média de 1% (Tabela 1).

No cenário regional, apresenta uma maior participação, especialmente a partir de 2009, chegando ao nível de 14% do montante do PIB da região Centro-Oeste.

Tabela 1 – PIB Brasil, Centro-Oeste e MS, 2002-2015 (em milhões de reais)

Período	Brasil	Centro-Oeste	MS	% Centro-Oeste	% Brasil
2002	1.488.787,28	128.162,64	16.440,42	12,83	1,10
2003	1.717.950,39	152.557,68	21.846,57	14,32	1,27
2004	1.957.751,22	174.941,30	23.372,31	13,36	1,19
2005	2.170.584,50	187.580,11	23.725,26	12,65	1,09
2006	2.409.449,92	203.404,87	26.667,89	13,11	1,11
2007	2.720.262,95	232.926,91	30.084,77	12,92	1,11
2008	3.109.803,10	278.138,89	36.219,26	13,02	1,16
2009	3.333.039,34	309.400,65	39.517,74	12,77	1,19
2010	3.885.847,00	354.815,82	47.270,66	13,32	1,22
2011	4.376.382,00	400.152,79	55.133,16	13,78	1,26
2012	4.814.760,00	444.538,05	62.013,20	13,95	1,29
2013	5.331.618,96	485.623,02	69.203,20	14,25	1,30
2014	5.778.952,78	542.632,03	78.950,13	14,55	1,37
2015	5.995.787,00	579.745,05	83.082,34	14,33	1,39

Fonte: Perfil Estatístico de Mato Grosso do Sul (2017).

Adotando as premissas do estudo de Lima *et al* (2016), a tabela 2 apresenta os indicadores dos ritmos de crescimento para as RGI de MS durante o período analisado por este estudo. Os autores utilizaram a seguinte fórmula para calcular o IRC (Indicador do Ritmo de Crescimento):

$$IRC = \frac{\left[ \left( \frac{\pi}{\psi} \right) - 1 \right]}{\left[ \left( \frac{K}{\phi} \right) - 1 \right]} \square 100 \quad (3)$$

Em que:  $\pi$  = representa o PIB per capita (pibpc) da região *i* no período final;  $\psi$  = representa o pibpc da região *i* no período inicial;  $K$  = representa o pibpc médio estadual de MS no período final; e,  $\phi$  = representa o pibpc médio estadual de MS no período inicial.

Tabela 2 – Indicador do Ritmo de Crescimento das RGI de MS

RGI	2009-2002	2015-2009	Classificação
Campo Grande	104	97	Estagnado
Três Lagoas	75	151	Dinâmico

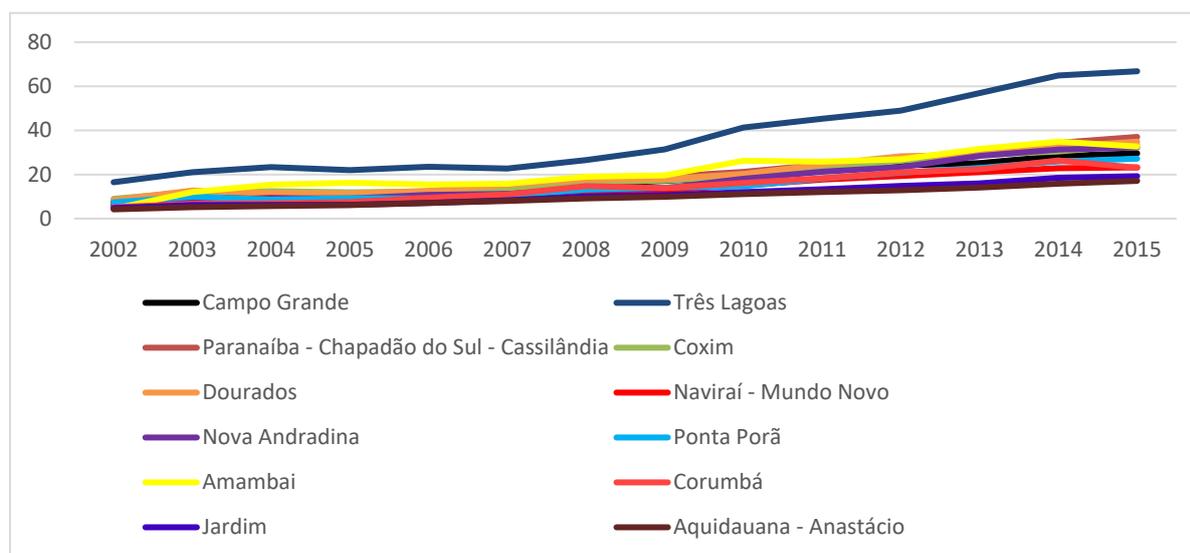
Paranaíba/Chapadão do Sul/Cassilândia	100	124	Dinâmico
Coxim	83	101	Dinâmico
Dourados	94	123	Dinâmico
Naviraí/Mundo Novo	102	97	Estagnado
Nova Andradina	100	156	Dinâmico
Ponta Porã	88	119	Dinâmico
Amambai	271	80	Estagnado
Corumbá	123	84	Estagnado
Jardim	89	89	Estagnado
Aquidauana/Anastácio	99	80	Estagnado

Fonte: Elaborado pelos Autores (2018). Notas: < 100 – Estagnado; >100 – Dinâmico.

Os resultados da tabela 2 indica que o crescimento econômico das regiões geográficas imediatas também apresentou indicadores heterogêneos, com contrapontos entre os ritmos de expansão econômica. As RGI que melhoraram o ritmo de crescimento entre os intervalos analisados tiveram crescimento em suas economias. Apenas as regiões geográficas imediatas de Nova Andradina e Paranaíba/Chapadão do Sul/Cassilândia apresentaram valores positivos nos dois períodos calculados. Em contrapartida, Jardim e Aquidauana/Anastácio se mantiveram com o ritmo estagnado.

Como demonstra o gráfico 1, em relação ao PIB *per capita*, durante o período investigado, as RGI de MS alcançaram, de maneira geral, um progresso significativo. Destaque para a ascensão da região geográfica imediata de Três Lagoas e as oscilações negativas das regiões imediatas de Corumbá e Amambai.

Gráfico 1 – PIB per Capita das Regiões Geográficas Imediatas (RGI) de MS, 2002-2015



Fonte: Elaborado pelos Autores. \*Milhares de Reais (2015)



BCN	3	3												
BMG								1	1	1	1	1	1	1
BRADESCO FINANC.								1	1	1	1	1		
BRADESCO	50	54	56	56	57	57	61	62	63	74	74	74	74	69
CCB BRASIL	1	1	1											
CETEM									1	1	1	1		
SICREDI	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
DAYCOVAL								1	1	1	1	1	1	1
INDUSVAL							1	1	1	1	1	1		
INTERMEDIUM										1	1	1	1	1
MERCANTIL DE SP	4													
MERCANTIL DO BRASIL	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			
RABOBANK INTL						1	1	1	1	1	1	1	1	1
RURAL	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
SAFRA	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
SANTANDER	2	2	2	2	2	2	2	16	16	17	18	21	21	21
SUDAMERIS BRASIL	4	4	4	4	4									
TRIANGULO						1	1	1	1	1	1	1	1	1
ITAÚ UNIBANCO	14	13	13	13	13	14	17	18	24	24	24	27	27	25
KIRTON BANK	33	33	33	33	33	33	34	36	36	36	36	34	34	34
UNIBANCO- UNIAO	6	6	6	7	7	7	7	7						

Fonte: Estatística Bancária Mensal por município – ESTEBAN/BC (2018).

Durante o período de 2002 até 2015, como pode ser vista pela tabela 5, Campo Grande e Dourados foram as regiões geográficas imediatas que tiveram a maior quantidade de agências bancárias no estado de MS. Em contrapartida, as RGI de Ponta Porã, Amambai e Corumbá apresentaram os menores números.

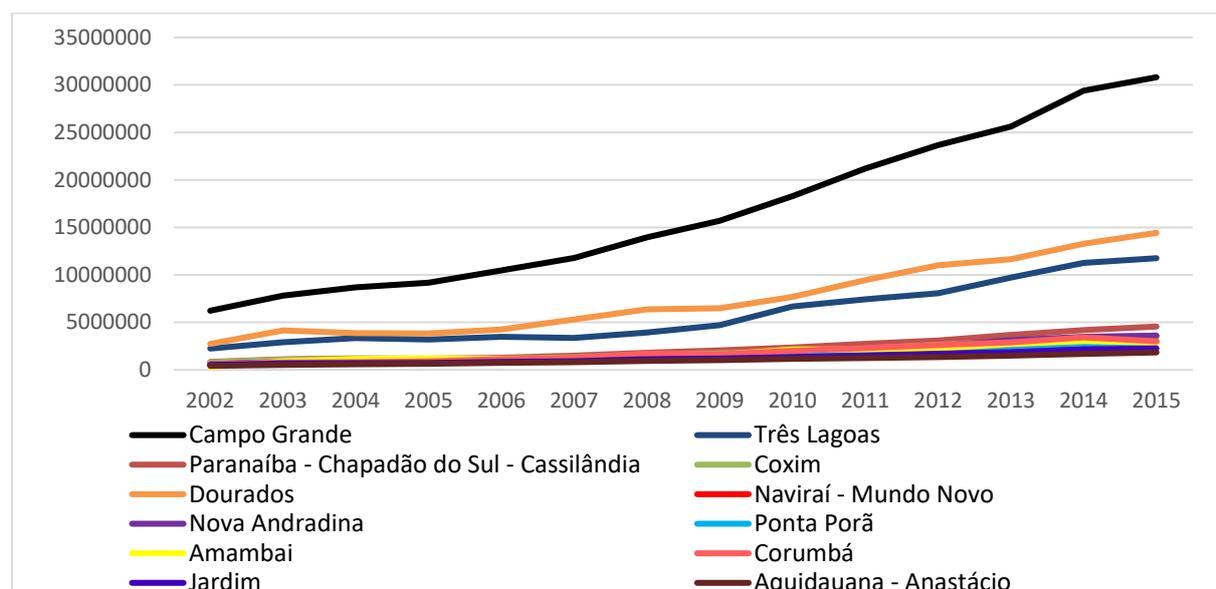
Tabela 5 – Total de agências financeiras nas RGI de MS, 2002-2015

RGI	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Campo Grande	34	34	33	32	31	32	33	36	37	36	37	38	36	33
Três Lagoas	11	11	11	11	11	11	11	12	11	13	13	14	14	14
Paranaíba/Chapadão do Sul/Cassilândia	16	16	16	16	16	17	17	19	17	18	21	21	21	21
Coxim	11	12	12	12	12	12	12	12	12	12	14	15	15	15
Dourados	31	30	29	28	28	28	27	30	29	28	29	30	30	30
Naviraí/Mundo Novo	10	10	10	10	10	10	10	10	11	12	13	14	14	14
Nova Andradina	11	11	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Ponta Porã	8	8	8	7	7	7	8	8	8	8	9	9	8	8
Amambai	4	4	5	5	5	5	5	5	6	8	8	8	8	8
Corumbá	8	8	8	8	8	8	8	9	8	8	8	8	7	7
Jardim	11	11	11	11	11	11	11	11	11	13	13	15	15	15
Aquidauana/Anastácio	8	8	9	9	9	9	9	9	9	10	10	12	12	12

Fonte: Estatística Bancária Mensal por município – ESTEBAN/BC (2018).

De acordo com Sicsú e Crocco (2003), ao desenvolverem uma possível explicação sobre a localidade das agências bancárias no Brasil, o Produto Interno Bruto é o fator principal para explicar a quantidade de instituições financeiras em um município. O gráfico 2 representa o PIB das RGI de Mato Grosso Sul nos anos de 2002 até 2015.

Gráfico 2 – PIB das RGI do Estado de MS (2002-2015)



Fonte: Elaborado pelos Autores (2018). \* em Bilhões de Reais de 2015.

As regiões geográficas imediatas Campo Grande, Dourados e Três Lagoas, apresentaram os maiores valores do PIB durante o período exposto, enquanto as outras RGI do Estado, tiveram montantes variando praticamente em uma mesma faixa. Os resultados confirmam, em parte, a tese dos autores. À exceção é a RGI de Três Lagoas, dados que o posto de terceiro maior PIB entre as regiões imediatas, não refletiu na sua quantidade de agências.

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os tópicos a seguir, apresentam os resultados e as considerações dos modelos propostos, que buscam investigar os efeitos dos serviços bancários e como as estruturas do sistema financeiro influenciam a economia das regiões geográficas imediatas de Mato Grosso do Sul. Nos dois modelos, a variável explicada é o PIB per capita.

### 5.1 Modelo 1: Modelo de Crédito

O primeiro modelo tem como pretensão examinar os efeitos do crédito (serviços bancários) para o desenvolvimento econômico das RGI sul-mato-grossenses. Para mensurar as

variáveis analisadas foi utilizado o método regressivo por dados em painel com efeitos fixos temporais.

### 5.1.1 Resultados

Os valores dos testes estatísticos (Chow e Hausman), que definem o melhor procedimento para estimar modelos com dados em painel, apresentaram valores de  $<2.2e-16$ . Os resultados rejeitaram a hipótese do modelo *pooled* ou mesmo com efeitos aleatórios ser melhor do que a utilização de efeitos fixos.

Com a finalidade de obter uma regressão mais precisa, foi realizado ainda o teste do multiplicador de Lagrange - Breusch-Pagan - para efeitos fixos temporais. Dada a rejeição da hipótese nula (valor da probabilidade  $< 2.2e-16$ ), o teste indicou a necessidade de utilizar a influência do tempo no modelo.

A fim de controlar a correlação serial e a dependência transversal do painel, a estimação final do modelo foi obtida de acordo com o formato de matriz variância-covariância robusta, elaborado por Driscoll e Kray por HC1 (1998). O método é um dos principais meios empregados na literatura para corrigir os problemas de heterocedasticidade e autocorrelação com dados longitudinais.

A regressão apresentou uma boa qualidade de ajustamento, o valor do  $R^2$  de 0,98, indicou que as variações das variáveis independentes explicam em aproximadamente 98% as variações da variável dependente. Entretanto, somente as operações de crédito e o depósito a prazo influenciaram significativamente o PIB per capita. Por outro lado, os efeitos do tempo foram marcantes em todos os anos (Tabela 6). Outras considerações acerca desses resultados são feitas na próxima seção.

Tabela 6 – Resultados do Modelo dos Serviços Bancários, com efeitos fixos na seção cruzada e na série temporal, robusto à heterocedasticidade e autocorrelação residual

Variável	Estimativa	Erro Padrão	Teste t	Prob.( $> t $ )	
<b>opc</b>	<b>0,1409</b>	<b>0,1161</b>	<b>1,2129</b>	<b>0,2272</b>	<b>***</b>
<b>dap</b>	<b>0,0991</b>	<b>0,0424</b>	<b>2,3355</b>	<b>0,0209</b>	<b>*</b>
<b>dav</b>	<b>-0,0910</b>	<b>0,1222</b>	<b>-0,7449</b>	<b>0,4576</b>	
<b>poup</b>	<b>-0,0638</b>	<b>0,0962</b>	<b>-0,6638</b>	<b>0,5079</b>	
<b>factor(Time)2003</b>	<b>0,5688</b>	<b>0,0718</b>	<b>7,9157</b>	<b>7,0e-13</b>	<b>**</b>
*					
<b>factor(Time)2004</b>	<b>0,7727</b>	<b>0,1041</b>	<b>7,4234</b>	<b>1,0e-11</b>	<b>**</b>
*					
<b>factor(Time)2005</b>	<b>0,9884</b>	<b>0,1439</b>	<b>6,8682</b>	<b>2,0e-10</b>	<b>**</b>
*					

*	<b>factor(Time)2006</b>	<b>1,5846</b>	<b>0,2147</b>	<b>7,3801</b>	<b>1,3e-11</b>	<b>**</b>
*	<b>factor(Time)2007</b>	<b>1,3790</b>	<b>0,2106</b>	<b>6,5483</b>	<b>1,0e-09</b>	<b>**</b>
*	<b>factor(Time)2008</b>	<b>1,2703</b>	<b>0,2049</b>	<b>6,2002</b>	<b>6,0e-09</b>	<b>**</b>
*	<b>factor(Time)2009</b>	<b>1,5755</b>	<b>0,2369</b>	<b>6,6493</b>	<b>6,2e-10</b>	<b>**</b>
*	<b>factor(Time)2010</b>	<b>1,4600</b>	<b>0,2133</b>	<b>6,8432</b>	<b>2,3e-10</b>	<b>**</b>
*	<b>factor(Time)2011</b>	<b>1,4631</b>	<b>0,2166</b>	<b>6,7560</b>	<b>3,6e-10</b>	<b>**</b>
*	<b>factor(Time)2012</b>	<b>1,6239</b>	<b>0,2545</b>	<b>6,3807</b>	<b>2,4e-09</b>	<b>**</b>
*	<b>factor(Time)2013</b>	<b>1,6964</b>	<b>0,2784</b>	<b>6,0923</b>	<b>1,0e-08</b>	<b>**</b>
*	<b>factor(Time)2014</b>	<b>1,7195</b>	<b>0,3062</b>	<b>5,6159</b>	<b>1,0e-07</b>	<b>**</b>
*	<b>factor(Time)2015</b>	<b>1,2704</b>	<b>0,2772</b>	<b>4,5835</b>	<b>1,0e-05</b>	<b>**</b>
<b>Soma dos Quadrados totais: 59,769</b>		<b>Soma dos Quadrados Residuais:</b>				
<b>1,1308</b>		<b>R-Quadrado: 0,98108</b>				
		<b>R-Quadrado Ajustado: 0,97727</b>				
		<b>F-estatística: 424,002 para 17 e 139 g.l., valor-p: &lt; 2,22e-16</b>				

Fonte: Elaborado pelos Autores (2018).

Notas: ‘\*\*\*’ significativo a 0.1%; ‘\*\*’ significativo a 1%; ‘\*’ significativo a 5%; ‘.’ significativo a 10%. A variável dependente é o pibpc – PIB per capita. As variáveis explicativas são: opc - operações de crédito; dap - depósito a prazo; dav – depósitos à vista; e poup – poupança. Factor (time) é o indicador do efeito temporal.

### 5.1.2 Considerações

As evidências do modelo, ao examinar a relação entre o serviço bancário e o desenvolvimento das RGI de MS, demonstrou um conflito envolvendo a absorção de recursos do sistema financeiro. A um nível de significância de 10%, os depósitos à vista e a poupança não foram significantes para o pibpc, enquanto o depósito a prazo afetou positivamente o indicador em cerca de 0,10%.

As operações de crédito (investimento, financiamento e títulos descontados) que representam as alocações do setor bancário, também foram relevantes para o índice. A cada aumento de 1% da variável opc, o produto per capita das regiões imediatas sul-mato-grossenses cresceu em aproximadamente 0,14%.

Os resultados são um reflexo da ineficiência da estrutura financeira do país. Como destacado por diversos trabalhos (Paula (1998), Marcolino e Leite (2010), Nardo (2013), entre

outros), o sistema bancário brasileiro apresenta uma carência histórica de um comportamento mais incisivo, como, por exemplo, as crises periódicas que derivaram também dos problemas de dependência exagerada da poupança externa.

Além disso, a economia brasileira segue as experiências dos países que conviveram com um longo período inflacionário. Após atingir a estabilidade macroeconômica em 1994, o setor financeiro do Brasil apresenta uma tendência prolongada e duradoura de ajustes em seu comportamento, visto que era marcado principalmente pela intensa atuação dos bancos públicos e pelos ganhos inflacionários, além de possuir produtos restritos.

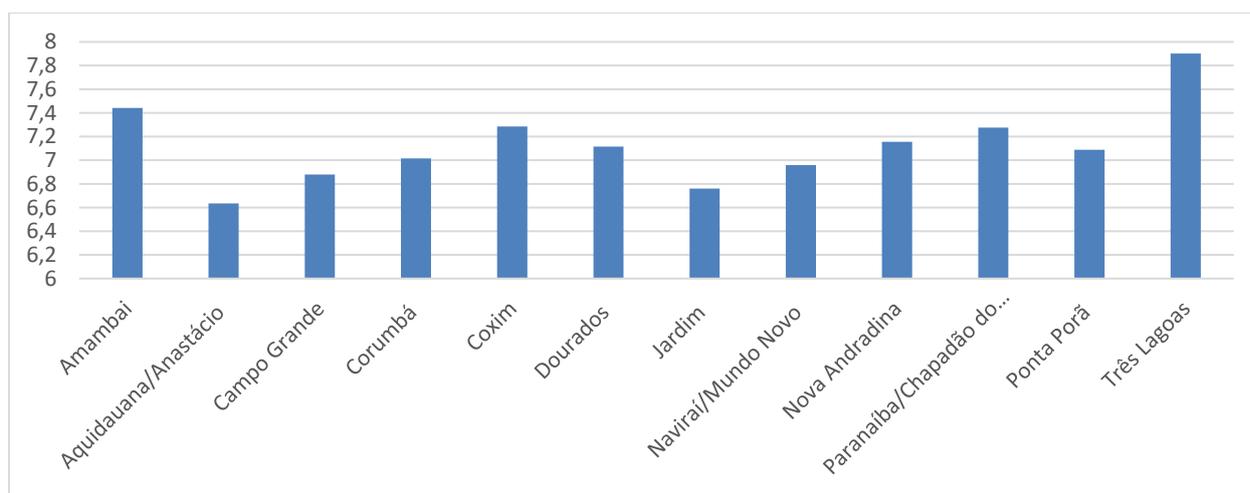
No caso das regiões geográficas imediatas de MS, o fato do depósito à vista e a poupança, que são os seus mecanismos de canalização mais tradicionais, não terem influência sobre o desenvolvimento econômico, também pode representar que as instituições financeiras atuam de forma improdutiva na região.

De modo geral, os serviços bancários não influenciaram de forma consistente o Produto Interno Bruto per capita das RGI sul-mato-grossenses. Os resultados do modelo corroboram com a visão sobre a incapacidade do sistema financeiro em favorecer o desenvolvimento econômico no território brasileiro.

O gráfico 3 apresenta os efeitos individuais da regressão separados por cada região geográfica imediata de Mato Grosso do Sul. O destaque é dado para RGI de Três Lagoas, que além de possuir o maior PIBPC e ter ostentando um ritmo de crescimento dinâmico, também obteve um resultado muito acima das demais. O resultado reforça o momento econômico atual do município Três-Lagoense e de suas cidades de influência.

Outro fato relevante do gráfico 3, está relacionado ao impacto maior de cada região sobre os efeitos do tempo na regressão. Um resultado esperado, dado que as pesquisas, ao abordarem o assunto sobre crédito e crescimento/desenvolvimento, de acordo com as divisões regionais, ressaltam a influência expressiva da capacidade produtiva e econômica dos objetos estudados nos resultados estimados.

Gráfico 3 – Efeitos individuais do Modelo dos Serviços Bancários por RGI de MS



Fonte: Elaborado pelos Autores (2018).

## 5.2 Modelo 2: Modelo do Sistema Financeiro

O segundo modelo analisou a influência da estrutura do sistema financeiro como suporte para o desenvolvimento econômico das regiões geográficas imediatas de Mato Grosso do Sul no período de 2002-2015, por meio de alguns indicadores que são comumente utilizados na literatura para este fim. Em suma, teve como pretensão mensurar a qualidade das instituições e de seus serviços bancários.

### 5.2.1 Resultados

Utilizando o mesmo procedimento ponderado no primeiro modelo, foram desenvolvidos os testes estatísticos Chow e Hausman, os quais demonstraram que o método por dados em painel com efeitos fixos é o mais indicado para estimar a regressão. Além disso, foi realizado o teste do multiplicador de Lagrange (Breusch-Pagan) para examinar a necessidade de empregar a influência do tempo na estimação dos efeitos fixos. A hipótese do teste foi negada (valor da probabilidade  $<2,2e-16$ ). Com isso, ficou evidente que o modelo precisa ter o peso temporal vinculado a regressão.

O modelo foi estimado pelo método elaborado por Driscoll e Kraay (1998), com o intuito de corrigir os problemas relacionados à autocorrelação serial e dependência transversal. Os resultados indicam que a regressão apresentou uma boa qualidade de ajustamento. As variações das variáveis autônomas explicam aproximadamente 98,8% das variações da variável dependente.

A tabela 7 apresenta os resultados da estimação do modelo 2. Apenas o indicador que mensura o tamanho do mercado bancário (tmb) foi não significativo a um nível de 10% para o

PIBpc das regiões geográficas imediatas de Mato do Grosso do Sul. Em contrapartida, os efeitos temporais foram relevantes em todos os anos. As considerações acerca dos resultados são feitas na próxima seção.

Tabela 7 – Resultados do Modelo do Sistema Financeiro, com efeitos fixos na seção cruzada e na série temporal, robusto à heterocedasticidade e autocorrelação residual

	Variável	Estimativa	Erro Padrão	Teste t	Prob.( > t )
***	atb	-0,4778	0,1298	-3,6825	0,0003
***	efb	10,9486	0,3866	28,3219	< 2,2e-16
***	plb	10,7318	0,3732	28,7546	< 2,2e-16
***	plp	-10,9207	0,3557	-30,6975	< 2,2e-16
	tmb	0,0144	0,0236	0,6094	0,5432
6	*** factor(Time)2003	-2,5246	0,1154	-21,8814	< 2,2e-1
6	*** factor(Time)2004	-4,2932	0,1858	-23,1217	< 2,2e-1
6	*** factor(Time)2005	-6,9503	0,2867	-24,2453	< 2,2e-1
6	*** factor(Time)2006	-12,369	0,5045	-24,5168	< 2,2e-1
6	*** factor(Time)2007	-8,9338	0,3617	-24,6984	< 2,2e-1
6	*** factor(Time)2008	-6,1650	0,2506	-24,6040	< 2,2e-1
6	*** factor(Time)2009	-9,0474	0,3549	-25,4918	< 2,2e-1
6	*** factor(Time)2010	-5,9655	0,2480	-24,0550	< 2,2e-1
6	*** factor(Time)2011	-4,9702	0,2049	-24,2530	< 2,2e-1
6	*** factor(Time)2012	-5,8457	0,2353	-24,8433	< 2,2e-1
6	*** factor(Time)2013	-5,6034	0,2280	-24,5758	< 2,2e-1
6	*** factor(Time)2014	-4,7429	0,1941	-24,4384	< 2,2e-1
6	*** factor(Time)2015	-3,9765	0,1767	-24,3532	< 2,2e-1
<b>Soma dos Quadrados totais: 59,769</b>		<b>Soma dos Quadrados Residuais: 0,72981</b>			
<b>R-Quadrado: 0,98779</b>		<b>R-Quadrado Ajustado: 0,98533</b>			
<b>F- estatística: 661,449 para 17 e 139 g.l., valor-p: &lt; 2,22e-16</b>					

Fonte: Elaborado pelos Autores (2018). Notas: ‘\*\*\*’ significativo a 0.1%; ‘\*\*’ significativo a 1%; ‘\*’ significativo a 5%; ‘.’ significativo a 10%. A variável dependente é o pibpc – PIB per capita. As variáveis explicativas são: atb - operações de crédito/PIB; efb - operações de crédito /total de depósitos; plb - depósitos à vista /operações de crédito; plp - depósitos à vista /total de depósitos; e, tmb - total de ativos/PIB. Factor (time) é o indicador do efeito temporal.

### 5.2.2 Considerações

Como destaca Crocco *et al* (2011), na literatura, quando se analisa um indicador que correlaciona os ativos bancários sobre o produto total, pressupõe que o resultado seja positivo em relação ao pibpc devido a possibilidade de uma maior oferta de crédito na economia. Com isso, o sistema financeiro poderia favorecer as demandas tanto dos empresários como do público.

O fato do tamanho do mercado bancário ter um efeito não-significativo sobre o desenvolvimento econômico das RGI sul-mato-grossenses é corroborado com o resultado negativo da atividade bancária (operações de crédito/PIB), pois demonstra que a dimensão do setor bancário e o nível de transações não possuem relevância para a economia local.

No primeiro modelo, ficou evidenciado a influência positiva das operações de crédito para o produto *per capita* das regiões geográficas imediatas de MS. Este segundo, ao relacionar a variável com o PIB, não obteve nenhum efeito. Os resultados comprovam os desarranjos do setor bancário da região.

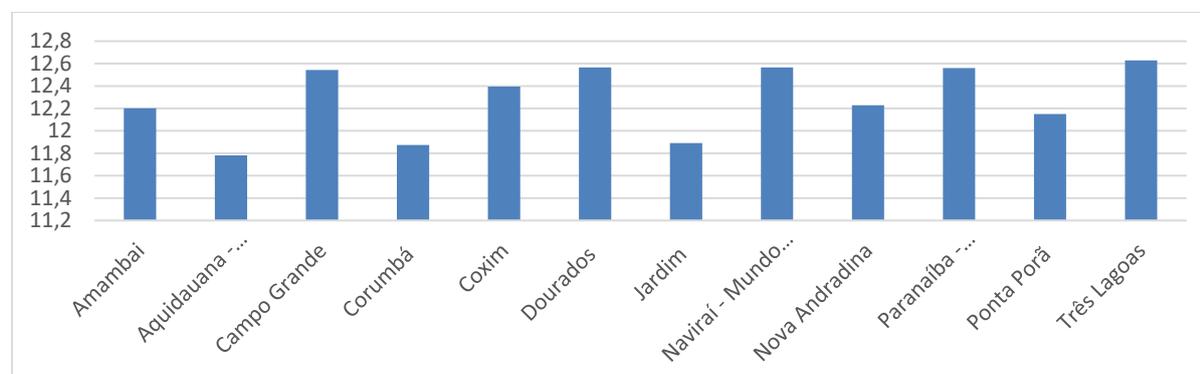
Os movimentos de alocação de recursos do sistema financeiro (opc), quando relacionado ao produto interno bruto das próprias RGI do Estado, tiveram um valor de aproximadamente - 0.48% a cada aumento percentual do PIBpc, demonstrando que o indicador atua em um sentido contrário ao desenvolvimento econômico das regiões imediatas.

Os efeitos negativos da variável em relação ao nível de renda das regiões geográficas imediatas sul-mato-grossenses podem ser explicados pelos resultados do trabalho de Misso *et al* (2015). Os autores demonstraram que as instituições financeiras tendem a captar e transferir os fundos dos Estados menos desenvolvidos para os mais prósperos, em virtude do menor grau de incerteza dos últimos.

Percebe-se que em Mato Grosso do Sul também existe o impacto do tamanho da economia na relação crédito e desenvolvimento econômico. Quando se examina o Gráfico 4, na qual destaca a influência de cada região imediata para a regressão desenvolvida pelo segundo modelo, as RGI que apresentaram os maiores PBI durante o período tiveram um maior efeito da estrutura financeira no pibpc.

Assim como ocorreu no modelo de serviços bancários, os valores dos efeitos individuais das regiões geográficas imediatas foram mais impactantes do que a influência de cada ano na estimação. Outro fato relevante é novamente a RGI de Três Lagoas obter o melhor resultado.

Gráfico 4 - Efeitos individuais do Modelo da Estrutura financeira por RGI de MS



Fonte: Elaborado pelos Autores (2018).

Conforme retrata Cavalcanti (2006), a plb mensura a escolha do sistema financeiro em manter seus recursos de forma líquida. O indicador tem como numerador o volume que é captado pelo sistema financeiro e o denominador representa as ofertas de empréstimos/financiamentos/depósitos compensados.

O primeiro (depósito à vista) diz respeito a quantidade de recursos líquidos que as agências bancárias mantêm sob seu domínio, enquanto o segundo (operações de crédito) consiste nas transações que elas ofertam no mercado. A preferência pela liquidez dos bancos retrata as expectativas que as instituições possuem sobre o presente e/ou futuro da localidade em que se encontra e seus planos de negócios.

O efeito positivo da plb para o pibpc (com parâmetro de 10,73), ou seja, a cada 1 p.p. de variação em plb gera aumento de 10,73% no pibpc, sugere que o sistema financeiro das RGI de MS, ao optar por uma restrição na disponibilidade de crédito e ter um maior controle da relação dav/opc, favoreceu o desenvolvimento econômico da região.

O resultado contrapõe os teóricos adeptos a corrente de pensamento pós-keynesiana, que acreditam na relação negativa com o PIB *per capita*. Os pesquisadores pressupõem que quanto maior a plb e, por conseguinte, menor a oferta creditícia, menor será a renda e o nível de atividade da economia.

Da mesma forma, entendem que a preferência pela liquidez do público deve apresentar uma relação negativa com o pibpc. A partir do momento que as pessoas físicas e jurídicas

preferem reter seu patrimônio, a demanda por crédito tende a diminuir, o que resulta em um ponto de menor movimentação econômica.

Cabe destacar que as instituições financeiras proprietárias de um grande volume de depósitos à vista, comparado a seus outros ativos, tendem a ter dificuldades em fazer operações que envolvam crédito. Uma vez que esses depósitos podem ser retirados a qualquer instante, o banco necessita ter uma reserva muito reduzida em relação ao volume de depósitos.

Por outro lado, as agências que possuem uma maior quantidade de depósitos a prazo em relação ao seu passivo total, tendem a ser mais flexíveis em relação às suas políticas creditícias, em virtude do serviço não exigir obrigações imediatas. Dessa forma, as regiões que possuem uma relação alta entre depósitos a vista/depósitos totais tendem a ter um nível maior de racionamento de crédito.

O parâmetro de -10,9207 da *plp* significa que a cada alteração positiva de 1% da variável *plp*, ocasiona redução de 10,92% no produto *per capita*. Isso demonstra que neste aspecto há uma convergência entre a teoria pós-keynesiana e as evidências do modelo. Em outras palavras, o aumento da preferência pela liquidez do público não contribui para a economia das RGI analisadas. Assim, confirma a tese, segundo a qual, quanto maior valor da preferência pela liquidez do público, menor será o nível de atividade de uma economia. Como dito anteriormente, dada a proporção alta de depósito à vista comparado aos outros passivos, as instituições financeiras têm a tendência de adotar posições restritivas, o que prejudica, por exemplo, as operações creditícias.

As instituições do sistema financeiro atualmente ampliam suas operações com diversos tipos de serviços (ASSAF NETO, 2005). Para tanto, se faz necessário mensurar a efetividade dessa atuação. Assim, o índice de eficiência busca medir como o comportamento dos bancos afeta a economia do caso analisado.

O indicador que examina a produtividade do setor bancário relaciona as operações de crédito com os depósitos à vista e a prazo; isto é, a variável busca inferir como o desempenho do sistema financeiro afeta o desenvolvimento econômico. Como visto, no caso das regiões geográficas imediatas de Mato Grosso do Sul, o efeito é positivo.

A cada alteração percentual de 1% da medida da eficiência bancária gera-se aumento de 10,94% do PIB per capita das RGI de MS. O resultado robusto demonstra que esse índice tem grande relevância econômica para as regiões examinadas por este estudo.

## CONCLUSÃO

O presente estudo teve como pretensão examinar a relação entre o desenvolvimento econômico e o sistema financeiro das regiões geográficas imediatas de Mato Grosso do Sul. Para tanto, dividiu a análise em dois aspectos: serviços bancários (crédito) e a estrutura do setor bancário.

Na literatura o tema ganhou destaque a partir do trabalho teórico de Schumpeter (1911) e posteriormente com o estudo empírico de King e Levine (1993). Em síntese, grande parte dos pesquisadores demonstraram a existência de uma relação positiva entre crédito, desenvolvimento e crescimento econômico. No entanto, para o caso das regiões imediatas, a hipótese não se confirmou.

Cabe ressaltar que as RGI sul-mato-grossenses apresentaram, no período de 2002-2015, um ritmo de crescimento heterogêneo, que pode ser representado também pelas suas maiores economias. Enquanto, Campo Grande (o maior PIB), teve um IRC estagnado. Três Lagoas, a região geográfica imediata mais desenvolvida economicamente, logrou um padrão dinâmico.

Em relação ao sistema financeiro, as regiões imediatas tiveram um aumento na quantidade de agências bancárias durante os anos analisados. Destaque para a expansão das instituições públicas, especialmente a Banco do Brasil (2002-2010) e Caixa Econômica Federal (2011-2015), e para o avanço das atividades do Banco Santander a partir de 2009.

Os resultados do primeiro modelo (serviços bancários) indicaram um problema envolvendo as captações do sistema financeiro e o seu grau de influência no desenvolvimento financeiro das regiões geográficas imediatas de MS. Apenas o depósito a prazo foi significativo a um nível de 10% para o PIB *per capita* (PIBpc).

A poupança e os depósitos à vista, que também envolve a absorção de recursos, foram irrelevantes para a regressão. Por outro lado, as alocações dos fundos, que são representadas pelas operações de crédito, se mostraram importantes para o produto interno bruto *per capita* das RGI sul-mato-grossenses.

Em primeiro lugar, este resultado reflete os desarranjos do setor. As instituições financeiras, historicamente no Brasil, têm dificuldades para influenciar positivamente a economia do país. Além disso, o Estado de Mato Grosso do Sul não apresenta um sistema financeiro avançado, o que implica em uma menor concentração dos recursos bancários e de sua atuação nos indicadores econômico da região.

As evidências do modelo da estrutura do setor financeiro corroboram com essas justificativas. Ao mesmo tempo em que apresenta resultados positivos a cada variação percentual do PIBpc, quando aborda as questões de eficiência e da preferência pela liquidez do público, os

indicadores do tamanho e do nível de atividade foram insipientes para o desenvolvimento econômico.

O resultado da preferência pela liquidez dos bancos é ambíguo. Por um lado, pode inferir que o valor positivo para o PIBpc indica que a atuação restrita realmente é importante, pois evita o endividamento do público. Em contrapartida, o ato das agências financeiras reterem seus fundos, expõe um risco para os investimentos da economia das RGI de MS.

Os dois modelos demonstraram como as intermediações financeiras e a estrutura do sistema bancário têm um efeito inconstante para o desenvolvimento econômico das regiões geográficas imediatas sul-mato-grossenses. No modelo dos serviços bancários existe uma relação nula com a captação, a exceção dos depósitos a prazo. Enquanto no segundo modelo, os resultados são inconstantes.

Portanto, o estudo ao examinar o impacto das agências bancárias para a economia da RGI de Mato Grosso do Sul no período de 2002-2015, conclui que os efeitos no produto *per capita* são irregulares. A influência positiva, negativa ou nula, dependem do indicador/variável que está sendo analisada.

Um fato relevante demonstrado pelos efeitos individuais do segundo modelo está relacionado a influência do tamanho da economia na relação entre PIB per capita e crédito. As RGI que apresentaram os maiores PIB durante o período estudado obtiveram um maior impacto da estrutura financeira sobre o desenvolvimento econômico.

Como sugestão para as próximas pesquisas, que pretendem investigar o tema, é indicada a análise da correlação entre o sistema financeiro e a sua influência na indústria brasileira, tanto nas questões que envolvam a produção como o emprego. Na literatura, ainda é insipiente os estudos sobre o assunto.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, Michel ; BIRDEMAN, Ciro; LIMA, Gilberto Tadeu. Distribuição regional do crédito bancário e convergência no crescimento estadual brasileiro. **Revista Economia**, Brasília, v. 9, n. 3, p. 457-490, set/dez. 2008.
- ARESTIS, Philip; DEMETRIADES, Panicos. *Financial development and economic growth: assessing the evidence*. **The Economic Journal**, v. 107, n. 442, p. 783-799, mai. 1997.
- ASSAF NETO, Alexandre. **Finanças Corporativas e Valor**. São Paulo: Atlas, 2005.
- ASEVEDO, Tayrone Roger Antunes de. A territorialização da celulose-papel na microrregião de Três Lagoas/MS: Sobre questão agrária, migrações e precarização das relações trabalho. In: **XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária – ENGA, Uberlândia-MG**, 2012.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. COSIF - Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional. Disponível em: < <https://www3.bcb.gov.br/aplica/cosif>>. Acesso: 22 out. 2018.

- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo *Dilma Rousseff* e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista Econômica Contemporânea**, núm. esp., elocation - e172129, p. 1-63, 2017.
- BDE/MS. Banco de *Dados* do Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em: < <http://bdeweb.semade.ms.gov.br/bdeweb/>>. Acesso: 27 ago. 2018.
- CONSTANTINO, Michel; PEGORARE, Alexander Bruno; COSTA, Reginaldo Brito da. Desempenho regional do IDH e do PIB per capita dos municípios de Mato Grosso do Sul, Brasil, entre 2000 e 2010. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, MS, v. 17, n. 2, p. 234-246, abr./jun. 2016.
- CROCCO, Marco; NOGUEIRA, Mara; ANDRADE, Carla Michelle Coelho de; DINIZ, Gustavo Figueiredo Campolina. O Estudo do Gap Regional de Crédito e seus Determinantes, sob uma Ótica Pós-Keynesiana. **Revista EconomiA**, Brasília (DF), v. 12, n. 2, p. 281-307, mai./ago. 2011.
- DIAS, Bruno Bonsanto; VIDEIRA, Sandra Lúcia. As corporações financeiras: uma análise do Banco Santander no Brasil (2006-2012). **Boletim de Geografia**, Maringá, v. 33, n. 3, p. 84-105, set. /dez. 2015.
- ESTEBAN/BC. Estatística Bancária Mensal por município – Banco Central. Disponível em: < <https://www4.bcb.gov.br/fis/cosif/estban.asp>>. Acesso: 21 ago. 2018
- FILHO, Fernando de Holanda Barbosa. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 51- 60, 2017.
- GALEANO, Edileuza Vital; FEIJÓ, Carmem Aparecida. *Crédito e crescimento econômico: evidências a partir de um painel de dados regionais para a economia brasileira nos anos 2000*. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 43, p. 201-219, jun. 2012.
- GAMA, Fábio Júnior Clemente; BASTOS, Suzana Quinet Andrade and HERMETO, Ana Maria. Moeda e crescimento: Uma análise para os municípios brasileiros (2000 a 2010). **Nova Economia**, v. 26, n. 2, p.515-551, 2016.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GOLDSMITH, Raymond. The comparative study of economic growth and structure. **National Bureau of Economic Research**, p. 114–123, 1959.
- GONÇALVES, Antônio C. P. Crescimento econômico e setor financeiro no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p.755-790, dez. 1980.
- GURLEY, John; SHAW, Edwards. Financial aspects of economic development. **The American Economic Review**, v.45, n. 4, p. 515-538, set. 1955.
- HAYEK, Friedrich. **Monetary theory and the trade cycle**. New York: Harcourt, Brace & Company, 1933.
- IPEA. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Disponível em:< <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso: 15 ago. 2018.
- KING, Robert; LEVINE, Ross. Finance, entrepreneurship, and growth - theory and evidence. **Journal of Monetary Economics**, North-Holland, p. 513-542, 1993.
- KUZNETS, Simon. Economic growth and income inequality. **American economic review**, v. 45, n. 1, p. 1-28, 1955.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas 2003.
- LIMA, Jandir Ferrera de; PIFFER, Moacir; OSTAPECHEN, Leandra Aparecida Perego. O crescimento econômico regional de Mato Grosso do Sul. **Interações**, v. 17, n. 4, p. 757-766, out./dez. 2016.
- LIMA, Antônio Ernani Martins. O sistema de crédito ao desenvolvimento: fundamentos, estrutura e evolução. **Ensaio FEE**, Porto Alegre: FEE, v. 11, n. 2, p. 345-351, 1991.

- KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment, Interest and Money**. New York: HBJ Book, 1964.
- MATO GROSSO DO SUL, Diagnóstico Sócio Econômico de Mato Grosso do Sul – 2015, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (SEMADE). SEMADE/MS, Campo Grande, 2015.
- MATOS, Orlando Carneiro de. Desenvolvimento do sistema financeiro e crescimento econômico no Brasil: evidências de causalidade. **Trabalhos para Discussão do BACEN**, Brasília, n. 49, p. 1-64, set. 2002.
- MARCOLINO, Luiz Cláudio; CARNEIRO, Ricardo. **Sistema financeiro e desenvolvimento no Brasil: do Plano Real à crise financeira**. São Paulo: Publisher Brasil e Editora Gráfica Atitude Ltda., 2010.
- MARQUEZIN, William Ricardo. O fundo de participação dos municípios e sua contribuição para a redução da desigualdade econômica em Mato Grosso. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, 2014. 95f. Mestrado, Agronegócios e Desenvolvimento Regional.
- MCKINNON, Ronald. **Money and capital in economic development**. Washington, D.C: Brookings Institutions, 1973.
- MISSO, Fabrício José; JAYME Jr, Frederico Gonzaga; OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto Camilo de. Desenvolvimento financeiro e crescimento econômico: teoria e evidência empírica para as unidades federativas do Brasil (1995-2004). **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 33, n. 63, p. 191-227, mar. 2015.
- MODIGLIANI, Franco; MILLER, Merton. **The cost of capital, corporation finance and the theory of investment**. The American Economic Review, v. 48, n. 3, p. 261-297, jun. 1958
- NARDO, Aulo Pércio Vicente. Sistema Financeiro Brasileiro: A Consolidação do Sistema Bancário a Partir de 1994. **A Economia em Revista**, v. 21, n. 1, p. 67-82, jul. 2013.
- PAGANO, Marco. Financial markets and growth: an overview. **European Economic Review**, n. 37, p. 613-622, 1993.
- PAULA, Luiz Fernando de. Tamanho, dimensão e concentração do sistema bancário no contexto de alta e baixa inflação no Brasil. **Nova Economia**, v.8, n.1, p.87-116, jun/dez. 1998.
- PAULA, Luiz Fernando de; OREIRO, José Luis; BASILIO, Flávio. Estrutura do setor bancário e o ciclo recente de expansão do crédito: o papel dos bancos públicos federais. **Nova Economia**, v. 23, n. 3, p. 473-520, set./dez. 2013.
- PIRES, Manoel Carlos de Castro. Crédito e crescimento econômico: evidências para os municípios brasileiros. In: **II Encontro de Economia da Região Sul – Anpec Sul**, 2005.
- RODRÍGUEZ-FUENTES, Carlos Javier. Credit availability and regional development. Zurich: **Proceedings of the European Regional Science Association**, 36. European Congress, Aug. 1996.
- ROMERO, João Prates; JAYME Jr, Frederico Gonzaga. Crédito, preferência pela liquidez e desenvolvimento regional: o papel dos bancos públicos e privados no sistema financeiro brasileiro (2001-06). **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 253-286, jul. 2013.
- ROSTOW, Walt Whitman. The american political science review. **American Political Science Association**, v. 68, n. 4, p. 1822-1824, dez. 1974.
- SCHUMPETER, Joseph. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Edição original: 1911).

- SHAW, *Edward Stone*. **Financial deepening in economic development**. New York: Oxford University, 1973.
- SICSÚ, João; CROCCO, Marco. Em busca de uma teoria da localização das agências bancárias: algumas evidências do caso brasileiro. **Revista EconomiA**, Niterói (RJ), v. 4, n. 1, p. 85-112, jan./jun. 2003.
- TOMAZZIA, Eduardo Cardeal. Dimensões do mercado de crédito e crescimento econômico municipal no Brasil. **Revista Nexos Econômicos**, v. 7, n. 2, p. 72- 98, dez. 2013.
- TSURU, Kotaro. Finance and growth: some theoretical considerations and a Review of the empirical literature. **OECD Economics Department Working Papers**, Paris, n. 228, p.1-53, 2000.
- von MISES, Ludwig. **The theory of money and credit**. 1. ed. New Haven: Yale University Press, 1953.
- ZARA, Thaís Marola. Desenvolvimento financeiro, crescimento e desigualdade nos estados brasileiros. São Paulo: IPE/FEA/USP, 2006. 44f. Mestrado.
- ZYSMAN, John. **Governments, markets and growth**. London: Cornell University Press, 1983.



# PADRÕES E ESTRATÉGIAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

06,07,08 MAIO 2019

UNESP - ARARAQUARA / SP



## EIXO 06

# TRABALHO, INDÚSTRIA E SOCIEDADE



**A IMPORTÂNCIA ECONÔMICA E SOCIAL DAS PEQUENAS EMPRESAS E O  
USO DO MODELO DE EXCELÊNCIA DA GESTÃO COMO AGENTE PROMOTOR  
DA COMPETITIVIDADE**

*THE ECONOMIC AND SOCIAL IMPORTANCE OF SMALL ENTERPRISES AND THE USE  
OF THE MANAGEMENT EXCELLENCE MODEL AS AN AGENT PROMOTING  
COMPETITIVENESS*

Leandro Gumieri (Universidade de Araraquara UNIARA) leandrogu@sebraesp.com.br

José Luís Garcia Herмосilla (Universidade de Araraquara UNIARA)

jlghermosilla@hotmail.com

**Resumo**

As micro e pequenas empresas (MPEs) são de grande relevância socioeconômica, representando 54% dos empregos, 27% do PIB, e 98% dos empreendimentos no Brasil. Apesar da importância socioeconômica, aproximadamente 50% delas encerram suas atividades antes de completarem dois anos de vida. Uma das principais causas desse grave problema está no processo de gestão, que frustra suas expectativas e limita sua competitividade. O objetivo desta pesquisa é identificar quais fatores gerenciais e práticas de gestão estão associados ao grau de maturidade da gestão das MPEs. A identificação destas características poderá subsidiar programas mais consistentes de desenvolvimento destas empresas, aumentando sua longevidade e nível de competitividade. A pesquisa quantitativa descreve o perfil de 200 empresas, 50 de cada um dos 4 segmentos investigados da cidade de Barretos/SP (indústria, comércio, serviços e construção). O levantamento dos fatores gerenciais e grau de maturidade da gestão foi realizado com o questionário do Modelo de Excelência da Gestão (MEG) da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ). A competitividade das MPEs é afetada por diversas variáveis, dentre as quais se encontra o baixo grau na maturidade gerencial, este estudo apresentou como resultados quais fatores e práticas de gestão necessitam de correção de rotas para melhora na maturidade das MPEs. Considerando a escala de 0 a 100% na avaliação da FNQ, os fatores gerenciais que estão com baixo índice de aplicação das práticas de excelência e por consequência mais oportunidades de melhora no grau de maturidade foram, nesta ordem de necessidade: Gestão de resultados (21%); Estratégias (41%); Clientes (50%); Pessoas (51%); Liderança (54%); Informações (58%); Processos (59%) e Sociedade (60%). Assim o MEG se mostrou importante no apoio a competitividade das MPEs ao identificar as práticas que impactam na maturidade da sua gestão.

**Palavras-chave:** Micro e Pequenas Empresas. Modelo de Excelência. Grau de Maturidade da Gestão.

**Abstract**

Micro and small enterprises (SMEs) are of great socioeconomic relevance, accounting for 54% of jobs, 27% of GDP, and 98% of enterprises in Brazil. Despite the socioeconomic importance, approximately 50% of them terminate their activities before completing two years of life. One

of the main causes of this serious problem is in the management process, which frustrates your expectations and limits your competitiveness. The objective of this research is to identify which managerial factors and management practices are associated to the degree of maturity of the management of MPEs. The identification of these characteristics may support more consistent programs of development of these companies, increasing their longevity and level of competitiveness. The quantitative research describes the profile of 200 companies, 50 of each of the 4 segments investigated in the city of Barretos / SP (industry, commerce, services and construction). The management factors and management maturity levels were surveyed by the National Quality Foundation (FNQ) Management Excellence Model (MEG) questionnaire. The competitiveness of MPEs is affected by several variables, such as the low degree of managerial maturity, this study presented as results which factors and management practices need correction of routes to improve the maturity of MSEs. Considering the scale from 0 to 100% in the FNQ evaluation, the managerial factors that are low in the application of excellence practices and consequently more opportunities for improvement in the degree of maturity were, in this order of need: Management of results (21 %); Strategies (41%); Customers (50%); People (51%); Leadership (54%); Information (58%); Processes (59%) and Society (60%). Thus, MEG proved to be important in supporting the competitiveness of MSEs by identifying practices that impact on the maturity of their management.

**Key-words:** Micro and Small Business. Excellence Model. Degree of Management Maturity.

## 1. Introdução

A busca por competitividade leva as organizações a procurarem aumento de produtividade e desempenho organizacional, o que se dá por meio do aperfeiçoamento dos métodos de trabalho e gestão (KREMER, 2007).

Segundo Grapeggia et al. (2011), a direção e gestão de um empreendimento requer o desenvolvimento de habilidades pelos empreendedores, definição de formas de organização, direção, planejamento e controles empresariais. Neste contexto estão as Micro e Pequenas Empresas (MPEs), que possuem elevada relevância socioeconômica nacional, embora enfrentem graves problemas para alcançar e manter um nível adequado de competitividade.

A relevância socioeconômica das MPEs decorre da quantidade de unidades existentes, representando 98% das empresas nacionais, dos empregos diretos por elas gerados e dos salários que remuneram, gerando 54% dos empregos formais privados e 44% da massa salarial do país (SEBRAE 2018).

Os meios político, acadêmico e empresarial têm se preocupado com o insucesso das MPEs, devido aos altos índices de mortalidade empresarial que apresentam. Um amplo estudo constatou que 50% das MPEs brasileiras encerram suas atividades antes de completarem dois anos, costumando enfrentar limitações de infraestrutura, financeiras e de capacidade administrativa, caracterizadas pela pequena utilização de práticas de gestão. A crescente competição e a necessidade de introduzir os avanços tecnológicos nos processos produtivos e

na gestão organizacional tem levado as empresas a centrar suas estratégias no desenvolvimento da competitividade (GRAPEGGIA et al., 2011).

Uma pesquisa sobre fatores condicionantes e taxa de mortalidade das MPE, realizada com empresários pelo Instituto Vox Populi (2007), identificou que 68% dos entrevistados consideram as habilidades gerenciais um fator de sucesso, 38% deles identificam as falhas gerenciais como elementos causadores de dificuldade na condução da empresa e que 48% já procurou consultoria para suporte ao gerenciamento do negócio.

Neste contexto, a melhoria das práticas de gestão surge como elemento fundamental para alavancar o potencial competitivo empresarial, neste sentido a literatura acadêmica em âmbito nacional e internacional tem proposto a utilização de modelos de excelência da gestão (GUMBUS; LUSSIER, 2006; HAM; DUYAR; GUMUS, 2015; KAPLAN; NORTON, 2004; YORK; MIREE, 2004).

A fragilidade que MPEs possuem na área da gestão organizacional, aponta a necessidade de adotarem práticas administrativas rotineiras em empresas vitoriosas, as quais estão presentes nos modelos de excelência da gestão. Por se tratarem de iniciativas inexistentes nestas empresas, caracterizam a inovação incremental organizacional, na qual são buscados incrementos nas áreas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações da empresa com o ambiente externo no qual se insere. Para que ocorra a inovação é necessário que os empreendedores atuem com comportamento inovador, integrando-a às estratégias e aos planos da empresa. Para tanto, tem sido válidos esforços destinados a estimular comportamentos inovadores, como o apresentado nos modelos de excelência da gestão (KREMER, 2007).

Esses modelos têm por princípio auxiliar na gestão empresarial e, em geral têm por base critérios ou fatores financeiros e não financeiros, mercadológicos, estratégicos, operacionais, de recursos humanos, e de qualidade dentre outros (MIRANDA; VALADÃO; TURRIONI, 2012).

A adoção destes modelos está associada ao grau de maturidade da gestão das organizações, indicador este que revela o nível de compreensão e de aplicação das técnicas gerenciais nas empresas, e está diretamente relacionado a competitividade das empresas, conforme Silva (2017).

No Brasil, o principal instrumento usado para a mensuração do grau de maturidade da gestão é o Modelo de Excelência da Gestão (MEG) da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), que identifica os fatores gerenciais associados a maturidade da gestão, o qual permite identificar oportunidades de melhorias das práticas de gestão nas microempresas e empresas de pequeno

porte (MPes), as quais, uma vez implantadas, podem se caracterizar como ações de inovação organizacional incremental e maior competitividade. O MEG é empregado para mensurar o estágio de excelência em gestão das empresas, segundo os critérios de excelência em gestão da FNQ (BRITO; BARBOSA, 2016).

Este trabalho tem o objetivo de identificar quais fatores gerenciais e práticas de gestão estão associados ao grau de maturidade da gestão, identificadas em 200 MPes de Barreto/SP a partir da aplicação do MEG, e conseqüentemente apresentar oportunidades para incremento da competitividade das micro e pequenas empresas.

## **2. Fundamentação teórica**

A fundamentação teórica aqui apresentada caracteriza a gestão nas Micro e Pequenas Empresas (MPes) e aborda suas características, definições, quantificações e a distribuição, ressaltando sua importância para a economia. A revisão da literatura também destaca o modelo de excelência da gestão (MEG) da Fundação Nacional da Qualidade, a avaliação do Grau de Maturidade da Gestão e sua relação com a competitividade das MPes.

### **2.1 A gestão nas micro e pequenas empresas (MPes)**

Os principais estudos sobre MPes ainda tem origem nas grandes organizações, sobre as quais se desenvolveu grande parte de toda Teoria Geral da Administração. Pode-se afirmar que as MPes demoraram a merecer destaque e reconhecimento acadêmico (LEONE, 1999; LONGENECKER; MOORE; PETTY, 1998).

A MPE brasileira, no cenário econômico atual, possui grande importância pela sua expressão macroeconômica. Essa percepção se sustenta mais nos efeitos econômicos de emprego e impostos do que na compreensão de sua dinâmica gerencial interna com a profundidade devida (BONASSI, 2014).

Tratar e conhecer a singularidade gerencial das MPes pode balizar ações corporativas (governo, sindicatos, associações, ONGs) mais assertivas ao seu desenvolvimento. Nas organizações maiores, os gestores têm a atribuição e mais tempo para refletir sobre as grandes questões. Decidir, por exemplo, sobre a estratégia do negócio. Além disso, nas grandes organizações, o proprietário encontra-se muitas vezes separado da cúpula executiva da empresa. Em uma grande empresa baseada em processos e operações, os “pequenos incêndios” raramente chegariam ao conhecimento da diretoria. Já nas MPes, o empresário “veste-se de bombeiro” continuamente (BONASSI; LISBOA, 2003).

Também é comum no universo das MPEs, reconhecer que a figura do dirigente de sucesso corresponde ao denominado empreendedor bem-sucedido. A impressão empírica é que o dirigente da MPE obtém sucesso apenas quando enriquece, com sua empresa em franca expansão. O conceito de sucesso da MPE, porém, é subjetivo às pessoas, e facilmente identificamos dirigentes que não necessariamente buscam riqueza ou aumento de seus empreendimentos, mas apenas bem-estar seu e de familiares, além de sobrevivência a longo prazo. Esses seriam os seus atributos de sucesso (BONASSI; LISBOA, 2003).

A informalidade é outro componente que distingue as características das MPEs das grandes empresas. Identifica-se aqui a necessidade de se conhecer a dinâmica interna da pequena empresa antes de aplicar receituários convencionais de consultoria ou serem promulgadas políticas e leis em seu auxílio. Pesquisas revelam que a visão do dirigente sobre sua realidade não distingue problemas de sintomas. Isso pode ser explicado pelo fato do dirigente não ter clareza das causas nucleares que afetam seus negócios. A falta de capital de giro e o alto nível de endividamento são de correntes de decisões anteriores e não são males que afetam as MPEs espontaneamente (BORTOLI NETO, 2005)

Uma das principais oportunidades competitivas das MPEs no mercado está sujeita a sua capacidade de inovar e melhorar continuamente os seus processos. As inovações têm sido a nova moeda da competição global na medida em que países competem ferozmente por novos mercados em um contexto onde a capacidade de criar novas ideias é considerada como marca registrada do sucesso nacional (MOTTA et al. 2016).

Um exemplo da importância da inovação para as MPEs é apontado na pesquisa de Negri e Salerno (2005), ao demonstrarem que a escala produtiva das MPEs inovadoras é significativamente maior do que nas demais categorias. Estes dados indicam que a inovação é um caminho para as empresas alcançarem a competitividade. Para tanto, a sua implantação precisa ser planejada, uma vez que requer que recursos financeiros, humanos e tecnológicos sejam articulados continuamente e de modo sistemático, por líderes capazes de integrar atitudes inovadoras da equipe. Assim, a inovação se situa como componente do posicionamento estratégico e do modelo de gestão adotado pelas MPEs, ligados ao papel do planejador.

Para a implementação da inovação, as MPEs necessitam de ferramentas, como o MEG da FNQ, que está consolidado como estratégia competitiva para as pequenas empresas, tendo como referência o Manual de Oslo, no qual são abordados os tipos de inovação atualmente aceitos. O conceito de inovação se apresenta como a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, um processo, um novo método de *marketing* ou

um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho e nas relações externas (FNQ, 2014).

Na próxima seção, serão abordadas as características, definições, quantificações e a distribuição das MPEs, ressaltando sua importância para a economia.

## **2.2 A importância das MPEs**

No Brasil, para a definição de empresa de pequeno porte destacam-se os parâmetros definidos no âmbito da Lei Geral da MPE (Micro e da Pequena Empresa), que também são utilizados por instituições como o SEBRAE (Serviço Brasileiro de apoio às Micro e Pequenas Empresas) e o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). A Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte foi instituída em 14 de dezembro de 2006 (Lei Complementar Federal 123/2006), já atravessou quatro rodadas de alteração (Leis Complementares 127/2007, 128/2008, 133/2009, 139/2011 e 147/2014) e adota a classificação em função do faturamento anual bruto, sendo: Microempresa (ME): pessoa jurídica que auferir, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360 mil; Empresas de Pequeno Porte (EPP): pessoa jurídica que auferir, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 3,6 milhões (SEBRAE, 2018).

No Brasil, de acordo com o SEBRAE (2018), haviam, em 2017, cerca de 11,8 milhões de microempresas e 1,1 milhões de empresas de pequeno porte, totalizando cerca de 13 milhões de MPEs. Em 2009 esse número era de apenas 3,4 milhões, ou seja, um crescimento de quase 10 milhões de pequenos negócios em oito anos.

Os Pequenos Negócios empresariais se concentram principalmente nos setores de comércio e serviços, representando 42% e 37% respectivamente, seguidos da indústria com 13%, construção civil 7% e agropecuária com 1% do total das MPEs do país (SEBRAE, 2018).

A participação das micro e pequenas empresas no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, saltou de 21% para 27% entre os anos de 1985 e 2011, ou seja, mais de um quarto do PIB brasileiro é gerado pelos pequenos negócios, e no segmento do comércio a representatividade das Micro e Pequenas Empresas chega a 53% do PIB nacional. No setor industrial essa participação é de 22%, se aproximando dos 24%, correspondente as médias empresas, e no caso do segmento de serviços, mais de um terço da produção nacional (36%) têm origem nos pequenos negócios, dados estes que demonstram a importância desta categoria de negócios. Assim como no país, em São Paulo as MPEs também representam 27% do PIB estadual, e o ano de 2017 foi de recuperação e crescimento no faturamento destas empresas (IBGE, 2014).

De acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados CAGED (2018), em abril de 2018, os pequenos negócios foram responsáveis por 72% das vagas de empregos criadas no país, tendo registrado saldo positivo, pela quarta vez consecutiva naquele ano. Foram 83,5 mil empregos gerados pelas micro e pequenas empresas (MPEs), contra 31,4 mil empregos gerados pelas médias e grandes empresas (MGEs) e 980 empregos criados pelas empresas da Administração Pública, o que totalizou 115,9 mil novos postos de trabalho no país.

A cidade de Barretos, objeto desta pesquisa, está localizada no interior de São Paulo, e conforme dados do Junta comercial do estado de São Paulo JUCESP (2018), possui 12.432 MPEs, representando 90% do total de empresas do município.

### 2.3 Modelo de Excelência da gestão

Com a constituição da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ) no Brasil, em 1991, como uma organização não governamental, sem fins lucrativos, foi lançado, em 1992, o Modelo de Excelência da Gestão (MEG) utilizado no Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ). Para sua criação, a FNQ se baseou principalmente nos modelos de *Deming*, *Baldrige* e EFQM (SANTOS, 2013).

O MEG é um método considerado flexível, com linguagem simples, sendo utilizado para avaliar, diagnosticar e orientar qualquer tipo de empresa. Ele simboliza um modelo de relacionamento entre a organização, seu ambiente interno e o contexto de ambiente externo ao qual se insere (ANHOLON; ZOQUI; PINTO, 2004; FEITOSA; PIMENTEL, 2013)

Assim como nos demais modelos citados na revisão desta pesquisa, o MEG também é composto por fatores gerenciais e seus fundamentos que levam as organizações obterem a excelência da sua gestão, aumentar a qualidade e os resultados (RIBEIRO; PANHOCA, 2005).

São oito os fatores gerenciais que estruturam o MEG e estão descritos no quadro 1, eles expressam a compreensão sobre a excelência em gestão, são a principal referência utilizada por milhares de organizações no Brasil em auto avaliações periódicas de suas práticas de gestão, constituindo a base de programas de melhoria contínua da gestão (FNQ, 2014).

Quadro 1 – Fatores gerenciais do MEG

<b>Fatores gerenciais ou Critérios da excelência</b>
1 Liderança e inovação
2 Estratégias
3 Clientes
4 Sociedade
5 Informações
6 Pessoas

7 Processos
8 Resultados

Fonte: FNQ (2014, p. 32).

Para cada critério ou fator gerencial, o MEG analisa e pontua as empresas questionando-as sobre as práticas da gestão (FNQ, 2014).

A adoção do MEG faz com que a empresa obtenha melhorias em processos e produtos, redução de custos, aumento da produtividade e conseqüentemente de sua competitividade da credibilidade e o reconhecimento público, maior flexibilidade frente às mudanças e melhores condições de atingir e manter um melhor desempenho (COMFIELD; MENDES, 2017).

Esses fatores ou critérios gerenciais do MEG baseiam-se em um conjunto de fundamentos de excelência, conceituados no quadro 2, que foram criados com a finalidade de auxiliar na compreensão e esclarecimentos para uma melhor concepção de atitudes a serem tomadas.

Quadro 2 – Fundamentos dos fatores gerenciais do MEG

<b>Fundamentos de excelência da gestão</b>
1 - Pensamento Sistêmico
2 - Aprendizado Organizacional
3 - Cultura de Inovação
4 - Liderança e Constância de Propósitos
5 - Orientação por Processos e Informações
6 - Visão de Futuro
7 - Geração de Valor
8 - Valorização das Pessoas
9 - Conhecimento sobre o Cliente e o Mercado
10 - Desenvolvimento de Parcerias
11 - Responsabilidade Social

Fonte: FNQ (2014, p. 39).

Com base nesses fundamentos e fatores gerenciais, o MEG tem como ferramenta de apoio um questionário, que gera informações de macro e microambientes e proporciona uma visão sistêmica que busca identificar as práticas que não estão de acordo com o modelo, ou seja, visa buscar as oportunidades de melhorias e verificar quais as práticas que estão condizentes com o modelo e, por fim, definir o estágio de maturidade da gestão que a organização apresenta.

## **2.4 O grau de maturidade da gestão**

De acordo com Ribeiro e Panhoca (2005), os resultados da aplicação dos modelos de excelência da gestão podem ser percebidos como uma evolução da maturidade da gestão da empresa, cujo ápice é a excelência, para isso, a graduação dessa maturidade é vista como um ciclo de vida.

Especificamente no caso do MEG da FNQ, ferramenta que será utilizada nesta pesquisa através da aplicação de seu questionário, para se apurar o grau de maturidade da gestão, é necessário identificar o nível ou índice de aderência das organizações em cada um dos oito fatores gerenciais que, por sua vez recebe um peso e pontuação, que somados em uma escala de 0 a 100% se resulta no grau de maturidade da gestão, conforme segue no quadro 3 (FNQ, 2014).

Quadro 3 – As pontuações dos fatores gerenciais no questionário MEG da FNQ

<b>Fatores gerenciais</b>	<b>Peso (Pontuação máxima)</b>	<b>Quantidade de questões</b>	<b>Peso das respostas</b>
<b>1.Liderança e inovação</b>	<b>15,00%</b>	6	a.0,00 b.0,75 c.1,88 d.2,50
<b>2.Estratégias</b>	<b>9,00%</b>	4	a.0,00 b.0,68 c.1,69 d.2,25
<b>3.Clientes</b>	<b>9,00%</b>	5	a.0,00 b.0,54 c.1,35 d.1,80
<b>4.Sociedade</b>	<b>6,00%</b>	3	a.0,00 b.0,60 c.1,50 d.2,00
<b>5.Informações</b>	<b>6,00%</b>	4	a.0,00 b.0,45 c.1,13 d.1,50
<b>6.Pessoas</b>	<b>9,00%</b>	5	a.0,00 b.0,54 c.1,35 d.1,80
<b>7.Processos</b>	<b>16,00%</b>	4	a.0,00 b.1,20 c.3,00 d.4,00
<b>8.Resultados</b>	<b>30,00%</b>	6	a.0,00 b.1,50 c.3,75 d.5,00
<b>Grau de maturidade</b>	<b>100,00%</b>	37	

Fonte: FNQ (2014, p. 48).

Nota-se também no quadro 10, que cada fator gerencial apresenta de 3 a 6 questões que totalizam 37 e cada questão apresenta quatro opções de respostas em múltipla escolha (a, b, c ou d), com peso zero para as respostas “a” e maior peso para as respostas “b”, “c” e “d” respectivamente.

Vale salientar que a pontuação zero (resposta “a”) acontece quando não há qualquer evidência de práticas de gestão a respeito do fator gerencial avaliado, e a resposta “d” acontece quando aquele fator gerencial é reconhecido e atualizado.

Dessa maneira é obtido o grau de maturidade da gestão da empresa, que é subdividido em cinco níveis e cada nível equivale a uma pontuação. A pontuação máxima nos fatores gerenciais leva as empresas a alcançarem o estado de excelência da gestão, conforme segue no quadro 4 encontramos a escala das pontuações e a referência ao nível de maturidade e sua descrição (MATSUMOTO et al. 2015).

Quadro 4 – Níveis do grau de maturidade da gestão da FNQ.

<b>Grau de maturidade da gestão</b>	<b>Definição</b>
Nível 1 Existência	A pontuação varia de 0 a 150 pontos ou 0,00 a 15,00%;
Nível 2 Sobrevivência	A pontuação varia de 151 a 350 pontos, ou 15,01 a 35,00%;
Nível 3 Sucesso	A pontuação varia de 351 a 550 pontos ou 35,01 a 55,00%;
Nível 4 Crescimento	A pontuação varia de 551 a 750 pontos ou 55,01 a 75,00%.
Nível 5 Maturidade	A pontuação varia de 751 a 850 pontos ou 75,01 a 85,00%.
Nível da Excelência	A pontuação entre 851 a 1000 pontos ou 85,01 a 100%.

Fonte: Ribeiro e Panhoca (2005, p. 77)

Ao utilizar o MEG para medir a evolução da gestão nas organizações, o grau de maturidade também permite compreender as origens das principais lacunas nas ações voltadas ao aperfeiçoamento das práticas. Esta análise viabiliza a identificação de tendências, pontos fortes e oportunidades de melhoria na gestão aplicada às MPEs (RIBEIRO; PANHOCA, 2005).

O grau de maturidade da gestão é o resultado do nível de aplicação dos fatores gerenciais, e vários estudos relacionam maturidade da gestão com desempenho de MPEs, o que desperta o interesse de se aprofundar nessa investigação e quais os fatores que estão associados. Sendo assim, a próxima seção apresenta a revisão bibliográfica nacional e internacional na busca desta relação.

## **2.5 MEG como ferramenta de apoio ao desempenho e competitividade das MPEs**

Os fatores ou critérios gerenciais estão presentes em modelos de excelência de gestão no mundo todo, e entidades empresariais auxiliam as organizações no desenvolvimento de práticas de gestão por meio do alcance desses fatores gerenciais de excelência, que se forem atendidos, teoricamente, mostram que essas empresas desenvolvem processos, produtos e serviços com qualidade, conseguindo assim a diferenciação no mercado e, portanto, a competitividade e melhor desempenho (COMFIELD; MENDES, 2017).

Diversos estudos nacionais e internacionais analisam as MPEs, sob a ótica do desempenho organizacional, e o impacto da adoção dos fatores gerenciais (Liderança e inovação; Estratégias; Clientes; Sociedade; Informações; Pessoas; Processos e Resultados) adotados pelos principais modelos de excelência da gestão. Sendo assim, a revisão bibliográfica deste estudo, baseou-se em trabalhos que levantam esses fatores gerenciais em relação ao grau de maturidade da gestão, ao desempenho organizacional e a competitividade das MPEs.

No estudo brasileiro de Comfield e Mendes (2017), investigando 11 MPEs, verificou que os fatores gerenciais de “Processos”; “Liderança e inovação” favoreceram o desempenho

organizacional, ficando evidente a prática da informação dos valores e princípios organizacionais a todas as partes interessadas, além de práticas de controle dos processos organizacionais e dos indicadores de desempenho. Por outro lado, o estudo também diagnosticou as “Informações” como fatores gerenciais de baixa associação ao desempenho e a competitividade, identificando na maioria das MPEs, a deficiência na busca de obter informações comparativas em relação a outras empresas, a fim de conhecer seu grau de competitividade e de excelência.

Em outra ampla pesquisa com 449 MPEs do Rio Grande do Norte, Motta et al. (2016), através da aplicação do MEG, identificou os fatores gerenciais mais críticos para o desempenho organizacional. Utilizando uma escala de 0 a 100%, os fatores nos quais as empresas com melhor desempenho apresentaram foram “Liderança e inovação” (45,8%) e “Processos” (45,7%), esse perfil decorre de empreendedores com postura de líderes, que assumem a governança dos seus empreendimentos e procuram conduzi-los com responsabilidade. Os fatores “Estratégias” (22,3%), ao lado de “Resultados” (27,4%), apresentaram-se nas empresas de menor desempenho organizacional. A percepção é de que lhes falta orientação para gestão empresarial segundo um modelo de negócio formal, orientado por diretrizes e indicadores. Isto decorre do fato de seu foco ser operacional, levando-os a não priorizarem estas dimensões. Como consequência, as empresas não planejam nem estabelecem metas, tampouco aferem seus resultados, fragilizando sua competitividade e o direcionamento estratégico dos seus negócios.

Um grupo de 40 pequenas indústrias de alimentos da região metropolitana da cidade do Recife, também foram objeto de estudo por Brito e Barbosa (2016), o desempenho organizacional das MPEs foi medido e os fatores gerenciais que impactaram também, através da aplicação do MEG. As práticas de gestão identificadas com maior frequência e que mais contribuíram positivamente para o desempenho e competitividade foram relacionadas aos fatores “Processos”; “Liderança e inovação”, e as práticas relacionadas aos fatores “Resultados” e “Estratégias” foram identificadas como as que menos contribuíram para o grau de maturidade da gestão.

No estudo de Fonseca e Silva (2016), foi aplicado o diagnóstico MEG em 25 MPEs do setor têxtil e de confecções no Agreste pernambucano, especificamente no município de Santa Cruz do Capibaribe. Através deste instrumento que identificaram, conforme segue na tabela 3, os fatores ou critérios gerenciais que estão diretamente relacionados ao desempenho e competitividade dessas MPEs e, utilizando uma escala de 0 a 100%, descrevem os fatores que mais ou menos influenciaram no desempenho organizacional.

Pode-se perceber que especialmente o fator “Resultados”, teve menor influência no desempenho das empresas pesquisadas, o que significa que os empresários conhecem pouco os principais indicadores gerenciais da empresa, já que são analisados satisfação e reclamações dos clientes, capacitações para colaboradores, acidentes com colaboradores, produtividade no trabalho e margem de lucro. Outro fator que também ficou abaixo da média foi “Estratégias” e impactou o desempenho pois, ele analisa definição da visão, alcance dos objetivos, estabelecimento de indicadores e metas e definição dos planos de ação (FONSECA; SILVA, 2016).

A análise da relação dos fatores gerenciais e a competitividade das MPEs utilizando um Modelo de Excelência da Gestão também foi objeto de estudo da literatura internacional, York e Miree (2004) em estudo na cidade de Rochester nos EUA, com amostra de 435 MPEs ganhadoras do prêmio *Baldrige* de 2001, e utilizando o modelo de excelência *Baldrige*, identificaram uma relação positiva dos fatores gerenciais “Processos” e “Clientes”, com o desempenho financeiro superior do que outras empresas. O desempenho diferenciado, se deu principalmente pela segmentação de clientes e o atendimento de suas necessidades e expectativas, e por Processos executados de forma padronizada e documentada.

Uma das maiores pesquisas internacionais envolvendo cinco países asiáticos e 74 MPEs, foi realizada por Tickle, Mann e Adebajo (2016) comparando a presença de fatores gerenciais dos principais modelos de excelência da gestão, o EFQM e *Baldrige* com o desempenho organizacional e a competitividade das MPEs. Foi utilizada uma escala de 0 a 10 para avaliar cada um dos fatores gerenciais. Os resultados do estudo mostraram, o grupo de empresas com alto desempenho organizacional apresentando melhor escala de práticas de gestão em todos os fatores avaliados, com destaque para “Clientes”, “Informações”, “Liderança e inovação”, que neste estudo notas acima de 8 representavam os itens de resultados dos critérios *Baldrige* para a excelência no desempenho.

Nesta revisão da literatura, as bibliografias nacionais e internacionais apresentaram estudos envolvendo as micro e pequenas empresas, a relação entre os fatores gerenciais, o grau da maturidade da gestão e o desempenho e competitividade dessas organizações.

### **3. Procedimentos metodológicos**

Este artigo tem o propósito de identificar as características gerenciais de micro e pequenas empresas dos segmentos da indústria, comércio, serviços e construção civil da cidade de Barretos SP, associados ao grau de maturidade da gestão das organizações. A investigação quantitativa usará o levantamento (*survey*) com base na aplicação do questionário MEG em 200

MPEs, e do qual se extrairão os indicadores dos fatores gerenciais e do grau de maturidade da gestão das organizações. O trabalho também possui uma característica descritiva, uma vez que visa descrever as características das organizações, que poderão guardar associação entre o grau de maturidade da gestão e a competitividades das MPEs. O questionário do MEG, recebe os dados das empresas e os consolida em um banco de dados, possibilitando diversas análises, algumas das quais são apresentadas neste artigo.

A partir desta verificação, identificaram-se práticas de gestão ausentes nas empresas e oportunidades para incremento da competitividade das MPEs, identificando os fatores gerenciais com mais oportunidades de implementação de práticas de gestão para melhora no grau de maturidade.

Para fundamentar o presente estudo e discutir os resultados, foi estudada a literatura pertinente à competitividade das MPEs e o modelo de excelência da gestão (MEG) da FNQ e o cálculo do Grau de Maturidade da Gestão. O referencial teórico contempla inicialmente os fatores críticos à competitividade das MPEs. O tema modelo de excelência da gestão é abordado por pesquisas da literatura recente que utilizaram a ferramenta em estudos com MPEs.

## **4. Análise de campo**

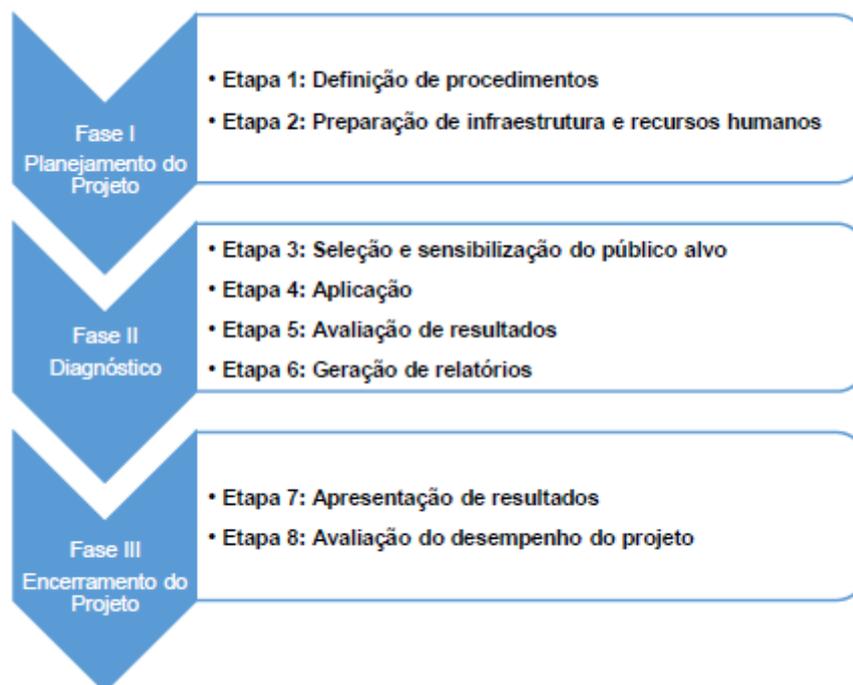
### **4.1 Avaliação organizacional**

Identificar as necessidades das empresas é um fator preliminar à realização de ações voltadas à melhoria da sua gestão. Segundo Guan et al. (2006), Nunes et al. (2006) e Will (2008), para que o processo de avaliação ocorra com efetividade, é necessário adotar estratégias e abordagens pertinentes às características de cada tipo de organização, desde a etapa preparatória. No que se refere às MPEs, alguns fatores organizacionais que requerem atenção são: flexibilidade do projeto para diagnóstico; estruturação da estratégia de aprendizagem; possibilidade de contar com suporte de sistemas de tecnologia da informação; estabelecimento de cultura da confiança entre a empresa e o responsável por abordá-la. O preparo da infraestrutura e dos recursos humanos também se destaca como fator crítico para o sucesso de um processo de transferência de tecnologia. Estes elementos foram considerados na aplicação do questionário MEG, conforme segue explicitado.

#### **4.1.1 Aplicação dos procedimentos metodológicos**

A metodologia adotada para aplicação do questionário MEG é composta por três fases e oito etapas, indicadas na figura 1.

Figura 1 – Metodologia para aplicação do questionário MEG da FNQ



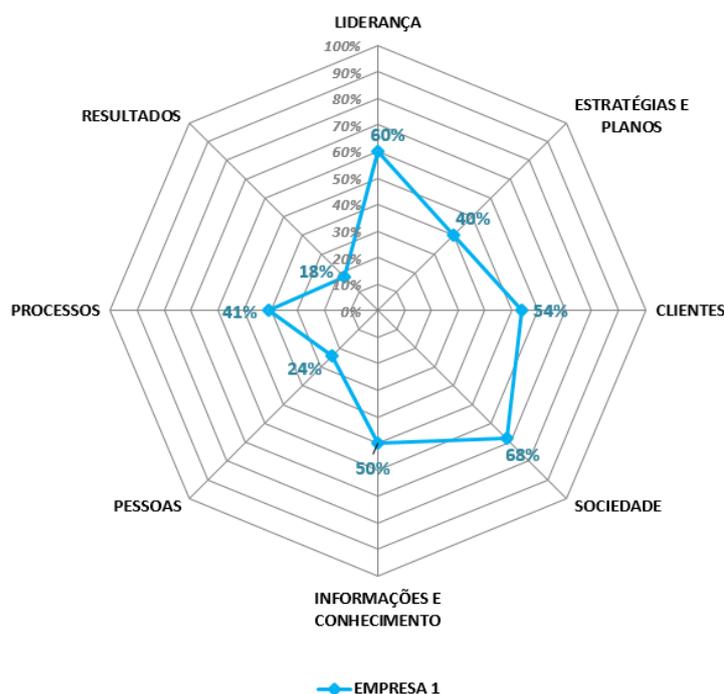
Fonte: Elaboração própria

Os dados referentes aos processos gerenciais e a mensuração de resultados organizacionais presentes nas empresas foram obtidos em entrevistas realizadas com proprietários de MPEs. A partir do seu processamento, foi identificado o nível de maturidade gerencial de cada empresa, referente à proporção de práticas gerenciais ativas em cada MPE, em face do modelo de gestão tomado por referência. Foram então gerados relatórios individuais e coletivos das empresas, possibilitando identificar os pontos fortes e fracos referentes à presença das práticas de gestão.

Os relatórios empresariais se denominam “ Plano de Desenvolvimento Empresarial (PDE) ” e apresentam estrutura padronizada.

Cada PDE retrata o perfil da empresa avaliada, bem como o perfil da média das empresas avaliadas, referente à presença das práticas que compõem o modelo de excelência em gestão da FNQ. Apresenta ainda, em um gráfico radar, uma análise de benchmarking da situação da empresa em face do nível máximo de excelência em gestão considerado no MEG, como mostrado no gráfico 1. Nele são apresentados o nível de excelência e os resultados da empresa para oito critérios ou fatores gerenciais: Liderança e inovação, Estratégias, Clientes, Sociedade, Informações, Pessoas, Processos e Resultados.

Gráfico 1 – Relatório de Plano de Desenvolvimento Empresarial (PDE) do MEG, exemplo de benchmarking.

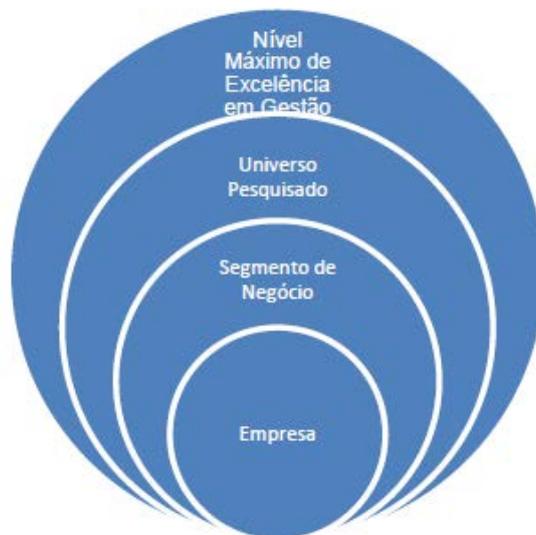


Fonte: FNQ (2014, p. 21)

Através do relatório Plano de Desenvolvimento Empresarial (PDE) podemos identificar ações pertinentes às necessidades detectadas, relativo as práticas de gestão ausentes nas empresas e oportunidades para incremento da competitividade, com o objetivo de que adquiram conhecimentos que permitam implantar na empresa ações para aprimoramento do seu modelo de gestão, ou seja, para efetuarem inovações organizacionais incrementais.

São também gerados relatórios que consolidam os dados das empresas pertencentes a cada segmento de negócio contemplado no estudo, assim como do universo total pesquisado. Esses relatórios adotam a abordagem sistêmica para racionalizar a realização de ações coletivas e estimular as iniciativas individuais por parte das empresas, utilizando para tal o benchmarking. A adoção dessa abordagem possibilita que os gestores das MPEs tomem ciência das práticas de gestão que adotam, que comparem seu desempenho com o perfil coletivo das empresas do segmento ao qual pertencem, com o total das empresas pesquisadas e com o nível máximo de excelência em gestão estabelecido como referência pelo estudo, conforme apresenta a figura 2.

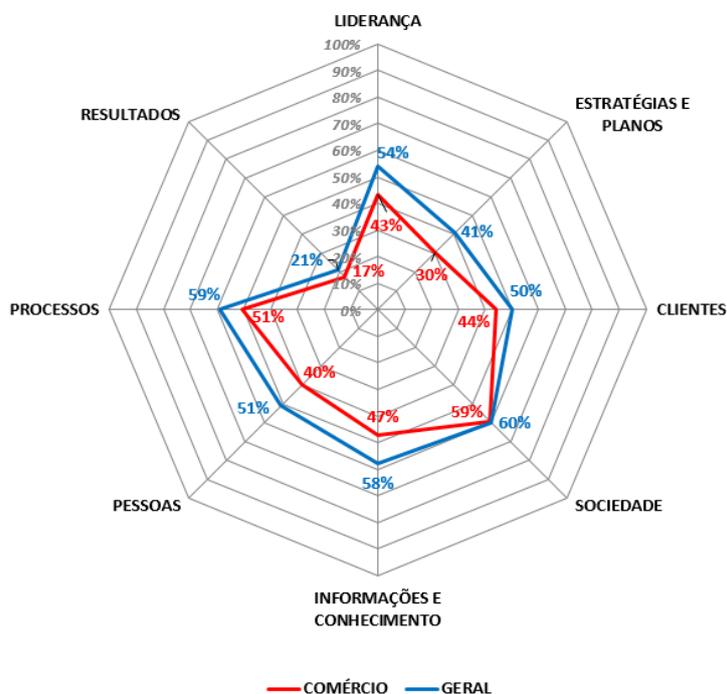
FIGURA 2 – Níveis de benchmarking analisados no MEG através do relatório PDE



Fonte: FNQ (2014, p. 22)

Os planos consolidados se referem ao perfil de cada um dos quatro segmentos da economia participantes da pesquisa, com relação à presença das práticas do modelo de excelência em gestão da FNQ nas empresas que deles fazem parte. Os PDEs coletivos apresentam o benchmarking retratando (i) o resultado coletivo do grupo de empresas do segmento, (ii) o resultado do total de empresas avaliadas, e (iii) o nível de excelência máximo. O gráfico 2 exemplifica o referido benchmarking para o segmento do Comércio.

GRÁFICO 2 – Relatório de Plano de Desenvolvimento Empresarial (PDE), benchmarking coletivo setor comércio.



Fonte: FNQ (2014, p. 21)

Mediante a identificação dos pontos críticos em gestão, pertinentes à maioria das empresas de cada segmento, foram identificadas oportunidades para incremento da competitividade das MPEs, identificando quais os fatores gerenciais e as práticas da gestão necessitam de desenvolvimento organizacional.

## 4.2 Perfil da presença de práticas de gestão

Esta seção apresenta os resultados referentes à verificação do alinhamento das práticas de gestão nas 200 MPEs, participantes da pesquisa, aos critérios do modelo de gestão da FNQ. A análise é realizada de modo consolidado, considerando a percepção coletiva do total de empresas, apresentando-se também subdividida nos quatro segmentos de negócio abordados.

### 4.2.1 Práticas de gestão presentes nas 200 MPEs avaliadas

O MEG calcula o percentual médio de práticas administrativas presentes em cada empresa e nos recortes por segmento, ao qual denomina “nível ou grau de maturidade da gestão”. As práticas de gestão verificadas se relacionam aos critérios ou fatores gerenciais da

FNQ, analisados no questionário – liderança e inovação, estratégias, clientes, sociedade, informações, pessoas, processos e resultados.

Verificou-se que o nível de maturidade apresentado pelas 200 MPEs de Barretos é de 42%, ou seja, em média, 58% das práticas de gestão verificadas não são adotadas pelas empresas (Gráfico 3). Este resultado indica a existência de um amplo espaço para o incremento da competitividade das MPEs avaliadas.

Os critérios nos quais as empresas estão mais evoluídas são “Sociedade” (60%) e “Processos” (59%). As práticas de gestão observadas nas empresas em relação à sociedade foram no atendimento às exigências legais, aspectos ambientais e sociais. Observa a identificação e o tratamento dos impactos ao meio ambiente, provocados pelos produtos, serviços e atividades da empresa, bem como de suas próprias instalações. Observa também o cumprimento das exigências legais, incluindo os aspectos ambientais, e o comprometimento com a comunidade, por meio do desenvolvimento voluntário de ações ou projetos sociais, com envolvimento, também voluntário, de seus dirigentes e colaboradores. Já as práticas identificadas relativas aos processos foram análise dos processos principais do negócio da empresa. De processos que geram os produtos e os serviços que, entregues aos clientes, satisfazem suas necessidades e expectativas. Observa o relacionamento dos fornecedores com a empresa, por meio da análise de sua seleção e avaliação do desempenho. Analisa, também, a gestão das finanças para assegurar os recursos financeiros necessários às operações e aos investimentos da empresa.

Em um intervalo intermediário entre os picos e vales verificados na avaliação das empresas, figuram os critérios Informações (58%), Liderança e inovação (54%), Pessoas (51%), Clientes (50%). É relevante observar que todos esses critérios se encontram abaixo dos 60%, indicando oportunidades de implantar as práticas de gestão abaixo relacionadas para promover a competitividade dessas MPEs:

Fator gerencial Clientes, este critério analisou as práticas de gestão da empresa em relação a seus clientes atuais e potenciais. Verifica o conhecimento das necessidades e expectativas dos clientes e sua identificação e agrupamento em relação a esses aspectos. Observa a divulgação dos produtos/serviços aos clientes atuais e potenciais e analisa o relacionamento com estes, por meio do tratamento das reclamações, da avaliação da sua satisfação e utilização dessas informações para a fidelização dos clientes atuais e captação de novos clientes.

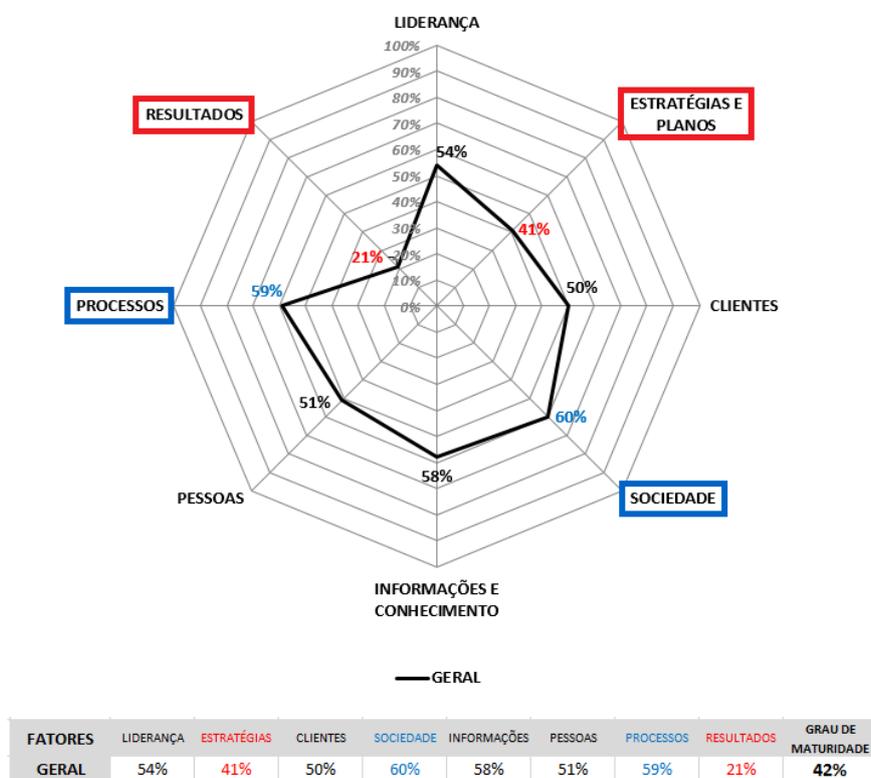
Fator gerencial Pessoas, este critério analisou as práticas de gestão em relação às pessoas que trabalham na empresa, ou seja, seus colaboradores. Observa a definição das funções na

empresa e as responsabilidades associadas a cada uma dessas funções. Considera a seleção e a capacitação das pessoas para o exercício das funções e analisa os riscos e perigos associados ao trabalho, bem como a identificação e o tratamento dos fatores que afetam o bem-estar e a satisfação dos colaboradores. Colaboradores: incluem empregados, temporários, aprendizes, estagiários e terceirizados.

Fator gerencial Liderança e inovação, este critério analisou como os dirigentes exercem a liderança na empresa. Verifica a formulação da missão e sua comunicação aos colaboradores, além do compartilhamento de informações da empresa e o incentivo ao comportamento ético. Observa o desenvolvimento gerencial dos dirigentes, a aplicação dos conhecimentos adquiridos na gestão da empresa e a análise do desempenho do negócio. Analisa também como são promovidas inovações.

Fator gerencial Informações, este critério analisa as informações necessárias à execução das atividades da empresa e à tomada de decisão. Observa como o conhecimento adquirido pelas pessoas, na execução de suas atividades, é compartilhado entre os dirigentes e colaboradores, assegurando o domínio das técnicas no seu setor de negócios. Verifica também a utilização de informações comparativas na análise do desempenho.

GRÁFICO 3 – Relatório Plano de Desenvolvimento Empresarial (PDE), benchmarking coletivo 200 MPEs Barretos/SP



Fonte: FNQ (2014, p. 21)

Os critérios “Resultados” (21%), ao lado de “Estratégias” (41%), apresentaram-se como os mais críticos nas empresas pesquisadas. A percepção dos participantes é de que lhes falta orientação para gestão empresarial segundo um modelo de negócio formal, orientado por diretrizes e indicadores. Isto decorre do fato de seu foco ser operacional, levando-os a não priorizarem estas dimensões. Como consequência, as empresas não planejam nem estabelecem metas, tampouco aferem seus resultados, fragilizando o direcionamento estratégico dos seus negócios. Ribeiro Neto (2008) concordou com esta percepção e foi mais além, ao declarar que limitações estruturais das MPEs limitam a postura de busca de eficiência, coordenação, colaboração ou inovação, ocasionando dificuldades no planejamento, falhas na gestão e ausência de práticas de avaliação do desempenho.

Cabe ressaltar quais as principais práticas da gestão se relacionam com esses dois fatores gerenciais que mais oportunidades de melhoria apresentam para fomentar a competitividade das MPEs se forem incorporadas ao dia a dia dos seus gestores:

Fator gerencial Estratégias, este critério analisou o processo de definição das estratégias e planos. Considera a formulação da Visão de Futuro e sua comunicação aos colaboradores. Observa a definição das estratégias para o cumprimento da visão definida, o estabelecimento de indicadores e metas para assegurar a implementação das estratégias, bem como os planos de ação para assegurar o cumprimento das metas associadas aos indicadores.

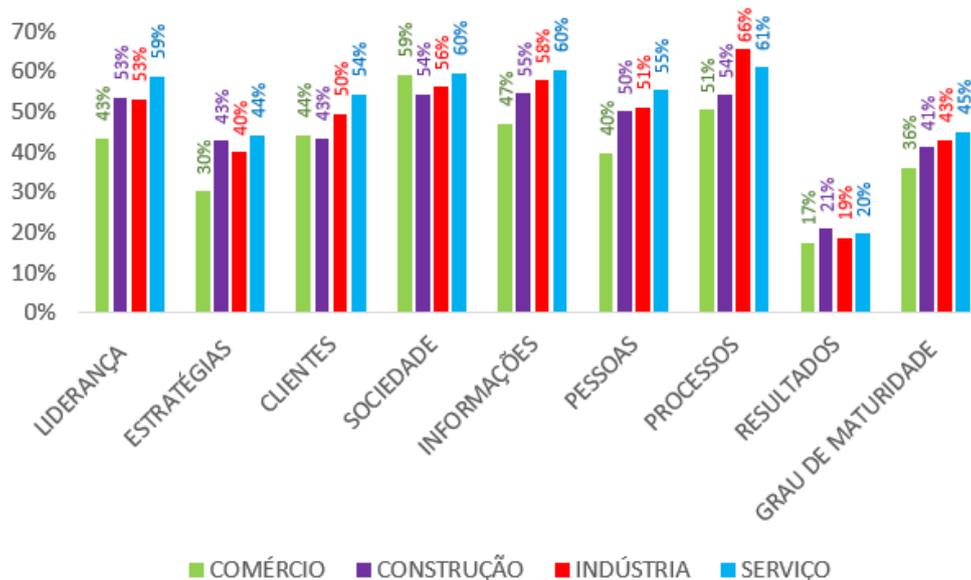
Fator gerencial Resultados, este critério analisou os resultados apresentados pela empresa. Os resultados são decorrência direta de tudo o que a empresa tem ou faz para cumprir o que foi solicitado nos critérios anteriores. Assim, são solicitados resultados relativos aos clientes, aos colaboradores, aos processos principais do negócio e aos resultados financeiros. Os resultados são analisados em relação à tendência, ou seja, o seu comportamento ao longo do tempo considerando os três últimos anos. As análises são feitas em função das situações a seguir:

- Se os resultados dos dois ou três anos demonstram piora do primeiro ano ao terceiro ano ou piora do segundo para o terceiro ano, a tendência é considerada desfavorável.
- Se os resultados dos dois ou três anos demonstram melhoria do segundo para o terceiro ano, a tendência é considerada favorável.
- Se os resultados dos três anos mostram melhoria constante e sustentada, é considerada tendência favorável.

#### **4.2.2 Alinhamento das práticas de gestão aos fatores gerenciais do diagnóstico**

Mediante análise comparativa dos quatro segmentos de negócio dos quais fazem parte as empresas participantes do projeto, observa-se que o Serviço (45%) e Indústria (43%) são aqueles cujas empresas apresentam maior maturidade de gestão, alcançando resultados superiores aos da média do total das empresas pesquisadas (42%). Com menor grau de maturidade da gestão e, conseqüentemente, abaixo da referida média, estão os conjuntos das empresas de e Construção (41%) e Comércio (36%) (Gráfico 4).

GRÁFICO 4 – Relatório da maturidade em gestão por setor de atividade.



Fonte: Dados da pesquisa

Quanto à análise dos critérios por setor de atividade, observa-se que “Resultados” e “Estratégias” se apresentam como os mais críticos para todos eles. “Sociedade” e “Processos” se destacam como os critérios nos quais os setores de negócio denotam maior presença de práticas formais em seus modelos de gestão. Esta avaliação indica que, embora os setores de negócio possuam perfis particulares quanto à presença de práticas de gestão formalizadas em suas empresas, existe uma tendência coletiva a não realizar ações de definição estratégica e planejamento do negócio, tampouco de monitorar os resultados alcançados. Também é verificada similaridade com relação às práticas de gestão presentes na maioria dos segmentos, nos quais detectou-se práticas em relação à sociedade e atendimento às exigências legais, aspectos ambientais e sociais e de atenção aos processos organizacionais.

## 5. Conclusões

Com base nos resultados apresentados, conclui-se que existem oportunidades para incremento da competitividade nas 200 MPEs estudadas, por meio do desenvolvimento organizacional das práticas da gestão identificadas e elencadas como abaixo da média no questionário MEG da FNQ.

As empresas estudadas são candidatas em potencial a se tornarem inovadoras organizacionais incrementais, ao adotarem as rotinas administrativas recomendadas nos planos de desenvolvimento empresarial que receberam. Ao estabelecerem metas, elaborarem e seguirem planos, terão aumentadas suas chances de êxito. Esta nova conduta gerencial contribuirá ao incremento da competitividade, mediante aproximação de comportamentos orientados por um modelo de excelência em gestão.

Os resultados alcançados neste trabalho podem ser utilizados como base para observação da evolução das empresas analisadas, para verificação do impacto efetivo da adoção das práticas de gestão do MEG na sua competitividade. O estudo realizado estimula a reflexão sobre a excelência em gestão em MPEs, e poderá ser expandido para outras regiões do país.

## Referências

- ANHOLON, R.; ZOQUI, E. J.; PINTO, J. D. S. Proposta de uso integrado dos critérios de excelência do Prêmio Nacional da Qualidade e das diretrizes do Balanced Scorecard em micro ou pequenas empresas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 24. **Anais...** Florianópolis, 2004.
- BONASSI, F.A. **Pequena empresa e ambiente organizacional externo pela ótica das Teorias da Organização Industrial e da Visão Baseada em Recursos**. 243p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). USP, São Carlos, 2014.
- BONASSI, F. A.; LISBOA, T. C. Associativismo como estratégia competitiva no varejo: um estudo de caso na Aremac-a-Associação Regional de Empresas de Materiais de Construção da Alta. **Revista eletrônica de Administração**. São Paulo, v. 2, ed. 3, jul/dez 2003.
- BORTOLI NETO. Elas não sabem ganhar a guerra. **HSM Management**, São Paulo, v. 9, n. 50, maio/jun. 2005.
- BRITO, P. A. B. F.; BARBOSA, A. F. B. Modelo de Excelência da Gestão como uma das bases para a Inovação, algo imprescindível para Micro e Pequenas Empresas. **Revista de Engenharia e Pesquisa Aplicada**, Vol.3, n.1, 2016
- CAGED - CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS. **Relatório Análise do CAGED mês de abril**. 2018. Disponível em: <http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2018/07/Relat%C3%B3rio-do-CAGED-04-2018.pdf>. Acesso em 18 de dezembro de 2018.

- COMFIELD, C. E. R.; MENDES, L. A. F. Princípios de excelência nas MPes brasileiras do setor ervateiro: análise baseada no Modelo de Excelência em Gestão. **GEPROS Gestão da Produção, Operações e Sistemas**, Bauru, Ano 12, nº 3, jul.-set, p. 313-350, 2017
- FEITOSA, G. M.; PIMENTEL, C. O. Impacto da adoção no Modelo de Excelência da Gestão (MEG) no desempenho financeiro das empresas. **EnANPAD**, p. 1–15, 2013.
- FNQ - FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Classe mundial: Excelência em movimento**. São Paulo, Ano XV, n.15, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Indicador Nacional da Maturidade da Gestão**. 2015. Disponível em: [https://www.fnq.org.br/INMG\\_2015.pdf/](https://www.fnq.org.br/INMG_2015.pdf/). Acesso em: 03 jun. 2018
- FONSECA, S.M. M.; SILVA, A.P. Grau de maturidade na gestão das empresas de confecção em Santa Cruz do Capibaribe (PE). **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, vol. 33, n. 97, pp. 65-82, abr. 2017.
- GRAPEGGIA, M.; LEZANA, A. G. R.; ORTIGARA, A. Â; SANTOS, P. C. F. Fatores condicionantes de sucesso e/ou mortalidade de micro e pequenas empresas em Santa Catarina. **Production Journal**, vol.21, n.3, p.444-455, 2011.
- GUAN, J. C.; MOK, C. K.; YAM, R. C. M.; PUN, K. S. C. F. Technology transfer and innovation performance: Evidence from Chinese firms. **Technological Forecasting and Social Change**, 73(6), 666–678. doi:10.1016/j.techfore.2005.05.009. 2006.
- GUMBUS, A.; LUSSIER, R. N. Entrepreneurs use a balanced scorecard to translate strategy into performance measures. **Journal of Small Business Management**, v. 44, n. 3, p. 407–425, 2006.
- HAM, S.-H.; DUYAR, I.; GUMUS, S. Agreement of self-other perceptions matters: analyzing the effectiveness of principal leadership through multi-source assessment. **Australian Journal of Education**, v. 59, n. 3, p. 225–246, 2015.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Participação das MPes no PIB**. 2014. Disponível em: <https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/Participacao%20das%20micro%20e%20pequenas%20empresas.pdf>, 2014. Acesso em: 03 jun. 2018
- \_\_\_\_\_. **Indicadores e Pesquisa de Conjuntura**. 2018. Disponível em: [http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/SP/Indicadores/2018/Indicadores\\_fev\\_18\\_v1.pdf](http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/SP/Indicadores/2018/Indicadores_fev_18_v1.pdf), 2018. Acesso em: 03 jun. 2018.
- JUCESP – JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Indicadores de pequenos negócios do Estado de São Paulo**. 2018. Disponível em: <https://www.jucesponline.sp.gov.br/ResultadoBusca.aspx?IDProduto=>. Acesso em: 21 nov. 2018.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. Strategy maps. **Strategic Finance**, v. 85, n. 9, p. 27–35, 2004.
- KREMER, A. **Desenvolvimento sustentável através de transferência de tecnologia: o caso do município de castro no estado do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) UTFPR, Ponta Grossa, Brasil. 2007.

- LEONE, N. M. C. P. G. As especificidades das pequenas e médias empresas. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 91-94, abr./jun. 1999.
- LONGENECKER, J. G.; MOORE, C. W.; PETTY J. W. **Administração de pequenas empresas**. São Paulo: Makron Books Ltda, 1998.
- MATSUMOTO, A. S.; BARRETO, J. N.; OLIVEIRA, J. M.; ALVES, S. R. F. L. S. Uso do Modelo de Excelência da Gestão da FNQ como Instrumento de Gestão nas Micro e Pequenas Empresas. In: ADCONT, 6. **Anais...** Rio de Janeiro, 2015
- MIRANDA, R.; VALADÃO, A.; TURRIONI, J. Análise da expansão dos modelos de excelência regionais em gestão da qualidade no Brasil. **Sistemas & Gestão**, v. 7, n. 4, p. 514–525, 2012.
- MOTTA K. S.; LUNA M. M. M.; SANTOS J. P.; ROMERO F. Excelência em gestão como agente promotor da competitividade nas MPes, **HOLOS Instituto Federal RN**, Ano 32, Vol. 4, jun.2016.
- NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras** (J. A. De Negri & M. S. Salerno Eds.). Brasília: IPEA. 2005.
- NUNES, M. B.; ANNANSINGH, F.; EAGLESTONE, B.; WAKEFIELD, R.; Knowledge management issues in knowledge-intensive SMEs. **Journal of Documentation**, 62(1), 101-119. doi:10.1108/00220410610642075. 2006.
- RIBEIRO, L. E.; PANHOCA, L. Estratificação das características de evolução da maturidade na gestão de micro e pequenas empresas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CUSTOS, 9. **Anais...** Florianópolis, 2005
- SANTOS, M. B. **Modelos de referência para a performance organizacional: uma investigação do modelo de excelência da gestão (MEG-FNQ) aplicado no programa mineiro da qualidade e produtividade (PMQP)**. Tese (Doutorado em Administração de Empresas), FUMEC, Belo Horizonte MG, 244 f., 2013.
- SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Sobrevivência das Empresas no Brasil**. 2016. Disponível em: <https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/sobrevivencia-das-empresas-no-brasil-relatorio-apresentacao-2016.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Relatório o Público do SEBRAE**. 2017. Disponível em: <https://http://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae>. Acesso em: 18 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Panorama dos pequenos negócios**. 2018. Disponível em: <http://www.sebrae-sc.com.br/newart/default.asp?materia=14912>, 2018. Acesso em: 18 out. 2018.
- SILVA, C. S.; YALLI, J. S. T.; PINTO K. K. W. S.; NASCIMENTO, S. S.; SKORA, C. M. O modelo de excelência da gestão como fundamento de medida da maturidade da gestão de startups pelo COBIT: UM ENCONTRO POSSÍVEL? **Cadernos da Escola de Negócios**, Curitiba, v.15, n.1, pp.1-26, 2017.
- TICKLE, M.; MANN, R.; ADEBANJO, D. Deploying business excellence – success factors for high performance. *International Journal of Quality & Reliability Management*, v. 33, n. 2, p. 197–230, 2016.

- VOX POPULI. **Fatores condicionantes e taxa de mortalidade das MPE**. Vol. I, II e III. Brasília. 2017. Disponível em: <https://www.voxpopuli.com.br/indexssl.php>. Acesso em: 28 jul. 2018.
- WILL, M. Talking about the future within an SME?: Corporate foresight and the potential contributions to sustainable development. **Environmental Management and Health**, 19(2), 234-242. doi:10.1108/14777830810856618. 2008.
- YORK, K. M.; MIREE, C. E. Causation or covariation: an empirical re-examination of the link between TQM and financial performance. **Journal of Operations Management**, v. 22, n. 3, p. 291-311, 2004.

**Novo Marco Legal (CT&I) e sua importância para a interação da Universidade-  
Empresa no Brasil**

**New Legal Framework (CT & I) and its importance for the University-Company  
interaction in Brazil**

Luana da Silva Ribeiro<sup>151</sup>

**RESUMO**

O objetivo deste artigo é mostrar a importância do surgimento do Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (13.243/2016) e apresentar o porque esta política é um impulso dentro do que se entende por políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação no âmbito da relação entre Universidade-Empresa. Para atingir este objetivo será realizado um comparativo internacional com dados retirados do relatório do Índice Global de Inovação analisando que desde implantações de políticas semelhantes ao Marco Legal e a Lei da Inovação os países selecionados tiveram resultados positivos no ranking mundial de inovação. Os países escolhidos para este comparativo foram Suíça, Brasil, Estados Unidos, Japão, Brasil, China, Argentina e México. Estes países foram escolhidos por terem políticas semelhantes ao arcabouço do Marco Legal (CT&I). Observa-se através deste artigo que o Brasil desempenhou esforços de políticas destinadas para CT&I, mas existem muitas complexidades e diversidades para serem resolvidas para conseguir melhorar os resultados. Uma dessas complexidades seriam as burocracias na transferência de conhecimento e tecnologia entre parcerias público-privada.

**Palavras-chave:** CT&I. Marco Legal. Universidade-Empresa.

**ABSTRACT**

The objective of this article is to show the importance of the emergence of the New Legal Framework for Science, Technology and Innovation (13.243/2016) and to present the reason why this policy is an impulse within what is meant by Science, Technology and Innovation policies within the scope of relationship between University-Company. To achieve this objective, an international comparison will be made with data from the Global Innovation Index report, analyzing that since the implementation of policies similar to the Legal Framework and the Innovation Law, the selected countries have had positive results in the world innovation ranking. The countries chosen for this comparison were Switzerland, Brazil, the United States, Japan, Brazil, China, Argentina and Mexico. These countries were chosen because they have similar policies to the Framework of Legal Framework (CT & I). It is observed through this article that Brazil has made policy efforts for ST&I, but there are many complexities and diversities to be solved in order to improve results. One of these complexities would be the bureaucracies in the transfer of knowledge and technology between public-private partnerships.

**Key-words:** ST&I. Legal Framework. University-Company.

**1. INTRODUÇÃO**

---

<sup>151</sup> Graduada em Economia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Mestra em Economia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAR) e Doutoranda em Economia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAR). Participante do Grupo de Estudos em Economia Industrial (GEEIN). Contato: luanasribeiro78@gmail.com.

É crucial o incentivo da interação da universidade-empresa (U-E) e políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) consolidadas para que o desenvolvimento tecnológico alcance os setores produtivos e assim impulsionando o processo inovativo no país. O governo vem desempenhando esforços para fortalecer a inovação no Brasil buscando uma maior interação entre o setor público e privado e desenvolvendo instrumentos legais para estimular a transferência de tecnologia. As políticas Lei da Inovação de 2004 e o Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação de 2016 foram as duas principais iniciativas governamentais destinadas para o fortalecimento do fluxo de conhecimento.

O surgimento da lei da inovação de 2004 teve o objetivo de amenizar diversas burocracias contratuais que complicam a transferência de fluxo de conhecimento. Mesmo com essa lei ficou claro que eram necessárias reformulações, pois as dificuldades, complexidades e entraves entre os setores públicos e privados permaneciam, fazendo com que a lei da inovação não atingisse os resultados propostos. Nesta conjuntura, o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação surge em 2016 com sancionamento em 2018<sup>152</sup>, para desburocratizar as parcerias público-privadas buscando um arcabouço legal e eficaz para estimular o desenvolvimento tecnológico e científico nacional.

Diante disso, o objetivo deste artigo é mostrar a importância do Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (13.243/2016) e apresentar o porque esta política é um impulso dentro do que se entende por políticas de CT&I. A divisão deste artigo será de três seções. A primeira seção é destinada a expor os esforços inovativos do Brasil, a segunda seção mostrar, descrever, analisar e porque surgiu a política Marco legal da CT&I, por fim, a última seção que pretende apresentar alguns dados comparativos retirados do índice global de inovação com a finalidade de mostrar a relevância não apenas do Marco Legal, mas, de todas as políticas destinadas para o desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro.

## **2. UMA BREVE ABORDAGEM DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS DE INOVAÇÃO NO BRASIL**

---

<sup>152</sup> Decreto n ° 9.283 de 7 de fevereiro de 2018. Trata-se de um ato geral ou individual emitido pelo chefe do poder executivo da União, Estado, ou Município, pelo Presidente, Governador ou Prefeito, respectivamente. Servem para mandar cumprir alguma legislação existente ou reforçar seu cumprimento. Em 2016 o Marco Legal (CT&I) era apenas um projeto de lei. Disponível em: <https://dicionariodireito.com.br/decreto>.

É fundamental o incentivo da interação da universidade-empresa e políticas de CT&I consolidadas para que o desenvolvimento tecnológico alcance os setores produtivos e assim impulsionando o processo inovativo no país. O governo vem desempenhando esforços para fortalecer a inovação no Brasil buscando uma maior interação entre o setor público e privado e desenvolvendo instrumentos legais para estimular a transferência de tecnologia. Nesta seção será realizada uma breve abordagem sobre as principais políticas de inovação no Brasil desde a década de 90.

A Lei da Informática de 1991 tinha como principal objetivo a simplificação da autorização de incentivos fiscais para qualificação tecnológica da indústria e agropecuária<sup>153</sup>. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio e de Comércio Exterior (PITCE) de 2003 tinha o foco da expansão da eficiência, aumento de escala de produção e inovação das empresas brasileiras e aumento das exportações de alta tecnologia e desenvolvimento de campos de pesquisas selecionados.

A Lei de Inovação de 2004 resgata a importância da interação entre a Universidade-Empresa garantindo a transferência de conhecimento. Neste sentido, os instrumentos de apoio para inovação e pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Sequencialmente, foi criada a Lei do Bem em 2005 que basicamente concedeu aumento na concessão de incentivos fiscais às empresas. Alguns instrumentos são: redução de 50% do IPI e depreciação integral, no próprio ano da aquisição, incidente sobre máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados à P&D, entre outros.

No Plano de Ação de Ciência, Tecnologia & Inovação (PACTI) de 2007 tinha o objetivo de proporcionar o avanço do esforço inovador das empresas industriais privadas nacionais. A política buscou quatro desafios principais: i) ampliação da capacidade de oferta; ii) preservação da força do balanço de pagamentos; iii) elevação da capacidade de inovação; e iv) fortalecimento das micro e pequenas empresas. Em 2008 o Conselho Nacional de Desenvolvimento Produtivo (PDP) buscou orientar o pró-investimento e desenvolvimento de um sistema de governança adequado aos objetivos ao longo do período e também fortalecer a dinâmica de crescimento e impulsionar a sustentabilidade por meio do investimento, aumento de oferta e geração de empregos formal. Facilitação dos empreendimentos a partir de medidas de cunho tributário/fiscal, crédito, burocrático e regulatório.

Em 2011 com o Plano Brasil Maior (PBM) buscou-se aproveitar competências presentes nas empresas, no ramo acadêmico e na sociedade. Além disso, buscou o fortalecimento das

---

<sup>153</sup> Alguns exemplos: Isenção do IPI, dedução das despesas com P&D do IR e preferência nas compras governamentais

cadeias produtivas, ampliação de novas competências tecnológicas, desenvolvimento das cadeias de suprimento de energia, diversificação das exportações e internacionalização. Na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) de 2012 tinham como principais medidas: i) ampliação da participação empresarial nos esforços tecnológicos do Brasil e recursos que remetem ao desenvolvimento da base científica e a inovação tecnológica nacional; ii) fortalecimento da pesquisa e infraestrutura de C&T; iii) amplificação do capital humano capacitado.

Em 2013 com o Programa Inova Empresa as medidas eram destinadas para desafios setoriais e para promover um rumo para a política de inovação. As medidas foram: i) foco nos setores estratégicos; ii) sinergia com programas de inovação baseados em projetos integrados envolvendo empresas e instituições de pesquisa; iii) diversos mecanismos de apoio à inovação (crédito, subvenção, não reembolsável e participação de capital); iv) descentralização institucional para micro e pequenas empresas; v) grande escala de recursos.

Por fim, o Novo Marco Legal (CT&I) de 2016 que surge com um conjunto de alterações de uma lei já existente (Lei da inovação de 2004) e com implicações sobre outros dispositivos legais que vão além da ciência, da tecnologia e da inovação. Tratam da facilitação e aproximação entre as empresas e universidades, na tentativa de transformar conhecimento em tecnologia e inovação. O Marco Legal tem uma atuação institucional no ambiente produtivo local, regional ou nacional.

## **2. NOVO MARCO LEGAL (CT&I) NO BRASIL - LEI Nº 13.243/2016**

O governo vem desempenhando esforços para fortalecer o processo inovativo do Brasil buscando a uma maior interação entre o setor público e privado e desenvolvimento de instrumentos legais para estimular a transferência de tecnologia como analisado na seção anterior. Neste âmbito, é crucial o incentivo da interação da universidade-empresa e políticas de CT&I consolidadas para que o desenvolvimento tecnológico alcance os setores produtivos e assim impulsionando o processo inovativo no país (BARRAL; PIMENTEL, 2007).

A lei da inovação de 2004 surge para tentar amenizar diversas burocracias contratuais que complicam a transferência de fluxo de conhecimento. Mesmo com essa lei ficou claro que era necessário reformulações, pois as dificuldades, complexidades e entraves entre os setores públicos e privados permaneciam fazendo com que a lei da inovação não atingisse os resultados propostos. Nesta conjuntura, o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação surge em 2016

com sancionamento em 2018<sup>154</sup>, para desburocratizar as parcerias público-privadas buscando um arcabouço legal e eficaz para estimular o desenvolvimento tecnológico e científico nacional.

As principais instituições envolvidas para o funcionamento do Marco Legal da CT&I são: instituições científicas e tecnológicas (ICTs) pública e privada, agências de fomento, empresas privadas, fundação de apoio, núcleo de inovação tecnológica e parques tecnológicos. Para transferir a tecnologia existem diversas burocracias contratuais como: licenciamento de uso de marca, desenhos industriais, patentes, assistência técnica, franquias, *know-how*, entre outras. Além disso, para transferências de conhecimento e tecnologia é primordial a existência da capacitação tecnológica de quem está adquirindo a tecnologia (adquirente) e a proteção industrial de quem está transferindo a tecnologia (transmitente), mas, nem sempre isto acontece. Com intuito de amenizar esta situação e, ao mesmo tempo, criar um arcabouço legal e favorável para incentivar à inovação, pesquisa, e à propriedade intelectual, foi criada a Lei da inovação em 2004 (Lei nº 10.973) (BRASIL, 2004; 2005; BARRAL; PIMENTEL, 2007; RUSSO *et. al*, 2012; FINEP, 2015).

A Lei da inovação (Lei no 10.973/2004) designa deliberações de incentivo a inovação e a pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Isto para poder capacitar as empresas tecnologicamente e assim além criar uma autossuficiência nas empresas, promover desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País. A Lei da Inovação teve o objetivo de facilitar a transferência do fluxo de conhecimento da Instituições científicas e tecnológicas para as empresas favorecendo a sociedade e a todos agentes interligados no processo inovativo. Mesmo com essa Lei, ficou claro que era preciso reformulações, visto que, ainda existiam muitas dificuldades da interação dos setores públicos e privados e da transferência da tecnologia. Neste cenário, verificou-se que mesmo com avanços efetivos ainda havia entraves na transferência de conhecimento entre universidade-empresa, por meio das instituições científicas e tecnológicas. Assim, o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação surge com a proposta de “desburocratizar e permitir maior parceria público-privada” (SICSÚ; SILVEIRA, 2016, p. 1).

O Estado tem se colocado como ponte mediadora entre esses dois mundos, o que demanda mais investimentos públicos e privados; mas, sobretudo, demanda uma legislação mais adequada à dinamicidade típica do setor produtivo e o do desenvolvimento tecnológico e científico. Ocorre, assim, o encontro entre duas

---

<sup>154</sup> Decreto n ° 9.283 de 7 de fevereiro de 2018. Trata-se de um ato geral ou individual emitido pelo chefe do poder executivo da União, Estado, ou Município, pelo Presidente, Governador ou Prefeito, respectivamente. Servem para mandar cumprir alguma legislação existente ou reforçar seu cumprimento. Em 2016 o Marco Legal (CT&I) era apenas um projeto de lei. Disponível em: <https://dicionariodireito.com.br/decreto>.

dinâmicas operacionais totalmente estranhas, mas que agora desejam darem-se as mãos: entre a *lógica formal hierárquica e burocrática do Estado* e a *flexibilidade relativamente informal da economia de alta tecnologia*. Diante desse quadro no qual um conjunto articulado de ações pode produzir uma melhoria no modelo de gestão da elaboração legislativa adequada à nossa realidade, capaz de articular e harmonizar políticas públicas e atos normativos, a discussão sobre os limites e possibilidades da racionalização da produção normativa assume singular importância (SOARES; PRETE, 2018, p. 14).

Diante do conjunto de políticas públicas e arcabouço legal insuficiente para o estímulo do desenvolvimento tecnológico e científico nacional, a presidente Dilma Rousseff sancionou em 11 de janeiro a Lei 13.243/2016, mais conhecida como Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação. A lei estipula mudanças quanto à redação da Lei 10.973 lei da inovação de 2004 (SICSÚ; SILVEIRA, 2016, p. 1).

Nesse contexto, a lei 13.243/2016 Marco Legal dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, e que a lei altera a lei 10.973/2004 denominada de “Lei da Inovação”, representou um grande avanço legal e de mudança cultural sobre como a inovação deve ser alcançada. De acordo com a lei da inovação é “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho (SOARES; PRETE, 2018, p. 24).

Esta lei modificou a legislação brasileira regulamentando atividades de pesquisa e desenvolvimento no país, “até então, era legalmente difícil a parceria com as empresas e a alocação de recursos públicos para a inovação empresarial”. Neste sentido, o Marco Legal (CT&I) tem como um dos principais objetivos a facilitação e aproximação entre as empresas e universidades, na tentativa de transformar conhecimento em tecnologia e inovação.

## **2.2. A política Marco Legal (CT&I) e a importância para a interação Universidade-Empresa**

Os defensores do Marco legal alegam que a legislação anterior atrapalhava o desenvolvimento científico e a inovação tecnológica do país. Existe na legislação e regulamentação de CT&I “falta de coerência e unidade sistêmica, fragmentação e existência de antinomias; a ausência de um marco legislativo-regulatório coeso em ciência, tecnologia e inovação” (SOARES; PRETE, 2018, p. 14). O processo de inovação não ocorre apenas pela oferta dos mecanismos, mas pela criação do ambiente propício. Entendia-se que era preciso facilitar os processos de compra com recursos públicos, deixando regras da relação contratual mais clara garantindo a articulação do setor público com o privado e aumentando os fluxos de conhecimento.

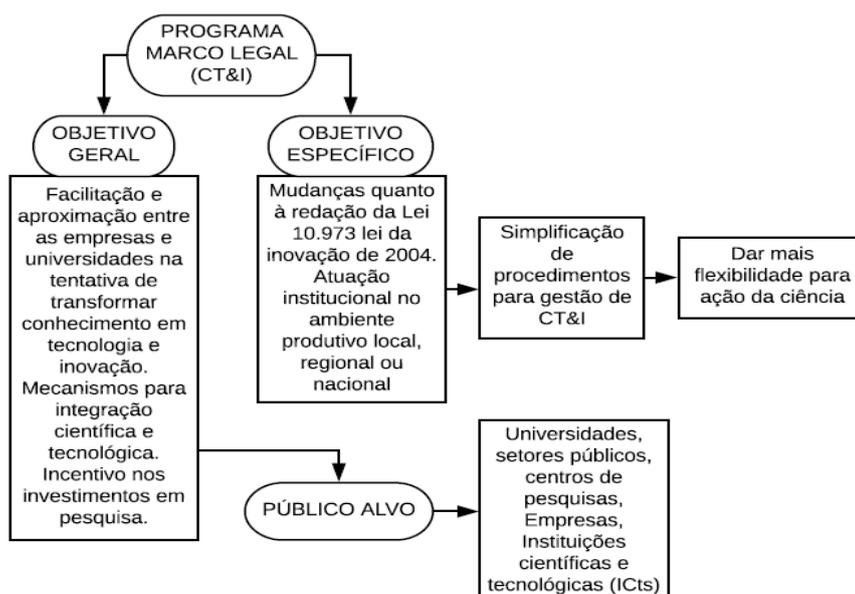
Com a união do Estado, municípios, universidades, incubadoras e os Núcleos de inovação tecnológica essa política busca o incentivo a pesquisa e desenvolvimento de produtos, processos inovadores, novos serviços, novas patentes, desenvolvimento de inovação e como o principal: atender as prioridades das políticas industriais e tecnologia nacional.

O Marco Legal surgiu com as seguintes prioridades: i) promoção da cooperação e integração de empresas privadas com o setor público; ii) facilitação de processos administrativos e gestão; iii) desconcentração do fomento ao desenvolvimento de setores de ciência, tecnologia e inovação; e, iv) segurança jurídica para Instituições Científicas e Tecnológicas e empresas (FRANTZ, 2016; NAZARENO, 2016).

As alterações constitucionais visaram, em resumo, estimular a inovação e desenvolvimento científico e tecnológico mediante a atuação coordenada de entes das três esferas de governo (art. 218, § 6º), a criação e manutenção de ambientes promotores de inovação, como parques tecnológicos (art. 219, parágrafo único) e a simplificação da burocracia de remanejamento transferência de recursos, que passa a se dar por decreto do Executivo, dispensando-se autorização legislativa (art. 167, § 5º) (SOARES; PRETE, 2018, p. 14).

Na Figura 1 é apresentado o objetivo geral, específico e o público alvo da política. No objetivo geral a política tem o intuito de facilitar e aproximar as empresas e universidades, na tentativa de transformar conhecimento em tecnologia e inovação. Nos objetivos específicos se encaixaria as mudanças nas regulamentações já existentes, simplificando os processos administrativos e de gestão visando dar flexibilidade para a ação da ciência. Entre o público alvo da política está as universidades, setores públicos e privados, centros de pesquisa e instituições científicas e tecnológicas (ICTs).

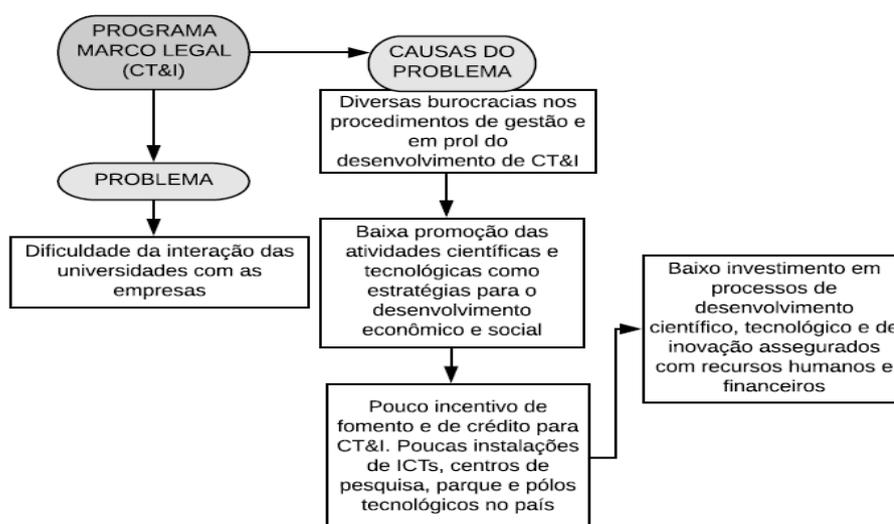
**Figura 1** – Objetivos do Programa Marco Legal (CT&I)



Fonte: Elaboração Própria com base em Frantz (2016), Costa (2016) e Sicsú e Silveira (2016).

Na figura 2 apresenta-se o principal problema que a política precisa solucionar e quais são as causas e entraves deste problema. A política Marco Legal (CT&I) precisa solucionar a dificuldade da cooperação e interação entre as universidades, empresas e ICTs. As causas deste problema são as burocracias nos procedimentos visando desenvolvimento da CT&I, baixa promoção de atividades científicas e tecnológicas, pouco incentivo de fomento, poucas instalações de ICTs e baixo investimento em processos de desenvolvimento científico e tecnológico.

**Figura 2** – Problemas e causas do Programa Marco Legal (CT&I)



Fonte: Elaboração Própria com base em Frantz (2016), Costa (2016) e Sicsú e Silveira (2016).

Como apresentado no quadro 1, a política Marco Legal (CT&I) foi construída para estabelecer diretrizes que visam minimizar as inseguranças jurídicas na interação da universidade-empresa através das instituições científicas e tecnológicas, mas, vetos comprometem a sua aplicação, falta regulamentação e apoio, suporte e incentivo (COSTA, 2016).

**Quadro 1 – Princípios do Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação**

<b>Princípios do Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação</b>
<b>1</b> - Promoção das atividades científicas e tecnológicas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social;
<b>2</b> - Promoção e continuidade dos processos de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, assegurados os recursos humanos, econômicos e financeiros para tal finalidade;
<b>3</b> - Redução das desigualdades regionais;
<b>4</b> - Descentralização das atividades de ciência, tecnologia e inovação em cada esfera de governo, com desconcentração em cada ente federado;
<b>5</b> - Promoção da cooperação e interação entre os entes públicos, o setor público e o privado e entre empresas;
<b>6</b> - Estímulo à atividade de inovação nas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT's e empresas, inclusive para a atração, constituição e instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação, parques e pólos tecnológicos no País;
<b>7</b> - Promoção da competitividade empresarial nos mercados nacional e internacional;
<b>8</b> - Incentivo à constituição de ambientes favoráveis à inovação e às atividades de transferência de tecnologia;
<b>9</b> - Promoção e continuidade dos processos de formação e capacitação científica e tecnológica;
<b>10</b> - Fortalecimento das capacidades operacional, científica, tecnológica e administrativa das ICT's;
<b>11</b> - Atratividade dos instrumentos de fomento e de crédito, bem como sua permanente atualização e aperfeiçoamento;
<b>12</b> - Simplificação de procedimentos para a gestão de projetos de ciência, tecnologia e inovação e adoção de controle por resultados em sua avaliação;
<b>13</b> - Utilização do poder de compra do Estado para fomento à inovação;
<b>14</b> - Apoio, incentivo e integração dos inventores independentes às atividades das ICT's e ao sistema produtivo.

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU, 2016). Elaboração Própria.

O Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação modifica regras com intuito de favorecer a criação de um ambiente de inovação mais dinâmico no Brasil. Ter ciência das alterações e princípios faz com que empresários tomem melhor proveito das grandes oportunidades da lei fortalecendo o mercado e o ambiente inovativo como um todo.

Em fevereiro de 2018 cria-se o decreto nº 9.283/2018 visando regulamentar as medidas de apoio à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo com objetivo

de capacitação tecnológica e obtenção da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional (SEBRAE NACIONAL, 2018). Segundo o Diário Oficial da União (2018) o decreto nº 9.283/2018<sup>155</sup> regulamenta o Marco Legal tendo o estabelecimento de “medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional”.

Como apresentado no quadro 2, vale destacar que no decreto nº 9.283/2018 “Os direitos de propriedade intelectual podem ser negociados e transferidos da instituição de ciência e tecnologia (ICT) para os parceiros privados, nos projetos de cooperação para a geração de produtos inovadores” (SEBRAE NACIONAL, 2018). Neste âmbito, o novo decreto regulamentou os novos instrumentos de contratação, gestão e fomento e desburocratizou as relações entre governo, empresas e universidades, com vistas ao desenvolvimento científico, econômico e tecnológico do país. Dessa maneira, neste decreto foi detalhado diversas medidas operacionais das parcerias entre o setor público e privado com projetos relacionados à CT&I. A proposta deste detalhamento seria garantir uma maior segurança jurídica aos atores envolvidos na interação da transferência de conhecimento.

#### **Quadro 2 - Principais pontos do decreto nº 9.283/2018**

<b>Principais pontos do Decreto nº 9.283 / 2018</b>
1- Estímulos à constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação que envolvam empresas, instituições de ciência e tecnologia (ICT's) e entidades privadas sem fins lucrativos.
2 - Autorização às ICT's públicas integrantes da administração pública indireta, às agências de fomento, às empresas públicas e às sociedades de economia mista a participarem minoritariamente do capital social de empresas.
3 - Tratamento prioritário e procedimentos simplificados para processos de importação e de desembaraço aduaneiro de bens e produtos utilizados em pesquisa científica e tecnológica ou em projetos de inovação.
4 - Os Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT) poderão ser constituídos com personalidade jurídica própria, como entidade privada sem fins lucrativos, inclusive sob a forma de fundação de apoio.
5 - O poder público manterá mecanismos de fomento, apoio e gestão adequados à internacionalização das ICT's públicas, que poderão exercer fora do território nacional atividades relacionadas com ciência, tecnologia e inovação.
6 - Aperfeiçoamento de instrumentos para estímulo à inovação nas empresas, como a permissão de uso de despesas de capital na subvenção econômica, regulamentação de encomenda tecnológica e criação de bônus tecnológico.
7 - Regulamentação dos instrumentos jurídicos de parcerias para a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação: termo de outorga, acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação, convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação.

<sup>155</sup> Art. 1º Este Decreto regulamenta o disposto na Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, na Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, no art. 24, § 3º, e no art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e no art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009 (Diário Oficial da União, 2018).

8 - Facilidades para a transferência de tecnologia de ICT pública para o setor privado. Dispensa de licitação para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento. No caso de obras e serviços de engenharia o valor limite passa de R\$ 15 mil para R\$ 300 mil.
9 - Documentação exigida para contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento poderá ser dispensada, no todo ou em parte, desde que para pronta entrega ou até o valor de R\$ 80 mil.
10 - Autorização para a administração pública direta, as agências de fomento e as ICT's apoiarem a criação, a implantação e a consolidação de ambientes promotores da inovação.
11 - Prestação de contas simplificada, privilegiando os resultados obtidos nos acordos de parceria e convênios para pesquisa, desenvolvimento e inovação.
12 - Possibilidade de transposição, remanejamento ou transferência de recursos entre categorias de programação nas atividades de ciência, tecnologia e inovação, de até 20% do valor do projeto, sem necessidade de anuência prévia da concedente.

**Fonte:** Elaboração Própria. Sebrae Nacional (2018).

As principais instituições envolvidas no novo Marco Legal são: 1) instituições científicas e tecnológicas (ICT's) públicas e privadas; 2) agências de fomento; 3) empresas privadas; 4) fundação de Apoio; 5) núcleo de Inovação Tecnológica (NIT); e 6) parques e pólos tecnológicos. As ICT's são definidas como sendo órgão de administração pública sem fins lucrativos tendo como objetivo a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos; as agências de fomento classificam-se como órgão de natureza pública que visa o financiamento de ações que se destinam para o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação; fundações de apoio se enquadram com a finalidade de dar suporte aos projetos de pesquisa, ensino e extensão, projetos de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico; os NITs tem o objetivo a gestão da política institucional de inovação e por competências mínimas; e os parques e pólos tecnológicos proporcionam um ambiente industrial e tecnológico promovendo a conexão entre atividades de pesquisa científica, empresas e ICTs (TCU, 2016).

Ao investigar uma conexão mais próxima entre a estrutura institucional e os processos de inovação é fundamental analisar as funções básicas das instituições e seu papel específico em relação às inovações. Neste âmbito, as funções básicas das instituições são: i) redução da incerteza fornecendo informações; ii) regular conflitos; iii) administrar a cooperação; e, iv) prover incentivos.

Na primeira função, as instituições são fundamentais para que as organizações possam arriscar em diversos níveis de incerteza no processo inovativo, fornecendo informações para minimizar as dúvidas em relação ao comportamento dos agentes. A terceira função aborda que as instituições têm o papel de regular os conflitos e administrar a cooperação. No processo inovativo existem conflitos (reestruturação organizacional, perda de poder, contratos, entre outros) que se sujeita a normas e práticas jurídicas para adequação, logo é preciso uma

administração para cooperação da estrutura institucional visando minimizar conflitos e incertezas. A última função refere-se a estimular o processo inovativo. O principal incentivo seria a interação entre firmas, universidades, governo (EDQUIST, 1997).

A lei de Inovação Tecnológica (nº 10.973/2004) trouxe um grande desafio para as Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) do país: a expansão e fortalecimento dos Núcleos de Inovação Tecnológica. Neste sentido, os NITs tornaram-se protagonistas do processo de interação universidade-empresa e passou a ter uma intensa participação no processo de inovação.

O NIT tem a finalidade de garantir a gestão da política institucional de CT&I. Os NIT foram criados para dar suporte nos aspectos legais, financeiros, técnicos e de *marketings* para pesquisadores universitários e empresas no processo de transferência de tecnologia. Geralmente fazem parte da estrutura administrativa central da universidade (LIPINSKI; MINUTOLO; CROTHERS, 2008; TORKOMIAN, 2009). O autor Benedetti (2010, p. 7) afirma que o NIT é um mediador que atua como “interlocutor entre a universidade e a empresa, os pesquisadores participam apenas quando são imprescindíveis e não se envolvem na discussão jurídica e comercial, concentrando-se em sua principal competência que é a pesquisa científica e o ensino”.

Os Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs) têm o objetivo de criar um ambiente colaborativo que favoreça e ampare os pesquisadores nas questões de propriedade intelectual, e direcione as questões à Agência de Inovação, que delibera sobre quais processos e produtos gerados pela atividade de pesquisa devem ser objeto de pedido de proteção. As competências mínimas do Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) dentro da universidade. Nessas competências estão: zelo pela política institucional, avaliação dos resultados, desenvolvimento e acompanhamento do relacionamento das instituições científicas e tecnológicas com as empresas.

### **3. COMPARATIVO DO ÍNDICE GLOBAL DE INOVAÇÃO DOS PAÍSES SELECIONADOS**

Nesta seção será apresentado rankings retirados do índice global de inovação para o comparativo internacional dos países selecionados. De acordo com a Universidade Cornell, INSEAD e WIPO (2017) O índice global de inovação começou com iniciativas do Instituto Europeu de Administração de Empresas (INSEAD), tinha o propósito de elaborar métricas e abordagens que definissem melhor a riqueza da inovação na sociedade.

O Global Innovation Index (GII) realiza uma pesquisa internacional que busca harmonizar diferentes indicadores de inovação de 126 países através de ranking. No quadro 3 apresenta o relatório do Global Innovation Index (GII) por meio de uma relação do ranking de 2013 e de 2018 dos países selecionados: Suíça, Estados Unidos, Japão, Brasil, China, Argentina e México.

Os indicadores selecionados foram: índice de eficiência em inovação, eficácia do governo, qualidade regulatória, facilidade de começar um negócio, despesas com educação, matrícula terciária, pesquisadores em P&D, acesso a tecnologia da informação e comunicação (TICs), facilidade de obtenção de crédito, crédito interno para o setor privado, colaboração de pesquisa, talento de pesquisa nas empresas e exportações de alta tecnologia. Além disso, o índice de inovação global que seria basicamente uma média dos países e dos indicadores.

**Quadro 3 – Índice Global da Inovação 2018 dos países selecionados**

Índice Global da Inovação 2018														
Países	Suíça		Estados Unidos		Japão		Brasil		China		Argentina		México	
Anos	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018
Índice de Inovação Global	1°	1°	5°	6°	-	13°	64°	64°	35°	17°	56°	80°	93°	56°
Índice de Eficiência em Inovação	1°	12°	86°	22°	112°	44°	69°	85°	14°	3°	20°	91°	129°	72°
Eficácia do governo	6°	2°	21°	17°	23°	9°	69°	81°	58°	48°	80°	59°	81°	61°
Qualidade	12°	5°	16°	17°	35°	19°	68°	83°	89°	87°	123°	101°	64°	56°
Facilidade de começar um negócio	61°	59°	31°	42°	77°	83°	138°	123°	118°	73°	113°	115°	23°	72°
Despesas com	47°	50°	-	53°	-	90°	31°	23°	-	-	25°	25°	-	36°
Matrícula terciária	45°	23°	2°	-	36°	35°	82°	52°	80°	55°	14°	9°	54°	70°
Pesquisadores em P&D	12°	10°	-	-	9°	11°	49°	52°	46°	47°	38°	45°	68°	72°
Acesso Tecnologias de informação e comunicação (TICs)	20°	7°	6°	10°	11°	5°	44°	46°	75°	45°	55°	58°	90°	80°
Facilidade de obtenção de crédito	22°	61°	123°	92°	22°	70°	93°	88°	68°	61°	68°	70°	22°	6°
Crédito interno ao	12°	5°	4°	2°	10°	4°	53°	53°	20°	7°	127°	119°	82°	87°
Colaboração de pesquisa	1°	1°	7°	3°	15°	22°	42°	67°	33°	27°	55°	78°	131°	47°
Talento de pesquisa em empresas	23°	23°	3°	2°	-	3°	-	46°	-	9°	-	67°	-	48°
Exportações de alta tecnologia	7°	11°	9°	1°	14°	59°	44°	35°	3°	1°	-	55°	-	7°

Fonte: The Global Innovation Index<sup>156</sup>, 2018. Elaboração Própria.

**Suíça** – O quadro Indicadores do Índice Global de Inovação mostra o quanto a Suíça está sendo eficaz com suas políticas de CT&I. No índice de eficiência de inovação é o 1° colocado tanto em 2013 quanto em 2018. No indicador eficácia do governo, que é o índice que

<sup>156</sup> Disponível em: < <https://www.globalinnovationindex.org/analysis-economy> >.

mostra a qualidade dos serviços públicos, grau de sua independência nas crises políticas, qualidade da formulação, implementação e credibilidade das políticas de CT&I a Suíça ocupa o 1º lugar em 2013 e 12º em 2018. No indicador qualidade regulatória (capacidade de criar um regulamentação consistente e sólida para o desenvolvimento econômico) a Suíça sobe de 12º em 2013 para 5º em 2018.

No indicador Facilidade de começar um negócio (redução de burocracias, suporte do governo para com as empresas, entre outros) Suíça ocupa a posição 59º em 2018. Em Despesas com educação (segundo GII, em relação PIB) a Suíça ocupa a 50º posição em 2018. Já em Matrículas terciárias, ou seja, a proporção total de matrículas do ensino superior, a Suíça sai da posição 45º em 2013 para 23º em 2018. O GII mostra também que o nº de pesquisadores em P&D<sup>157</sup> na Suíça é muito relevante, em 2013 os pesquisadores Suíços ocupavam a 12º colocação e em 2018 a 10º. No indicador que mostra a facilidade do acesso dos cidadãos às tecnologias de informação e comunicação (TICs) a Suíça ocupa o 7º lugar.

Na facilidade de obtenção de crédito por parte das pequenas, médias e grandes empresas a Suíça estava em 22º no ranking de 2013 e em 2018 cai para 61º. Já o crédito para o setor privado a Suíça ocupa a 5º posição em 2018. No indicador que mede a colaboração da Universidade-Indústria<sup>158</sup>, ou seja, em que medida o país compartilham ideias entre empresas, universidades e instituições de pesquisa (muito, pouco, mais ou menos), a Suíça está em 1º lugar tanto em 2013 quanto em 2018. Existe muito compartilhamento e transferência de conhecimento universidade-empresa com ótimos resultados.

No indicador qualidade e desempenho do cluster<sup>159</sup>, isto é, na Suíça quantos clusters são desenvolvidos a ponto de atender as concentrações geográficas, fornecedores, produtores de produtos e serviços destinados para instituições especializadas entre outros. A Suíça ocupa 11º posição em 2018. No total de pagamentos de propriedade intelectual (% PIB suíço)<sup>160</sup> o país se encontra tanto em 2013 quanto em 2018 na 5º posição do ranking. No talento de pesquisas em empresas<sup>161</sup>, ou melhor, o número de colaboradores das empresas que trabalham para desenvolvimento de P&D tem destaque na Suíça, no ranking o país ocupa a 23º tanto em 2013

---

<sup>157</sup> Profissionais engajados na concepção ou criação de novos conhecimentos, produtos, processos, métodos, sistemas e na gestão dos projetos destinados a CT&I.

<sup>158</sup> Foi realizado uma pesquisa contando quantas instituições, empresas, universidades compartilham conhecimento verificando se surtiu impacto ou não.

<sup>159</sup> Uma tecnologia capaz de fazer vários computadores mais simples trabalharem conjuntamente, como se formassem uma máquina só.

<sup>160</sup> Segundo o GII este indicador foi calculado analisando os Encargos pelo uso de propriedade intelectual (% do total do comércio) de acordo com a Classificação Estendida dos Serviços da Balança de Pagamentos EBOPS 2010.

<sup>161</sup> De acordo com o GII, são profissionais engajados na concepção ou criação de novos conhecimentos, produtos, processos, métodos e sistemas dentro das empresas.

quanto em 2018. Nas exportações de alta tecnologia (% PIB suíço) o país está em 11º, por fim, nos empregos destinados a serviços intensivos em conhecimento, a Suíça se encontra em 3º lugar no ranking geral.

**Estados Unidos** - No índice de eficiência de inovação é o 86º em 2013 para 22º em 2018. No indicador eficácia do governo, que é o índice que mostra a qualidade dos serviços públicos, grau de sua independência nas crises políticas, qualidade da formulação, implementação e credibilidade das políticas de CT&I os Estados Unidos ocupa o 21º lugar em 2013 e 17º em 2018. No indicador qualidade regulatória (capacidade de criar um regulamentação consistente e sólida para o desenvolvimento econômico) os Estados Unidos sobe de 16º em 2013 para 17º em 2018.

No indicador Facilidade de começar um negócio (redução de burocracias, suporte do governo para com as empresas, entre outros) os Estados Unidos ocupa a posição 42º em 2018. Em Despesas com educação (segundo GII, em relação PIB) a Suíça ocupa a 53ª posição em 2018. Já em Matrículas terciárias, ou seja, a proporção total de matrículas do ensino superior, os Estados Unidos fica 2º em 2013, não tendo dados de 2018. Em facilidade do acesso dos cidadãos as tecnologias de informação e comunicação (TICs) o país ocupa 6º lugar em 2013 e 10º em 2018.

Na facilidade de obtenção de crédito por parte das pequenas, médias e grandes empresas os Estados Unidos estava em 4º no ranking de 2013 e em 2018 sobe para 2º. Já o crédito para o setor privado os Estados Unidos ocupa a 7ª posição em 2013 para 3ª em 2018. No indicador que mede a colaboração da Universidade-Indústria<sup>162</sup>, ou seja, em que medida o país compartilham ideias entre empresas, universidades e instituições de pesquisa (muito, pouco, mais ou menos), os Estados Unidos está em 3º lugar em 2013 e 2º em 2018. Ou seja, existe muito compartilhamento e transferência de conhecimento universidade-empresa com ótimos resultados.

No indicador qualidade e desempenho do cluster<sup>163</sup>, isto é, na Suíça quantos clusters são desenvolvidos a ponto de atender as concentrações geográficas, fornecedores, produtores de produtos e serviços destinados para instituições especializadas entre outros. Os Estados Unidos ocupa 9ª posição em 2013 para 1ª em 2018. No total de pagamentos de propriedade intelectual

---

<sup>162</sup> Foi realizado uma pesquisa contando quantas instituições, empresas, universidades compartilham conhecimento verificando se surtiu impacto ou não.

<sup>163</sup> Uma tecnologia capaz de fazer vários computadores mais simples trabalharem conjuntamente, como se formassem uma máquina só.

(% PIB americano)<sup>164</sup> o país se encontra na 16º posição do ranking de 2018. No talento de pesquisas em empresas<sup>165</sup>, ou melhor, o número de colaboradores das empresas que trabalham para desenvolvimento de P&D tem destaque nos Estados Unidos, no ranking o país ocupa a 4º em 2018. Nas exportações de alta tecnologia (% PIB americano) o país está em 22º em 2013 e 24º em 2018, por fim, nos empregos destinados a serviços intensivos em conhecimento, os Estados Unidos se encontra em 14º lugar no ranking geral de 2013 e 29º em 2018.

**Japão** - No índice de eficiência de inovação é o Japão 112º em 2013 e 44º em 2018. No indicador eficácia do governo, que é o índice que mostra a qualidade dos serviços públicos, grau de sua independência nas crises políticas, qualidade da formulação, implementação e credibilidade das políticas de CT&I o Japão ocupa o 23º lugar em 2013 e 9º em 2018. No indicador qualidade regulatória (capacidade de criar um regulamentação consistente e sólida para o desenvolvimento econômico) o Japão sobe de 35º em 2013 para 19º em 2018.

No indicador facilidade de começar um negócio (redução de burocracias, suporte do governo para com as empresas, entre outros) o Japão ocupa a posição 77º em 2013 para 83º em 2018. Em Despesas com educação (segundo GII, em relação PIB) o Japão ocupa a 90º posição em 2018. Já em Matrículas terciárias, ou seja, a proporção total de matrículas do ensino superior, o Japão ocupa a 36º posição em 2013 e 35º em 2018. No indicador que calcula o nº de pesquisadores o Japão está em 11º em 2018. Em facilidade do acesso dos cidadãos as tecnologias de informação e comunicação (TICs) o país ocupa 11º lugar em 2013 e 5º em 2018.

Na facilidade de obtenção de crédito por parte das pequenas, médias e grandes empresas o Japão estava em 22º no ranking de 2013 e em 2018 cai para 70º. Já o crédito para o setor privado os Estados Unidos ocupa a 4º posição em 2018. No indicador que mede a colaboração da Universidade-Indústria, ou seja, em que medida o país compartilham ideias entre empresas, universidades e instituições de pesquisa (muito, pouco, mais ou menos), o Japão está em 15º lugar em 2013 e 22º em 2018.

No indicador qualidade e desempenho do cluster, isto é, no Japão quantos clusters são desenvolvidos a ponto de atender as concentrações geográficas, fornecedores, produtores de produtos e serviços destinados para instituições especializadas entre outros. O Japão ocupa 3º posição em 2013 para 10º em 2018. No total de pagamentos de propriedade intelectual (% PIB Japonês) o país se encontra na 9º posição do ranking de 2018. No talento de pesquisas em

---

<sup>164</sup> Segundo o GII este indicador foi calculado analisando os Encargos pelo uso de propriedade intelectual (% do total do comércio) de acordo com a Classificação Estendida dos Serviços da Balança de Pagamentos EBOPS 2010.

<sup>165</sup> De acordo com o GII, são profissionais engajados na concepção ou criação de novos conhecimentos, produtos, processos, métodos e sistemas dentro das empresas.

empresas, ou melhor, o número de colaboradores das empresas que trabalham para desenvolvimento de P&D, no ranking o país ocupa a 3º em 2018. Nas exportações de alta tecnologia (% PIB japônês) o país está em 14º em 2013 e 59º em 2018.

**Brasil** - No índice de eficiência de inovação o Brasil 69º em 2013 e 85º em 2018. No indicador eficácia do governo, que é o índice que mostra a qualidade dos serviços públicos, grau de sua independência nas crises políticas, qualidade da formulação, implementação e credibilidade das políticas de CT&I o Brasil ocupa o 69º lugar em 2013 e 81º em 2018. No indicador qualidade regulatória (capacidade de criar um regulamentação consistente e sólida para o desenvolvimento econômico) o Brasil sobe de 68º em 2013 para 83º em 2018.

No indicador Facilidade de começar um negócio (redução de burocracias, suporte do governo para com as empresas, entre outros) o Brasil ocupa a posição 138º em 2013 para 123º em 2018. Em Despesas com educação (segundo GII, em relação PIB) o Brasil ocupa a 23º posição em 2018. Já em Matrículas terciárias, ou seja, a proporção total de matrículas do ensino superior, o Brasil ocupa a 82º posição em 2013 e 52º em 2018. No indicador que calcula o nº de pesquisadores o Brasil ocupa o ranking de 49º lugar em 2013 e está em 52º em 2018. Em facilidade do acesso dos cidadãos as tecnologias de informação e comunicação (TICs) o país ocupa 44º lugar em 2013 e 46º em 2018.

Na facilidade de obtenção de crédito por parte das pequenas, médias e grandes empresas o Brasil estava em 93º no ranking de 2013 e em 2018 sobe para 88º. Já o crédito para o setor privado o Brasil ocupa a 53º tanto em 2013 quanto em 2018. No indicador que mede a colaboração da Universidade-Indústria, ou seja, em que medida o país compartilham ideias entre empresas, universidades e instituições de pesquisa (muito, pouco, mais ou menos), o Brasil está em 42º lugar em 2013 e 67º em 2018.

No indicador qualidade e desempenho do cluster<sup>166</sup>, isto é, no Brasil quantos clusters são desenvolvidos a ponto de atender as concentrações geográficas, fornecedores, produtores de produtos e serviços destinados para instituições especializadas entre outros. O Brasil ocupa 31º posição em 2013 para 41º em 2018. No total de pagamentos de propriedade intelectual (% PIB Brasileiro)<sup>167</sup> o país se encontra na 10º posição do ranking de 2018. No talento de pesquisas em empresas<sup>168</sup>, ou melhor, o número de colaboradores das empresas que trabalham para

---

<sup>166</sup> Uma tecnologia capaz de fazer vários computadores mais simples trabalharem conjuntamente, como se formassem uma máquina só.

<sup>167</sup> Segundo o GII este indicador foi calculado analisando os Encargos pelo uso de propriedade intelectual (% do total do comércio) de acordo com a Classificação Estendida dos Serviços da Balança de Pagamentos EBOPS 2010.

<sup>168</sup> De acordo com o GII, são profissionais engajados na concepção ou criação de novos conhecimentos, produtos, processos, métodos e sistemas dentro das empresas.

desenvolvimento de P&D, no ranking o país ocupa a 46° em 2018. Nas exportações de alta tecnologia (% PIB brasileiro) o país está em 44° em 2013 e sobe para 35° em 2018.

Em termos de legislação, segundo o Quadro 3, o País vem piorando sua posição desde 2013. Na interação da universidade com a Indústria também há uma queda significativa. O indicador que mede a burocracia para se abrir e manter uma empresa também está atrás no ranking. Esses índices são fundamentais para se verificar as condições para o incentivo à inovação. Um diagnóstico sobre o que precisa mudar: burocracias e institucionalidades.

**China** - No índice de eficiência de inovação a China 14° em 2013 e 3° em 2018. No indicador eficácia do governo, que é o índice que mostra a qualidade dos serviços públicos, grau de sua independência nas crises políticas, qualidade da formulação, implementação e credibilidade das políticas de CT&I a China ocupa o 58° lugar em 2013 e 48° em 2018. No indicador qualidade regulatória (capacidade de criar uma regulamentação consistente e sólida para o desenvolvimento econômico) a China sobe de 89° em 2013 para 87° em 2018.

No indicador Facilidade de começar um negócio (redução de burocracias, suporte do governo para com as empresas, entre outros) a China ocupa a posição 118° em 2013 para 73° em 2018. As Matrículas terciárias, ou seja, a proporção total de matrículas do ensino superior, a China ocupa a 80° posição em 2013 e 55° em 2018. No indicador que calcula o n° de pesquisadores a China ocupa o ranking de 46° lugar em 2013 e está em 47° em 2018. Em facilidade do acesso dos cidadãos as tecnologias de informação e comunicação (TICs) o país ocupa 75° lugar em 2013 e 45° em 2018.

Na facilidade de obtenção de crédito por parte das pequenas, médias e grandes empresas a China estava em 68° no ranking de 2013 e em 2018 sobe para 61°. Já o crédito para o setor privado a China ocupa a 20° tanto em 2013 e 7° em 2018. No indicador que mede a colaboração da Universidade-Indústria, ou seja, em que medida o país compartilham ideias entre empresas, universidades e instituições de pesquisa (muito, pouco, mais ou menos), a China está em 33° lugar em 2013 e 27° em 2018.

No indicador qualidade e desempenho do cluster, isto é, na China quantos clusters são desenvolvidos a ponto de atender as concentrações geográficas, fornecedores, produtores de produtos e serviços destinados para instituições especializadas entre outros. A China ocupa 22° posição em 2013 para 26° em 2018. No total de pagamentos de propriedade intelectual (% PIB Chinês) o país se encontra na 26° posição do ranking de 2018. No talento de pesquisas em empresas, ou melhor, o número de colaboradores das empresas que trabalham para desenvolvimento de P&D, no ranking o país ocupa a 9° em 2018. Nas exportações de alta tecnologia (% PIB Chinês) o país está em 3° em 2013 e sobe para 1° em 2018.

**Argentina** – No índice de eficiência de inovação da Argentina 20° em 2013 e 91° em 2018. No indicador eficácia do governo, que é o índice que mostra a qualidade dos serviços públicos, grau de sua independência nas crises políticas, qualidade da formulação, implementação e credibilidade das políticas de CT&I a Argentina ocupa o 80° lugar em 2013 e 59° em 2018. No indicador qualidade regulatória (capacidade de criar uma regulamentação consistente e sólida para o desenvolvimento econômico) a Argentina sai de 123° em 2013 para 101° em 2018.

No indicador Facilidade de começar um negócio (redução de burocracias, suporte do governo para com as empresas, entre outros) a Argentina ocupa a posição 113° em 2013 para 115° em 2018. As Matrículas terciárias, ou seja, a proporção total de matrículas do ensino superior, a Argentina ocupa a 14° posição em 2013 e 9° em 2018. No indicador que calcula o nº de pesquisadores em P&D na Argentina ocupa o ranking de 38° lugar em 2013 e está em 45° em 2018. Em facilidade do acesso dos cidadãos as tecnologias de informação e comunicação (TICs) o país ocupa 55° lugar em 2013 e 58° em 2018.

Na facilidade de obtenção de crédito por parte das pequenas, médias e grandes empresas argentinas estava em 68° no ranking de 2013 e em 2018 cai para 70°. Já o crédito para o setor privado da Argentina ocupa a 127° tanto em 2013 e 119° em 2018. No indicador que mede a colaboração da Universidade-Indústria, ou seja, em que medida o país compartilham ideias entre empresas, universidades e instituições de pesquisa (muito, pouco, mais ou menos), a Argentina está em 55° lugar em 2013 e 78° em 2018.

No talento de pesquisas em empresas, ou melhor, o número de colaboradores das empresas que trabalham para desenvolvimento de P&D, no ranking a Argentina ocupa a 67° em 2018. Nas exportações de alta tecnologia (% PIB Argentino) o país está em 55°.

**México** - No índice de eficiência de inovação o México está na posição 129° em 2013 e 72° em 2018. No indicador eficácia do governo, que é o índice que mostra a qualidade dos serviços públicos, grau de sua independência nas crises políticas, qualidade da formulação, implementação e credibilidade das políticas de CT&I o México ocupa o 81° lugar em 2013 e 61° em 2018. No indicador qualidade regulatória (capacidade de criar um regulamentação consistente e sólida para o desenvolvimento econômico) o México sobe de 64° em 2013 para 56° em 2018.

No indicador Facilidade de começar um negócio (redução de burocracias, suporte do governo para com as empresas, entre outros) o México ocupa a posição 23° em 2013 para 72° em 2018. As Matrículas terciárias, ou seja, a proporção total de matrículas do ensino superior, o país ocupa a 54° posição em 2013 e 70° em 2018. No indicador que calcula o nº de

pesquisadores o México ocupa o ranking de 68º lugar em 2013 e está em 72º em 2018. Em facilidade do acesso dos cidadãos as tecnologias de informação e comunicação (TICs) o país ocupa 90º lugar em 2013 e 80º em 2018.

Na facilidade de obtenção de crédito por parte das pequenas, médias e grandes empresas o México estava em 22º no ranking de 2013 e em 2018 sobe para 6º. Já o crédito para o setor privado ocupa a 82º em 2013 e 87º em 2018. No indicador que mede a colaboração da Universidade-Indústria, ou seja, em que medida o país compartilham ideias entre empresas, universidades e instituições de pesquisa (muito, pouco, mais ou menos), o México está em 131º lugar em 2013 e 47º em 2018.

No talento de pesquisas em empresas, ou melhor, o número de colaboradores das empresas que trabalham para desenvolvimento de P&D, no ranking o México ocupa a 48º em 2018. Nas exportações de alta tecnologia (% PIB México) o país ocupa 7º posição em 2018.

No quadro 4 é apresentado a média do Índice Global de Inovação de 2018 dos indicadores e países selecionados. Foi calculado a média de 2018 e atribuído (1) para os países que ficaram bem no ranking (melhor que a média) e (0) para os países que não alcançaram nem a média do ranking. Em sequência foi colocado dos países com maior pontuação (atingiram a média) para os países que não atingiram a média.

**Quadro 4 – Média do Índice Global de Inovação de 2018. Indicadores e países selecionados**

Índice Global da Inovação								
Países	Média	Suíça	Estados Unidos	Japão	China	México	Argentina	Brasil
Índice de Inovação Global	33º	1	1	1	1	0	0	0
Índice de Eficiência em Inovação	47º	1	1	1	1	0	0	0
Eficácia do governo	39º	1	1	1	0	0	0	0
Qualidade regulatória	52º	1	1	1	0	0	0	0
Facilidade de começar um negócio	81º	1	1	0	1	1	0	0
Despesas com educação	39º	0	0	0	-	1	1	1
Matrícula terciária	35º	1	-	1	0	0	1	0
Pesquisadores em P&D	34º	1	-	1	0	0	0	0
Acesso Tecnologias de informação e comunicação (TICs)	36º	1	1	1	0	0	0	0
Facilidade de obtenção de crédito	64º	1	0	0	1	1	0	0
Crédito interno ao setor privado	39º	1	1	1	1	0	0	0
Colaboração de pesquisa universidade/indústria	35º	1	1	1	1	0	0	0
Talento de pesquisa em empresas	28º	1	1	1	1	0	0	0

Exportações de alta tecnologia	24°	1	1	0	1	1	0	0
	<b>Soma</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

Fonte: The Global Innovation Index, 2018. Elaboração Própria.

Verifica-se que a Suíça atingiu a média na maioria dos indicadores com exceção do indicador de despesas com educação. Em sequência os Estados Unidos com 10 pontos de 14 indicadores. O Japão com o total de 10 pontos de 14 indicadores. A China com 8 pontos, não atingindo a média nos indicadores: facilidade de começar um negócio, despesas com educação, facilidade de obtenção de crédito e exportações de alta tecnologia. O México atingiu apenas 4 pontos no total dos indicadores, não atingindo a média na maioria dos indicadores selecionados. A Argentina em penúltimo com 2 pontos e por fim o Brasil em último, atingiu a média apenas em despesas com educação.

No quadro 5 é apresentada as políticas que foram encontradas semelhantes ao Marco Legal (CT&I) dos países selecionados e se essas políticas tiveram resultados positivos (+) ou negativos (-) nos principais indicadores selecionados do ranking do Índice Global de Inovação de 2013 e 2018 (quadro 3).

**Quadro 5 – Políticas, indicadores de U-E e Resultados do Ranking dos países selecionados**

Países	Políticas Semelhantes ao Marco Legal (CT&I)	Principais indicadores U-E	Resultados Sim (+) ou Não (-) no ranking de 2013-2018
Suíça	<i>Swiss National Science Foundation (SNSF)</i> 1952 Federal Act on the Promotion of Research and Innovation de 2012	Facilidade de começar um negócio	(+)
		Pesquisadores em P&D	(+)
		Colaboração de pesquisa	(+)
		Talento de pesquisa em empresas	(+)
Estados Unidos	Bayh-Dole Act (BDA) - 1980 <i>Federal Technology Transfer Act</i> - 1986 <i>National Cooperative Research and Production Act</i> - 1993 <i>Technology Transfer Commercialization Act</i> - 2000 <i>Research</i> - 2011	Facilidade de começar um negócio	(-)
		Pesquisadores em P&D	-
		Colaboração de pesquisa	(+)
		Talento de pesquisa em empresas	(+)
Japão	Incluiu BDA dos Estados Unidos em 1999 Plano Básico de Longo Prazo da CT&I de 1996	Facilidade de começar um negócio	(-)
		Pesquisadores em P&D	(-)
		Colaboração de pesquisa	(-)
		Talento de pesquisa em empresas	(+)
Brasil	Lei da Inovação 2004 (baseado na BDA dos Estados Unidos) Plano de Ação de Ciência, Tecnologia & Inovação (PACTI) de 2007 Conselho Nacional de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008 Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) de 2012 Marco Legal (CT&I) de 2016	Facilidade de começar um negócio	(+)
		Pesquisadores em P&D	(-)
		Colaboração de pesquisa universidade/indústria	(-)
		Talento de pesquisa em empresas	(+)
China	<i>Torch Program</i> de 2000 <i>211 Project</i> de 1995	Facilidade de começar um negócio	(+)
		Pesquisadores em P&D	(-)
		Colaboração de pesquisa	(+)
		Talento de Pesquisa em empresas	(+)
Argentina	Lei 25.457/2002 Lei no 25.030/1996 Lei das PyME de 2016	Facilidade de começar um negócio	(+)
		Pesquisadores em P&D	(-)
		Colaboração de pesquisa	(-)
		Talento de Pesquisa em empresas	(-)
México	Programa Especial de Ciência, Tecnologia e Inovação (PECyTI) de 2001 <i>Program for Science, Technology and Innovation (STI)</i> - 2008	Facilidade de começar um negócio	(-)
		Pesquisadores em P&D	(-)
		Colaboração de pesquisa	(+)
		Talento de Pesquisa em empresas	(+)

Fonte: The Global Innovation Index, 2018. Elaboração Própria.

Percebe-se que as duas políticas da Suíça tiveram todos os resultados positivos, os Estados Unidos não conseguiu evoluir e ter resultado positivo no indicador de pesquisadores em P&D. O Japão não teve bons resultados na facilidade de abrir um negócio, pesquisadores em P&D e talento de pesquisa nas empresas. O Brasil desde a Lei da Inovação de 2004 conseguiu melhorar os indicadores: facilidade de começar um negócio, colaboração de pesquisa e talento de pesquisa em empresas. A China desde a implantação de suas duas principais políticas conseguiu ter resultado na maioria dos indicadores com exceção do indicador pesquisadores em P&D. A Argentina teve bons resultados apenas na facilidade de começar um negócio. O México após a implantação do PECiTI e do STI conseguiu evoluir nos indicadores de colaboração de pesquisa e talento de pesquisa em empresas.

## **CONCLUSÃO**

Conclui-se que o Brasil desempenhou esforços inovativos de políticas destinadas a CT&I, mas existem muitas complexidades e diversidades para serem resolvidas. Uma dessas complexidades seriam as burocracias na transferência de conhecimento e tecnologia entre parcerias público-privada, verificou-se que desde a lei da inovação de 2004 tais entraves não foram amenizados e por isso em 2016 surgiu o Marco Legal da CT&I com a ideia de facilitar a transferência de tecnologia e desburocratizar criando um arcabouço legal e modificando as regras com intuito de favorecer um ambiente de inovação mais dinâmico e eficaz para o desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil.

Vale ressaltar que diante dos resultados, o Brasil precisa colocar como prioridade o estabelecimento de diretrizes que visam minimizar as inseguranças jurídicas na interação das universidades-empresa através das instituições científicas e tecnológicas, com arcabouço legal sem muitas burocracias e incentivos tanto para o setor público quanto privado. Caso contrário, o desenvolvimento científico e inovação tecnológica, a competitividade e o desenvolvimento econômico ficam regridem ou ficam estagnados (como analisado no ranking do índice global de inovação). Por esses motivos e outros, o Marco Legal da CT&I é um esforço inovativo que trás esperança para Ciência, tecnologia e inovação no Brasil no âmbito da interação da Universidade-Empresa (COSTA, 2016).

## REFERÊNCIAS

- BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio. **Propriedade Intelectual e Desenvolvimento**. Florianópolis: Editora Fundação Boiteux, 2007. 447p.
- BENEDETTI, M. A atuação dos núcleos de inovação tecnológica na transferência de tecnologia em um modelo de inovação aberta. XXX Encontro Nacional de Engenharia de Produção (ENEGEP). UFSCAr. São Carlos-SP. 2010.
- BRASIL. Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004. **Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2004.
- COSTA, V. Histórico e o Marco Legal Atual da Inovação. Consultoria em Transferência e Parcerias Tecnológicas. **Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (ANPEI)**. Brasília-DF. 2016.
- EDQUIST, C. The systems of innovation approach and innovation policy: an account of the state of art. DRUID Conference, 2001.
- EDQUIST, C., LUNDEVALL, B. A. Comparing the Danish and Swedish systems of innovations. In: NELSON, R. National innovation systems: a comparative analysis. New York, Oxford: Oxford University, p.265- 298, 1993.
- FRANTZ, J. **Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação. Sanção e Vetos da Presidência da República a Lei 13.243/2016**. Material preparado pelo Pró-reitor de Pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2016.
- LIPINSKI, John; MINUTOLO, Marcel C.; CROTHERS, Laura M. The Complex Relationship Driving Technology Transfer: The Potential Opportunities Missed by Universities. **Institute of Behavioral and Applied Management**. v.9, n.2, p.112-133. Jan., 2008.
- NAZARENO, C. As mudanças promovidas pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 (novo marco legal de ciência, tecnologia e inovação) e seus impactos no setor. Brasília: **Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**, 2016.
- RUSSO, S. L.; SILVA, G. F. da; OLIVEIRA, L. B. D; NUNES, M. A. S. N.; Vasconcelos, J. S.; SANTOS, M. M. A. **Propriedade Intelectual**. Capítulo de Livro IN: Capacitação em Inovação Tecnológica para Empresários. Aracaju-SE: editora UFS, 2012.
- SEBRAE NACIONAL. **O novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação**. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-novo-marco-legal-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao,8603f03e7f484610VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. 2018.
- SICSÚ, A. SILVEIRA, M. Avanços e retrocessos no marco legal da ciência, tecnologia e inovação: mudanças necessárias. **Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência**. Cult. São Paulo. v. 68, n. 2. apr./jun. 2016.

SOARES, F; PRETE, E. Marco Regulatório em Ciência, Tecnologia e Inovação. Texto e Contexto da Lei número 13.243/2016. Arraes editores. Belo Horizonte, MG. 2018

TCU. Novo Marco Legal da Inovação – **Princípios e Conceitos. Tribunal de Contas da União – Inova.** Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/innovatcu/noticias/novo-marco-legal-da-inovacao-principios-e-conceitos.htm>>. 2016.

TORKOMIAN, Ana L. V. Panorama dos Núcleos de Inovação Tecnológica no Brasil. In: SANTOS, Marli E. R.; TOLEDO, Patrícia T. M.; LOTUFO, Roberto A. (orgs). Transferência de Tecnologia: estratégias para estruturação e gestão de Núcleos de Inovação Tecnológica. Campinas: Komedi. 2009.

Universidade Cornell, INSEAD e WIPO. **Índice Global de Inovação: A Inovação Nutrindo o Mundo.** Ithaca, Fontainebleau e Genebra. Décima edição. Master Language Traduções e interpretações Ltda. 2017.

***MORE THAN GENES AND FOOD: A IMPORTÂNCIA DAS HABILIDADES SOCIOEMOCIONAIS E A SUA RELAÇÃO COM A ABORDAGEM DE CAPABILITIES***<sup>169</sup>

*MORE THAN GENES AND FOOD: THE IMPORTANCE OF SOCIO-EMOTIONAL SKILLS AND THEIR RELATION WITH THE CAPABILITIES APPROACH*

Mayara Silva Sousa Pires<sup>170</sup>

Ana Claudia Polato Fava<sup>171</sup>

Mônica Yukie Kuwahara<sup>170</sup>

**Resumo:** Este artigo discute a relevância de políticas públicas de redução de desigualdades e pobreza, baseadas no desenvolvimento de habilidades socioemocionais durante a primeira infância, como meio de garantir *capabilities to function*. Assume-se que as habilidades socioemocionais fornecem o instrumental cognitivo necessário para que os agentes façam escolhas e tomem decisões, que gerarão efeitos diretos na esfera socioeconômica. Portanto, a relação entre a presença de habilidades socioemocionais e a abordagem de *capabilities* deve ser estabelecida e estudada. Quando desenvolvidas e aprimoradas, as habilidades socioemocionais aumentam as oportunidades e promovem outras novas capacidades para o alcance de resultados (*capabilities to function*). Deste modo, garantir o desenvolvimento destas habilidades na população vulnerável é condição necessária para garantir liberdade e igualdade de acesso a oportunidades, garantindo o desenvolvimento socioeconômico inclusivo. A discussão é exemplificada através do Programa Criança Feliz instituído em outubro de 2016 no Brasil. Tal programa foi formulado para integrar e complementar as políticas públicas destinadas à promoção de saúde, educação, cultura e direitos humanos das famílias em condição de vulnerabilidade socioeconômica. Seu foco na primeira infância e na relevância do papel dos pais é baseado na literatura, que demonstra ser o melhor período para a promoção das habilidades socioemocionais, pois garante que estas crianças possuam desde cedo o direito de exercer o seu poder de agência e, assim, atinjam os resultados econômicos futuros desejados. Portanto, a contribuição do artigo é estabelecer a relação entre as habilidades socioemocionais e a abordagem de *capabilities*, recomendando políticas públicas para a primeira infância destinadas às famílias vulneráveis. Para tanto, o Programa Criança Feliz serve como base para o estudo de políticas públicas que estimulam o papel dos pais na formação das habilidades socioemocionais dos filhos.

**Palavras-chaves:** *Capabilities*, Habilidades Socioemocionais, Programa Criança Feliz.

---

<sup>169</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

<sup>170</sup> Mestranda em Economia na Universidade Federal do ABC (UFABC), [mayara.pires@ufabc.edu.br](mailto:mayara.pires@ufabc.edu.br).

<sup>171</sup> Docentes da Universidade Federal do ABC (UFABC).

**Abstract:** This paper goal is to discuss early childhood social-emotional development as a means to achieve capabilities to function, reducing poverty and inequality. Social-emotional skills provide individuals with necessary cognitive tools to make choices and decisions that will affect socioeconomic status. Therefore, the connection between the socio-emotional skills approach and the capabilities approach must be established. When developed and mastered, the social-emotional skills improve opportunities and promote new capabilities to achieve desirable results (capabilities to function). For that reason, developing these skills in disadvantaged population is a necessary condition to promote freedom and equality of opportunity, ensuring inclusive socio-economic development. The goals of *Criança Feliz* Program, an early childhood social-emotional development program on disadvantaged children launched in October 2016 in Brazil, are been analyzed through the connection between socio-emotional skills and the capabilities approach. This program was meant to integrate public policies that stimulate health, education, culture and human rights in socioeconomic vulnerable families; focusing on early childhood and role of parents on child development as supported by the literature. Moreover, early childhood development ensures the right to exercise agency power early in live, improving future economic results. Therefore, this paper contribution is to study the *Criança Feliz* Program, which stimulates the role of parents in children's socio-emotional skills formation, exploring the relationship between social-emotional skills and the capabilities approach.

**Key-words:** Capabilities, Socio-emotional Skills, *Criança Feliz* Program.

## 1. Introdução

*“The course of development can be altered in early childhood by effective interventions that change the balance between risk and protection, thereby shifting the odds in favor of more adaptive outcomes.” (SHONKOFF; PHILLIPS, 2000, p.4).*

Este artigo discute a relevância de políticas públicas de redução de desigualdades e pobreza, baseadas no desenvolvimento de habilidades socioemocionais durante a primeira infância, como meio de garantir *capabilities to function*. A infância é o alicerce sobre o qual o indivíduo se constrói. Um alicerce sólido transforma o indivíduo em cidadão e agente. Políticas e ações governamentais que investem em competências pertinentes à primeira infância, em especial, de maneira a prover igualdade de oportunidades, são objetivos desejáveis de desenvolvimento econômico cujos benefícios transbordam na fase adulta (COMIM, 2011).

As habilidades socioemocionais - tolerância, autoestima, autocontrole, empatia, humildade, atenção, confiança, segurança, tranquilidade, perseverança, persistência, entre outras – são competências necessárias para a inclusão socioeconômica na fase adulta, Kautz et al. (2014), que encontram na primeira infância o período propício para seu desenvolvimento (DOYLE et al., 2009). Os fatores ampliadores de habilidades socioemocionais são família, fatores externos, adaptação à vida em sociedade e sua pré-existência (KAUTZ et al., 2014).

As intervenções na primeira infância – como Programa Criança Feliz (PCF) – são fundamentais para quebrar o ciclo de transmissão intergeracional de pobreza (HECKMAN; MASTEROV, 2007). Pois, o desenvolvimento das habilidades socioemocionais ajudam compensar e superar exposição aos fatores de risco precocemente enfrentados (DOYLE et al., 2009).

Quando desenvolvidas, as habilidades socioemocionais ampliam as competências cognitivas (KAUTZ et al., 2014). Ampliam, também, as oportunidades e outras novas capacidades para o alcance de resultados (*capabilities to function*). Assim, como as *capabilities* são promotoras de outras *capabilities* (NUSSBAUM, 2001), políticas de promoção das habilidades socioemocionais funcionam como políticas de aceleração de desenvolvimento. Deste modo, garantir ações promotoras destas habilidades na população vulnerável é condição necessária para garantir liberdade e igualdade de acesso a oportunidades, garantindo o desenvolvimento socioeconômico inclusivo.

Entender a importância das habilidades socioemocionais é essencial para compreender capacidades e determinar bem-estar (HECKMAN, CORBIN, 2016). Em um determinado ponto do tempo, os agentes possuem habilidades cognitivas, não cognitivas, saúde, nutrição, informações e outros fatores que podem combinar para produzir *capabilities*.

Dentro desta perspectiva, este trabalho apresenta a discussão dos mecanismos de promoção da igualdade social e redução de pobreza através de políticas voltadas para a primeira infância. A reflexão proposta explora o conceito de habilidades socioemocionais e a abordagem de *capabilities*. Explorando as convergências entre as duas abordagens para a promoção e recomendação de políticas públicas destinadas a primeira infância em contextos de vulnerabilidade, o programa de intervenção na primeira infância PCF é analisado.

Instituído em outubro de 2016 no Brasil, o PCF foi formulado para integrar e complementar as políticas públicas destinadas à promoção de saúde, educação, cultura e direitos humanos das famílias em condição de vulnerabilidade socioeconômica. Seu foco na primeira infância e na relevância do papel dos pais é baseado na literatura, que demonstra ser o melhor período para a promoção das habilidades socioemocionais, pois garante que estas crianças possuam desde cedo o direito de exercer o seu poder de agência e, assim, atinjam os resultados econômicos futuros desejados.

Deste modo, o presente trabalho busca apresentar brevemente as duas abordagens – habilidade socioemocionais e abordagem de *capabilities* - para depois trabalhar os pontos de convergência na promoção do desenvolvimento socioeconômico entre elas. A partir dos pontos de convergência, o desenho do PCF é analisado e suas potenciais contribuições são discutidas.

## 2. Habilidades Socioemocionais e a Primeira Infância

As habilidades socioemocionais são as capacitações para a execução de funções básicas da vida em sociedade. Segundo Kautz et al. (2014), elas são os mecanismos universalmente válidos entre diferentes culturas que promovem a inclusão socioeconômica e as ferramentas que auxiliam os indivíduos a moldarem seus objetivos, perspectivas futuras, e responderam à diferentes situações. São instrumentos humanos capacitivos não-cognitivos estimuladores de estratégias que levam à busca e alcance de oportunidades, objetivos e resultados – além de necessárias para ao desenvolvimento de outras, novas e diferentes, habilidades e capacidades.

As habilidades cognitivas receberam maior destaque e credibilidade em debates e discussões que buscavam a compreensão e aprimoramento das ações humanas. Desde o indivíduo econômico puramente racional, capaz de maximizar suas preferências e fazer escolhas ótimas, até a simétrica e completa disposição e acesso às informações, as habilidades cognitivas eram responsabilizadas pelo desenvolvimento dos traços e relações mapeadas, pré-definidas e perfeitamente calculadas, que compunham o papel do *homo-economicus*.

Recentemente, com a compreensão e determinação do papel das habilidades socioemocionais, a literatura socioeconômica passou a reconhecer sua importância para o desenvolvimento econômico, condicionando estudos que buscavam encontrar meios de incorporá-la e elaborar estratégias a partir dela, refletindo sobre a necessidade de inter-relação entre as duas diferentes habilidades – cognitivas e socioemocionais (ou não-cognitivas).

Utilizando o desempenho educacional como variável, estudos desenvolvidos para a compreensão da interação entre as habilidades despertaram interesse de cientistas, envolvendo desde a neurociência (SHONKOFF, 2011) até entusiastas e metodológicos idealizadores dos testes de Q.I.<sup>172</sup> (DUCKWORTH et al., 2008).

De acordo com Bandelj et al. (2017) as pessoas levam em consideração e antecipam suas emoções para descobrir como se sentirão depois de tomar decisões e fazer escolhas econômicas.

Se aproximarmos o conceito das habilidades socioemocionais ao conceito fundamental da importância das emoções e do comportamento limitadamente racional dos indivíduos econômicos, poder-se-ia concluir que o alcance de resultados dependeria de como essas habilidades e, conseqüentemente, as emoções, foram individualmente desenvolvidas. Bechara

---

<sup>172</sup> Quociente de Inteligência.

e Damasio (2005) demonstram que as emoções são importantes para fazer a conexão entre o ambiente e o indivíduo e, portanto, fornecem conhecimentos para que a tomada de decisões seja sólida e eficiente. Por semelhança, estendemos neste trabalho a mesma função às habilidades socioemocionais.

Com relação a variável educacional, observa-se na literatura que os traços de personalidade promovem alterações significativas nos resultados educacionais.

A personalidade pode ser entendida como um esquema ou união de fatores cognitivos e não-cognitivos determinantes do comportamento dos indivíduos diante de determinadas situações (DUCKWORTH et al., 2008). Cada resposta e reação são compreendidas como resultado das interações de ambos os fatores. Kahneman (2003) sugere que a relação entre esses dois fatores formadores da personalidade possa ser entendida através da definição de dois sistemas<sup>173</sup>: o primeiro, chamado *System 1*, é intuitivo, espontâneo, natural e inconsciente; o segundo, *System 2*, é racional, deliberado, intencional e forçoso.

O *System 1* gera as impressões e os pensamentos a respeito das situações e dos objetos. O *System 2* gera os julgamentos explícitos e intencionais na razão (KAHNEMAN 2003, p.1452). De tal feita, o primeiro sistema seria não-cognitivo (impulsivo) e o segundo cognitivo (racional). Ao trazer essa discussão para o debate, vê-se que os escritos de Duckworth et al. (2008) parecem convergir às ideias de Kahneman<sup>174</sup>.

A personalidade são *traços*<sup>175</sup> que são, por um lado, *formados* por padrões de pensamento e sentimentos que, por outro lado, são *auxiliados* pela percepção, pelas expectativas e conhecimentos que auxiliam a moldar o comportamento. Ou seja, em última instância, pela razão e pela emoção.

Estas são as *faces cognitiva e não-cognitiva* da personalidade individual, onde ações e comportamentos surgiriam de incentivos e interações, sociais e culturais, inferindo os traços e as habilidades. Uma vez que estes *traços* são caracterizadores e cooperadores do indivíduo para

---

<sup>173</sup> Não é objetivo deste artigo desmembrar a literatura a respeito desses sistemas, suas funções e origens, mas apenas os utilizar como breve ferramental para o tema. Aconselha-se um melhor detalhamento por meio de Kahneman (2011) e Kahneman (2003).

<sup>174</sup> “Roberts’ definition of personality traits refers to the stability of certain patterns of behavior—actions or responses to situations that people take, including patterns of thoughts or feelings. Perceptions, expectations of future events and preferences may shape behavior, feelings and thoughts. In this way, cognitive activities help to determine measured personality” (ALMLUND et al., 2011, p.12).

<sup>175</sup> Esta mudança do conceito se origina no fato dos *traços* trazerem a noção de algo fixo, imutável e previamente consolidado desde o nascimento, enquanto as *habilidades* trazem a noção de flexibilidade, de algo que ainda pode ser moldado. Este é o motivo que torna as habilidades o objeto e instrumento de estudo deste artigo: moldar habilidades, em especial as habilidades socioemocionais, pode promover o alcance de resultados positivos.

a formação de suas atribuições, a personalidade também pode ser definida como as próprias *habilidades*<sup>176</sup>.

Existem diferentes maneiras de promover o desenvolvimento das habilidades socioemocionais ao longo da vida. Normalmente, elas são resultado de influências externas. Alguns períodos são considerados mais críticos do que outros – por tornarem imprescindíveis os investimentos externos capacitivos na formação. Também existem períodos de maior sensibilidade que, independente da criticidade, promovem vantagens produtivas aos investimentos depositados devido à sua maleabilidade (KAUTZ et al., 2014). Nota-se que o período da primeira infância apresentaria o benefício de englobar os dois períodos destacados.

Kautz et al. (2014), sugerem que além da existência de melhores períodos para incentivar o desenvolvimento das habilidades, existem mecanismos influenciadores mais efetivos. Três se destacam:

- I. O papel influenciador das famílias e do ambiente social externo.
- II. O desenvolvimento natural de habilidades dada as exigências às adaptações da vida em sociedade – a busca por resultados e vantagens comparativas, por exemplo – e, por último.
- III. A multiplicação das habilidades já existentes (dado que habilidades geram novas habilidades).

A transmissão dos fatores de desigualdade – pobreza, desigualdade social, deficiência nutricional – ocorrem desde cedo e a ausência de intervenções faz com que eles permeiem toda a vida de uma pessoa (DOYLE et al., 2009; KAUTZ et al., 2014). Ao trabalhar precocemente o desenvolvimento das habilidades socioemocionais no indivíduo, espera-se que elas preencham as lacunas causadas por essas vulnerabilidades e adversidades sociais, e garantam mecanismos para desenvolver capacidades. Estas capacidades são as capacitações básicas que levam ao desenvolvimento de outras diferentes novas capacitações, promovendo inclusão e redução da desigualdade socioeconômica e, assim, o término do ciclo geracional de transmissão de desigualdade e pobreza familiar.

Conforme Doyle et. al. (2009) demonstram, a primeira infância é o estágio mais receptivo do desenvolvimento humano. O motivo é que, segundo a neurociência, este é o período de maior plasticidade e maleabilidade do cérebro, no qual externalidades negativas também podem ser alteradas com mais eficiência.

---

<sup>176</sup> Vê-se que, ao longo da literatura, as habilidades podem receber diferentes definições como *soft skills* e *character skills* (KAUTZ et al., 2014).

As atuações focadas no desenvolvimento precoce destas habilidades são meios eficazes de reduzir e superar os custos da desigualdade (DOYLE et al., 2009). O desenvolvimento das habilidades socioemocionais desde o nascimento auxiliaria a compensar e superar a exposição aos fatores de risco precocemente enfrentados. As diferenças de habilidades que comprometem o desempenho das capacidades individuais e coletivas surgem como resultado destes fatores de risco como pobreza, desigualdades sociais, deficiência nutricional, ineficiência escolar, ausência de segurança e proteção individuais. Ainda conforme os autores, problemáticas e externalidades socioeconômicas negativas como gravidez na adolescência, criminalidade, baixos níveis de escolaridade e desemprego, são desenvolvidas a partir da dificuldade (ou impossibilidade) de superar as antecipadas vulnerabilidades.

Por este motivo, vê-se através da literatura que superar estas vulnerabilidades exige atuação durante a primeira infância<sup>177</sup>.

Por mais que programas e políticas públicas posteriores sejam promovidos com o propósito de superá-las, como incentivo à fase escolar, por serem tardios, tornam-se ineficientes e extremamente onerosos. O desempenho na fase escolar, por exemplo, é fortemente influenciado pelas já desenvolvidas habilidades socioemocionais, de modo a influenciar outras habilidades – se as habilidades socioemocionais básicas não estiverem desenvolvidas se tornarão impeditivos ao avanço do indivíduo. Kautz et al. (2014) afirma que diferentes habilidades fertilizam mais habilidades, e políticas de foco limitado não conseguem promover o necessário desenvolvimento e capacitação das habilidades. Heckman e Masterov (2007) demonstram que os programas de intervenção devem estar direcionados para uma necessidade superior: o chamado *acidente do nascimento* (HECKMAN; MASTEROV, 2007), termo utilizado para expressar a hereditariedade das situações de vulnerabilidade – ou seja, sua transmissão familiar geracional. Isto quer dizer que o indivíduo não escolhe estar ou não em uma situação de pobreza. Ele já nasce nela.

Corroborando a ênfase na primeira infância, Doyle et al. (2009), a literatura encontrou relação entre um período de gestação pouco positivo e os resultados das habilidades comportamentais, cognitivas e econômicas: o desenvolvimento é um processo dinâmico que começa no útero (KAUTZ et al., 2014). De modo semelhante, ao direcionar políticas e programas para esta questão, Heckman e Masterov (2007) atentam-se para a necessidade de trabalhar o desenvolvimento das habilidades até antes do nascimento.

---

<sup>177</sup> Isto, porém, não quer dizer que trabalhar e investir em habilidades socioemocionais em períodos futuros não seja importante, mas que elas são melhores desenvolvidas durante a primeira infância. Investimentos em seu desenvolvimento futuro devem ser complementares aos investimentos iniciais.

Portanto, indo mais além, sendo as famílias o primeiro ambiente de convívio social, estratégias intervencionistas seriam mais eficientes ao trabalhar o desenvolvimento das habilidades durante a primeira infância e *dentro* do ambiente familiar, envolvendo *todos* os integrantes da família.

### 3. A Abordagem de *Capabilities*: Conceitos Utilizados

Nem todas as virtudes da vida em sociedade se sujeitam a liberdade de vontade dos próprios indivíduos. Há virtudes que são obrigatórias, como a justiça. Na corrida pela riqueza, oportunidades, honras e privilégios, o indivíduo deve dar o seu melhor para vencer uma vez que todos tenham as mesmas oportunidades e que a equidade seja garantida (Smith, 1999). Assim, as preocupações públicas devem ser voltadas à busca do bem-estar da coletividade – onde os membros da sociedade humana devem ajudar uns aos outros, atraídos pelo senso comum e coletivo da busca pelos bons resultados. Portanto, a justiça é o principal pilar que sustenta a estrutura da sociedade humana – e sem ela a sociedade não pode existir (SMITH, 1999).

A justiça não é apenas o pilar da sociedade, é também a base para que as relações sociais e econômicas sejam construídas. Pensar no desenvolvimento de políticas públicas de redução de desigualdades e pobreza é, antes, pensar em políticas que garantam os direitos básicos dos indivíduos em sociedade, políticas que garantam a liberdade e igualdade de acesso às oportunidades de modo a também garantir o desenvolvimento socioeconômico inclusivo. Assim como Smith (1999), Nussbaum (2001) – sob uma perspectiva da filosofia moral-jurídico-política – busca desenvolver uma teoria de justiça que garanta os direitos humanos dos cidadãos, e faz isso por meio de uma lista de capacidades centrais desenvolvidas através da abordagem de *capabilities* (ROBEYNS, 2005, 2017).

Ao invés de definir as pessoas como um poço de utilidades, preferências, recursos e diferentes opiniões e pontos de vistas, a abordagem de *capabilities* sugere avaliar como as pessoas poderiam *ser* ou *fazer*, dada a liberdade do que consideram importante para si mesmos (COMIM, 2011). Nesse sentido, a abordagem condiciona o olhar das políticas públicas para a análise daquilo que seria necessário para determinar como uma vida *é* ou *deveria ser*. De acordo com Crocker e Robeyns (2009), a abordagem de *capabilities* (capacidades) é o instrumento que poderia indicar, dentro dos estudos de desenvolvimento e formulações de políticas, quais informações podem ser consideradas para avaliar como a vida de determinado indivíduo está, foi ou será.

A abordagem de *capabilities*, conforme Robeyns (2005, 2017), é uma estrutura para análise do bem-estar individual e coletivo, além de servir ao desenho e elaboração de políticas públicas e mudanças sociais, avaliando as políticas de acordo com o impacto causado nas capacidades individuais dos agentes (2017). Serve como mecanismo para avaliar os níveis de pobreza e desigualdades embora não pretenda explicá-los, configurando-se como um instrumento avaliativo e não explicativo (CROCKER, ROBEYNS, 2009; KUKLYS, 2005).

Para Sen (1993), a análise desse *ser* ou *fazer* estaria direcionada às capacidades dos indivíduos e ao que podem fazer, às suas qualidades de vida, e à remoção dos obstáculos que os impedem de alcançar os resultados que desejam. O *ser* ou *fazer* são denominados por Sen (1993) de funcionamentos (*functionings*) e são o que tornam a vida interessante e valorosa – como trabalhar, descansar, se alimentar, estudar (ROBEYNS, 2005).

De acordo com Robeyns (2017) as muitas combinações de *funcionamentos* que se pode alcançar configurariam as *capabilities*. A relação entre os funcionamentos e os mecanismos intermediários de uma ação, ou *meios*, na ótica de Sen, são influenciadas por fatores de conversão, que influenciam, por sua vez, as suas realizações. Estes fatores podem ser classificados em três categorias: os fatores de conversão pessoal, fatores de conversão social e fatores de conversão ambiental (CROCKER; ROBEYNS, 2009).

Para Robeyns (2005), alcançar a justiça, o bem-estar e o desenvolvimento, são *fins* que devem ser estimulados em função dos *meios*. Os *fins*, segundo a abordagem de *capabilities* são alcançados em função das *capabilities to function*, ou seja, o conjunto de oportunidades as quais os indivíduos podem se dedicar para alcançar os resultados desejados. A diferença entre *funcionamentos alcançadas* e *capabilities* está no fato da última representar o que ainda é apenas uma possibilidade. Em outras palavras, quando se diz que um indivíduo possui *funcionamentos alcançadas* significa que ele possui conquistas, realizações.

Assim, falar em *capabilities* é falar em liberdades de escolhas disponíveis. Seja para Nussbaum, Sen ou Robeyns, *capabilities* é a compreensão de que as pessoas devem possuir mecanismos para alcançar oportunidades, exercer liberdades de escolha e decisão, ou mesmo que devam ter opções – que tenham à disposição opções factíveis, independente do grupo ou classe social em que se encontram.

Conforme Crocker e Robeyns (2009), outro importante conceito da abordagem de *capabilities* diz respeito ao poder de agência. Poder exercer o seu poder de agência tem relação com a liberdade e a possibilidade de realizar as metas e objetivos desejados e está diretamente relacionado com o bem-estar. Este, por sua vez, não está relacionado com a situação atual de suas realizações, que seriam seus funcionamentos, mas sim com a possibilidade de escolher, ter

diferentes e novas oportunidades, e obter resultados que vão além da sua situação e realização atual.

Conforme Kuklys (2005), a medição do nível de bem-estar individual é essencial para análise de medidas com foco em justiça distributiva e redistributiva. A abordagem de *capabilities* possui suficiente poder explicativo para incorporar e abranger todas as dimensões de bem-estar – como avaliar se as pessoas estão saudáveis, bem nutridas, com suficientes recursos financeiros (ROBEYNS, 2005). O desenvolvimento, bem-estar e justiça são vistos de forma complementar e integrada em todas as dimensões, principalmente social e econômica.

Nussbaum (2001), neste sentido, determina e elabora uma lista com um conjunto de importantes *capabilities*, de capacidades básicas que todos os indivíduos devem minimamente poder alcançar, como uma possibilidade de garantia de direitos constitucionais, revista e revisitada quando necessário. Entre os tópicos da lista estão: vida; saúde corporal; integridade corporal; sentidos, imaginação e pensamento; emoções; razão prática; afiliação; auto respeito e não humilhação; brincar; e controle sob ambiente.

Para Nussbaum (2001), existiriam três tipos diferentes de *capabilities*: as básicas, as internas e as combinadas. *Capabilities básicas* são referentes às capacidades inatas dos indivíduos, necessárias para desenvolver as capacidades mais desenvolvidas e avançadas, como ouvir, amar, falar, raciocinar. *Capabilities internas* são capacidades maduras desenvolvidas individualmente como a capacidade interna de liberdade de expressão, de escolhas. Mesmo que as pessoas possuam algum poder, elas podem ser impedidas de agir e por isso *capabilities combinadas* são importantes. Elas são as capacidades internas combinadas com condições externas adequadas ao exercício de determinada ação ou função. Pessoas submetidas a regimes não democráticos poderiam possuir capacidade interna, embora por não exercer sua liberdade de expressão, haveria privação, insuficiência de *capabilities combinadas*. Garantir essas diferentes *capabilities* é garantir acesso à justiça.

Em última instância, desenvolver *capabilities* é desenvolver satisfações que refletem mecanismos cognitivos e não-cognitivos, como a felicidade. Para Nussbaum (2001), identificar os níveis de felicidade de um indivíduo auxilia a identificar o seu nível de satisfação com as capacidades que possui, se elas estão próximas e promovem o alcance de resultados que são importantes de serem atingidos e realizados. Assim, desenvolver *capabilities* estimula o desenvolvimento de outras *capabilities*.

As habilidades socioemocionais influenciariam este resultado. Felicidade é uma habilidade socioemocional, assim como a autoestima e a persistência. A relação das habilidades

socioemocionais com *capabilities* resulta na formação de um ciclo no qual não há apenas a formação de habilidades, mas desenvolvimento<sup>178</sup>.

Deste modo, a abordagem de *capabilities* permitiria estudar todos os aspectos do florescimento humano, identificando e analisando um vasto conjunto de possibilidades disponíveis na vida de cada indivíduo, e sua oportunidade e liberdade de as escolher – o que permite a interação entre as habilidades internas e externas (HECKMAN; CORBIN, 2016). Representa, deste modo, um renascimento da preocupação a respeito da justiça e da dignidade, sendo não apenas um meio de avaliar o bem-estar e suas liberdades, mas um meio de pensar e avaliar os valores, propósitos e objetivos da vida, individual e coletiva (COMIM, 2011). Entender a importância das habilidades socioemocionais, conforme Heckman e Corbin (2016) é essencial para compreender capacidades e determinar bem-estar e diferentes valores. Em um determinado ponto do tempo, os agentes possuem habilidades cognitivas, não cognitivas, saúde, nutrição, informações e outros fatores que podem combinar para produzir *capabilities*.

#### **4. *Capabilities*, Habilidades Socioemocionais e Primeira Infância**

Utilizar a abordagem de *capabilities* em conjunto com a das habilidades socioemocionais para promover oportunidades ainda durante a primeira infância oferece um caminho para refletir sobre o desenvolvimento socioeconômico inclusivo. Desenvolver habilidades socioemocionais estimula o senso de autonomia das crianças, ensinando-as a viver em sociedade e a florescerem enquanto indivíduos, incentivando seus sonhos e a busca por um mundo melhor (COMIM, 2011). As crianças não são apenas agentes sociais passivos. Ao contrário, são agentes sociais ativos na promoção do desenvolvimento. Não são apenas agentes sociais futuros, mas agentes sociais presentes. As *capabilities* vivenciadas na fase futura são afetadas pelas *capabilities* vivenciadas na fase presente: as *capabilities* da fase adulta são reflexos das desenvolvidas na fase infantil.

Se o objetivo primordial da abordagem é garantir autonomia e liberdade, a falta de independência existente na fase da infância poderia ser considerada uma privação. Mesmo sendo crianças, os indivíduos deveriam ter condições para desenvolver seu poder de agência, estimulando a autonomia a ser exercida quando adultos (BALLET et.al., 2011).

Como abordado no tópico anterior, o desenvolvimento de *capabilities* depende da presença dos fatores de conversão que se dividem em pessoais, sociais e ambientais

---

<sup>178</sup> Desenvolver *capabilities* permite desenvolver habilidades que permite desenvolver novas *capabilities* e novas habilidades, e assim por diante (HECKMAN; CORBIN, 2016).

(CROCKER; ROBEYNS, 2009). A conexão entre os fatores internos e externos atribui a este último um papel de destaque quando o foco está na primeira infância, uma vez que o auxílio, assistência e intervenção externa se tornam fundamentais. Portanto, *o que pode ser determinado como fatores influenciadores?*

Fatores de conversão internos podem incluir a idade, as habilidades dos indivíduos ou inteligência. Já no caso dos fatores de conversão externos estariam a sociedade, a família e as instituições. Uma vez que as famílias possuem um papel principal no desenvolvimento durante a primeira infância elas podem, portanto, serem protagonistas no papel de fatores influenciadores. Segundo Ballet (et al., 2011), o conjunto de *capabilities* são moldados não apenas pelos fatores de conversão, mas pelas influências dos contextos sociais – fatores influenciadores.

O exercício da parentalidade não deveria se restringir apenas ao respeitar os desejos e liberdades das crianças, mas auxiliar e estimular o desenvolvimento de novas habilidades e instrumentos cognitivos e não-cognitivos, que se tornarão, conseqüentemente, *capabilities* – apoiando a autonomia e a liberdade, ou as controlando. O processo de tomada de decisão e o poder de agência dependem da experiência e da reprodução, ou imitação, do comportamento familiar. O que Ballet et al. (2011) chamariam de *group agency*, ou poder de agência em equipe, que representa um poder de agência composto por mais de um indivíduo, no caso a mãe/pai e a criança.

Assim, o desenvolvimento e alcance de resultados pode ser facilitado ou reduzido pela presença ou ausência de *capabilities*, encadeando ou não a presença de ainda outras *capabilities*. Uma criança que não desenvolveu a linguagem é privada de participar como oradora das rodas de conversa na escola. Quando relacionada à primeira infância, a abordagem de *capabilities* deve ser pensada como dinâmica, em processo de constante mudança ou evolução: possui um começo, um desenvolvimento ou florescimento, e uma transformação, como é o caso da linguagem e comunicação (BALLET et al. 2011).

A abordagem também nos permite reconhecer a diversidade da primeira infância, os diferentes contextos, vulnerabilidades e realidades sociais, manifestando seus valores particulares e sua autonomia. Crianças precisam estar preparadas para as interações sociais. Isto faz com que elas deixem de serem vistas como parte do problema, tornando-se parte da solução (COMIM, 2011). Para isso, entretanto, há a necessidade de afluir a abordagem ao conceito do desenvolvimento das habilidades socioemocionais e, por consequência, ao papel das emoções.

Emoções e habilidades socioemocionais permitem que os indivíduos se ambientem, percebam as situações ao seu redor e tomem decisões sem ter necessidade de passar por um

árduo processo cognitivo. Se ao atravessar a rua um carro em alta velocidade passar o sinal vermelho em direção a um pedestre, não há necessidade de identificar todas as características do carro, como sua cor e modelo, ou criar uma imagem antes de tomar a decisão de correr e não ser atropelado (BANDELJ et al., 2017).

A forma como as emoções são expressas é reflexo da forma como as habilidades socioemocionais estão desenvolvidas e das *capabilities* concebidas. A presença de habilidades socioemocionais é um importante determinante dos tipos de oportunidades, realizações e liberdades de escolhas, o que em última análise determina o poder de agência. Assim, maus resultados sociais são tanto reflexo do inapropriado desenvolvimento das habilidades socioemocionais como de *capabilities*. Desenvolver habilidades socioemocionais desenvolve *capabilities* e garante o alcance de resultados, *capabilities to function* – essenciais para a promoção do desenvolvimento socioeconômico inclusivo.

Segundo Comim (2011, p.335), as emoções dos indivíduos são fortemente influenciadas pelas práticas e estruturas familiares e, deste modo, as habilidades socioemocionais e as *capabilities* na primeira infância. Políticas públicas podem beneficiar e ser beneficiárias desta relação, porque as famílias são ambientes de cuidado, amor, disciplina, ensino e reprodução de comportamentos, e a diversidade e vulnerabilidade familiar pode ser um fator decisivo para a limitação e deficiência das capacidades mais básicas do indivíduo.

Existem mecanismos que permitem desenvolver e enriquecer as habilidades familiares e ainda assim preservar os benefícios da parentalidade (HECKMAN; MASTEROV, 2007). Conforme Macana e Comim (2016), os aspectos socioeconômicos e demográficos afetam apenas parcialmente o padrão de desenvolvimento da criança. As práticas e a intensidade de envolvimento e acompanhamento dos pais, a sensibilidade e participação materna, bem como a disciplina e a educação que recebem em casa, desempenham uma porcentagem de influência significativamente superior. Por exemplo, a simples falta de comunicação dos pais com os filhos podem privar as crianças de desenvolver habilidades básicas, como a linguagem e o raciocínio, tanto quanto se elas estivessem em ambientes depreciativos e coercitivos, onde sofressem violência física, por exemplo.

Pensar nas famílias é, portanto, segundo Comim (2011), o primeiro passo para moldar a autonomia das crianças e os seus desenvolvimentos como indivíduos portadores de poder de agência. Afinal, “*Families do much more than pass on their genes or put food on the table.*” (KAUTZ et al., 2014, p.5).

## **5. Programa Criança Feliz: O Exemplo Fundamental**

Coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), o Programa Criança Feliz (PCF), foi instituído em 05 de outubro de 2016 no Brasil, através do Decreto nº 8.869, Lei nº13.257 de 08 de março de 2016. Representa uma ação pública intersetorial para tratar do Marco Legal da Primeira Infância, ou seja, dos 6 primeiros anos de vida – 72 meses (BRASIL, 2016). Utiliza suplementações nutricionais e psicossociais combinadas com os programas nacionais de distribuição de renda, como é o caso do Bolsa Família, e salienta a importância da participação familiar no desenvolvimento infantil.

O foco do PCF é estimular durante a primeira infância o desenvolvimento de competências, capacidades e habilidades individuais importantes para o alcance de resultados – criando mecanismos sequenciais de habilidades e capacitações, integrando e complementando políticas públicas direcionadas à promoção da saúde, educação, cultura e direitos humanos (BRASIL, 2016).

O Criança Feliz, entretanto, não é a primeira política de intervenção na primeira infância baseado no desenvolvimento das habilidades socioemocionais. Por exemplo, em 1986 na região de Kingston na Jamaica, foi desenvolvido um programa para atender crianças em situação de desigualdade. Contando com uma amostra de 129 crianças, entre 9 e 24 meses, suas principais ações também envolviam o suprimento psicossocial e nutricional.

No experimento de Kingston, auxiliares comunitários treinados da área da saúde visitavam semanalmente os lares das crianças participantes do estudo por dois anos<sup>179</sup>. Durante sessões de uma hora, mães e crianças eram estimuladas a desenvolver as habilidades cognitivas e não cognitivas das crianças – bem como a relação mãe-filhos e a qualidade da parentalidade. Entre as ações indiretas do estudo, desenvolvidas para que a intervenção tivesse continuidade

---

<sup>179</sup> Estudos posteriores ao período de aplicação do projeto de Kingston – portanto, a partir de 1987 – permitiram a análise do desempenho das crianças que participaram sofrendo intervenções em relação as que não sofreram. As reavaliações ocorreram aos 7, 11, 17 e 22 anos de idade, aproximadamente. Os resultados destes estudos mostram que, em comparação ao grupo controle, crianças em situação de vulnerabilidade que não receberam apoio na infância tiveram resultados significativamente *mais baixos* em testes cognitivos e educacionais. Já aquelas que receberam estímulos e apoio do projeto por meio de seus visitantes durante a infância, tiveram resultados *semelhantes* as crianças que não cresceram em situação de vulnerabilidade, ou seja o grupo controle. Além disso, os estudos posteriores feitos ao final da adolescência indicaram que crianças nascidas em lares debilitados, e que não tiveram intervenções, sofreram mais dificuldade em executar atividades básicas<sup>179</sup> em relação aquelas que não sofreram aspectos negativos durante a infância, demonstrando déficits cognitivos, na linguagem, raciocínio e memória, (WALKER et al., 2005). Esses déficits são considerados aspectos e habilidades fundamentais no desenvolvimento de qualquer capacidade e demonstram a fragilidade do desenvolvimento infantil sob a ausência de intervenções. Com a continuidade do acompanhamento, também foi possível observar que benefícios significativos se mantiveram presentes, pelo menos, até os 22 anos de idade, mostrando o desenvolvimento de boas habilidades socioemocionais, cognitivas, capacidades, redução das taxas de desistência escolar e da participação em crimes (GERTLER et al., 2014). Segundo Gertler (et al., 2014), também foi possível identificar o aumento do nível de escolaridade e a redução da desigualdade.

futura, as mães também passavam por atividades e interações focadas em seu desenvolvimento, ensinadas a interagirem sozinhas com as crianças. Isto permitiu que elas desenvolvessem capacidades individuais importantes, antes talvez ausentes ao longo de toda a sua vida.

Além de contar com apoio psicossocial, o estudo de Kingston contou com apoio nutricional com o intuito de compensar deficiências alimentares. Apesar da iniciativa, no entanto, não foi observado nenhum benefício significativo em termos nutricionais, tornando a intervenção psicossocial pouco mais eficiente que a nutricional. Algumas razões para essa baixa eficiência da estratégia nutricional seriam o compartilhamento do alimento recebido, como o leite, ou a troca do alimento por produtos que atendessem a mais membros da família (WALKER et.al., 2005)

O principal resultado do programa foi permitir que as crianças participantes da intervenção, antes em situação de vulnerabilidade, rompessem o ciclo de transmissão da pobreza ao qual estavam sujeitas (WORLD BANK, 2015). Isto é resultado da ampliação das capacidades em função do desenvolvimento das habilidades socioemocionais durante a primeira infância.

Os resultados positivos, corroborados por pesquisas posteriores, também demonstram que este tipo de estratégia pode ser eficaz para compensar atrasos e melhorar as condições futuras de crianças que se encontram em áreas em desenvolvimento (GERTLER et al., 2014). Nas palavras de Duflo (2004), este é o tipo de programa que possui suficientes características e credibilidade para ser escalonado (*scale up*) – quando programas ou políticas públicas demonstram terem sido bem-sucedidos, eles se tornam candidatos a expansão para diferentes cenários<sup>180</sup>.

O estudo de Kingston, portanto, é um projeto piloto atribuído de validade interna e externa, e que serve de modelo à reprodução de outros países. Podemos dizer, analisando seus objetivos, que o programa brasileiro se aproxima do projeto piloto jamaicano.

Entre os objetivos diretos e principais do Programa Criança Feliz estão (BRASIL, 2016, p.10):

I. Ajudar e orientar os pais no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos afetivos e familiares, e assegurando a proteção do lar para o desenvolvimento da criança.

---

<sup>180</sup> Conforme Duflo (2004), a ideia geral de escalar, ou fazer o *scale up* de um programa, busca dizer que diferentes programas podem trabalhar e ser implantados em diferentes ambientes, e que aprender com a experiência é possível.

II. Instruir a mãe no período de gestação tanto quanto aos cuidados com a criança quanto com ela mesma, sendo uma ponte para o acesso aos serviços públicos de direito, como a saúde.

III. Auxiliar no período pós-gestação, tornando-se uma fonte segura de informação e comunicação – afinal, por mais que haja diversas políticas e programas em disponibilidade, a falta de conhecimento a respeito deles dificulta seu pleno uso.

Conciliando os aspectos diretos e indiretos com a amplitude do programa, acreditamos que um conjunto mais amplo de outros objetivos e ações pode ser elaborado, conforme abaixo.

I. Ajudar e orientar os pais, tanto homem como mulher, no exercício da parentalidade, fortalecendo vínculos afetivos familiares e assegurando a proteção do lar para o desenvolvimento da criança.

II. Ajudar na promoção das habilidades básicas individuais da criança desde o período da gestação, como memória, linguagem e raciocínio.

III. Auxiliar na promoção das habilidades socioemocionais e psicossociais.

IV. Promover mecanismos para que pais e crianças alcancem seu poder de agência.

V. Ter um olhar voltada para a mãe, instruindo-a no seu período de gestação quanto aos cuidados com a criança e com ela mesma.

VI. Auxiliar o pai, instruindo-o sobre a importância do seu papel e participação familiar e no desenvolvimento da criança.

VII. Fornecer direcionamento quanto ao acesso a serviços públicos de direito para a criança e a gestante – como saúde, além de suprir necessidades nutricionais básicas.

VIII. Ser uma fonte segura de informação e comunicação entre o programa e as famílias.

Desenvolvendo esses objetivos o PCF não encobre uma necessidade ou deficiência, mas opera para capacitar a família a superar, de modo independente, as suas dificuldades e vulnerabilidades.

Habilidades socioemocionais podem ser um *fim* em si mesmas em algumas situações. Mas são também *meios* pelos quais os fatores de conversão podem ser transformados em oportunidades. São, sobretudo, os *meios* pelos quais os objetivos mencionados acima são alcançados e, assim, *meios* pelo qual o desenvolvimento socioeconômico sustentável pode ser atingido.

Assim como a alimentação é um *fim* e um *meio* – considerando que as pessoas precisam estar alimentadas, mas também exercem sua plena capacidade produtiva através dessa alimentação, por exemplo – as habilidades socioemocionais também o são, permitindo que os

indivíduos possam socializar plenamente e, também, alcançar resultados econômicos. Ou seja, as habilidades socioemocionais são o alimento diário que permite que as crianças se desenvolvam socioeconomicamente.

Dada a importância familiar, para pais e mães, as habilidades socioemocionais também são um *meio* de desenvolverem seu papel parental e, conseqüentemente, seu poder de agência na família. Conforme Sen (1999), as intervenções e políticas não visam garantir apenas o bem-estar da mulher, mas reconhecem sua autonomia e poder de transformação social, ou seja, sua *condição e agente*.

A contribuição de homens e mulheres é essencial para que haja ganhos no agregado familiar – crianças podem auferir uma qualidade de vida superior proveniente dessa relação (SEN, 1999). Questões da parentalidade são retomadas nos lares em situação de vulnerabilidade quando há o reconhecimento de que as habilidades socioemocionais dos pais também precisam ser desenvolvidas. Deste modo, a discussão traz ao homem a responsabilidade e o compromisso enquanto protagonista do seu papel social de pai, e assim, tem o potencial de desenvolver nele o seu poder de agência.

## 6. Conclusão

Discutir plenamente mecanismos de desenvolvimento socioeconômico com o foco direcionado à primeira infância faz emergir diferentes e fundamentais conceitos. Desde abordagens sobre as necessidades de interações e trocas de experiências entre indivíduos a um conjunto de crenças e auto regulações, a primeira infância sofre influência da moldura cultural externa e interna – caracterizada pela dinâmica do conjunto familiar individual (SHONKOFF; PHILLIPS, 2000). As contínuas e descontínuas capacitações humanas começam a ser moldadas desde o nascimento e este fato tem extraordinária relevância e impacto no desenvolvimento socioeconômico.

Deste modo, a primeira infância é o estágio da vida em que capacidades podem ser eficientemente desenvolvidas. Por meio deste desenvolvimento, cria-se um mecanismo de garantia que permite aos agentes fazerem não somente escolhas, mas tomarem decisões que gerarão efeitos na esfera econômica. Este alcance é possível devido a existência e plena utilização do instrumental cognitivo fornecido pelas habilidades socioemocionais.

Assim, chegou-se à conclusão de que as crianças não são apenas  *futuros agentes*, mas também  *agentes do presente*. Reconhecer essa importância é benéfico tanto no âmbito individual como no social. Foi discutido, então, que habilidades socioemocionais e  *capabilities*

são importantes molduras para a compreensão e valoração de políticas de desenvolvimento socioeconômico voltadas para a primeira infância – em situação de vulnerabilidade socioeconômica – e que podem, e deveriam, ser colaborativas entre si. Por este motivo, relacioná-las e as desenvolver é um meio de promover *capabilities to function* e influenciar o alcance e desenvolvimento do poder de agência.

Estes conceitos foram abordados por meio da vasta literatura do campo, com contribuições dos aspectos vinculados às emoções e a racionalidade, e utilizando como exemplo fundamental o Programa Criança Feliz.

Por meio das descrições do programa, evidenciou-se seu papel como instrumento que cumpre os requisitos para ser um meio de alcance e desenvolvimento das habilidades familiares, preservando ainda o importante exercício e influência da parentalidade durante a infância – o que é essencial para o desenvolvimento das habilidades e capacidades discutidas ao longo do trabalho, já que pensar nas famílias é o primeiro passo para moldar a autonomia e o poder de agência. Assim, o PCF, ao estimular as habilidades socioemocionais e as emoções como meio de promover *capabilities*, mostra não apenas um meio de combinar os fatores de conversão e promover o desenvolvimento socioeconômico, mas, principalmente, um meio de promover justiça.

### Bibliografia

- ADDABBO, T.; DI TOMMASO, M. L. Children's capabilities and family characteristics in Italy: Measuring imagination and play. In: **Children and the capability approach**. Palgrave Macmillan, London, p.222-242, 2011.
- ALMLUND, M.; DUCKWORTH, A. L.; HECKMAN, J.; KAUTZ, T. Personality psychology and economics. In: **Handbook of the Economics of Education**. Elsevier, p.1-181, 2011.
- ANAZAWA L.; GUEDES, M.; KOMATSU, B.; FILHO, N. A Loteria da Vida: Examinando a Relação entre a Educação da Mãe e a Escolaridade do Jovem com Dados Longitudinais do Brasil. **Policy Paper**. n.22, 2016.
- BALLET, J.; BIGGERI, M.; COMIM, F. Children's agency and the *capability* approach: A conceptual framework. In: **Children and the capability approach**. Palgrave Macmillan, London, p.22-45, 2011.
- BANDELJ, N.; KIM, J.; TUFAIL, Z. Emotions in Economy. In: FRANTZ, Roger et al. (Ed.). **Routledge handbook of behavioral economics**. Routledge, p.320-335, 2017.

- BARTOSZECK, A. B.; BARTOSZECK, F. K. Neurociência dos seis primeiros anos: implicações educacionais. **EDUCERE. Revista da Educação**, v.9, n.1, p.7-32, 2007.
- BECHARA, A.; DAMASIO, A. R. The Somatic Marker Hypothesis: A Neural Theory of Economic Decision. **Games and Economic Behavior**, 52(2), p.336-72, 2005.
- BEHRMAN, J. R.; FOSTER, A. D.; ROSENZWEIG, M. R.; VASHISHTHA, P. Women's Schooling, Home Teaching, and Economic Growth. **Journal of Political Economy**, v.107, p.682-715, 1999.
- BIGGERI, M.; MEHROTRA, S. Child poverty as capability deprivation: How to choose domains of child well-being and poverty. In: **Children and the capability approach**. Palgrave Macmillan, London, p.46-75, 2011.
- BRASIL, **Ministério do Desenvolvimento Social, Criança Feliz**. Guia Para Visita Domiciliar, v.2, 2016.
- CAMERON, S. V.; HECKMAN, J. **The Dynamics of Educational Attainment for Black, Hispanic and White Males**, 2000.
- CARNEIRO, P. M.; HECKMAN, J. Human capital policy. **IZA Discussion Paper**, n.821, 2003.
- COMIM, F. Developing children's capabilities: the role of emotions and parenting style. In: **Children and the capability approach**. Palgrave Macmillan, London, p.331-339, 2011.
- CROCKER, D. A.; ROBEYNS, I. *Capability* and agency. **Amartya Sen**, p.60-90, 2009.
- DOYLE, O.; HARMON, C. P.; HECKMAN J. J.; TREMBLAY, R. E. Investing in early human development: timing and economic efficiency. **Economics & Human Biology**, v.7, n.1, p.1-6, 2009.
- DUFLO, E. Scaling up and evaluation. In: **Annual World Bank Conference on Development Economics**, p.341-369, 2004.
- GERTLER, P.; HECKMAN, J.; PINTO, R.; ZANOLINI, A.; VERMEERSCH, C.; WALKER, S.; CHANG, S.; MCGREGOR, S. G. Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica. **Science**, v.344, n.6187, p.998-1001, 2014.
- HECKMAN, J.; CORBIN, C. O. Capabilities and skills. **Journal of human development and capabilities**, v.17, n.3, p.342-359, 2016.
- HECKMAN, J. Schools, Skills, and Synapses. **Economic Inquiry**, v.46, n.3, p.289-324, 2008.
- HECKMAN J.; STIXRUD J.; URZUA S. The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior. **NBER Working Paper**. n.2006, 2006.

- HECKMAN, J.; RUBINSTEIN, Y. The importance of noncognitive skills: Lessons from the GED testing program. **American Economic Review**, v.91, n.2, p.145-149, 2001.
- HECKMAN, J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. **Science**, v.312, n.5782, p.1900-1902, 2006.
- HECKMAN, J.; KAUTZ, T. **Fostering and measuring skills: Interventions that improve character and cognition**. National Bureau of Economic Research, 2013.
- HECKMAN, J.; MASTEROV, D. V. The productivity argument for investing in young children. **Applied Economic Perspectives and Policy**, v.29, n.3, p.446-493, 2007.
- KAHNEMAN, D.; EGAN, P. **Thinking, fast and slow**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- KAHNEMAN, D. Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics. **American economic review**, v.93, n.5, p.1449-1475, 2003.
- KAUTZ T.; HECKMAN J.; DIRIS R.; WEEL, B. T.; BORGHANS, L. **Fostering and measuring skills: Improving cognitive and non-cognitive skills to promote lifetime success**. National Bureau of Economic Research, 2014.
- KUKLYS, W. **Amartya Sen's *capability* approach: theoretical insights and empirical applications**. Springer Science & Business Media, 2005.
- KUKLYS, W.; ROBEYNS, I. Sen's *capability* approach to welfare economics. In: **Amartya Sen's *Capability* Approach**. Springer, Berlin, Heidelberg, p.9-30, 2005.
- MACANA, E.; COMIM, F. Avaliação do desenvolvimento infantil e a influência da família: uma análise a partir do modelo de equações estruturais MIMIC. In: **Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia - ANPEC**, 2016.
- MACHADO, D.; MOREIRA, J. R. R. Non-cognitive abilities and pre-school: a case study for children in Brazil. **Investigaciones de Economía de la Educación**. v.11, p.605-618, 2016.
- MISCHEL, W.; AYDUK, O.; BERMAN, M.; CASEY, B. J.; GOTLIB, I. H.; JONIDES, J.; KROSS, E.; TESLOVICH, T.; WILSON, N. L.; VIVIAN, Z.; SHODA, Y. Willpower over the life span: decomposing self-regulation. **Social cognitive and affective neuroscience**, v.6, n.2, p.252-256, 2010.
- NUSSBAUM, M. **Women and human development: The *capabilities* approach**. Cambridge University Press, 2001.
- PADRÓN, M. H.; BALLEST, J. Child agency and identity: The case of Peruvian children in a transitional situation. In: **s. Palgrave Macmillan, London**, p.162-174, 2011.
- SHONKOFF, J. P.; PHILLIPS, D. A. **From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development**. National Academies Press, 2000.

- ROBEYNS, I. The *capability* approach: a theoretical survey. **Journal of human development**, v.6, n.1, p.93-117, 2005.
- ROBEYNS, I. **Wellbeing, freedom and social justice: The capability approach re-examined**. Cambridge, UK: Open Book Publishers, 2017.
- SEN, A. *Capability* and well-being. **The quality of life**, v.30, 1993.
- SEN, A. A condição de agente das mulheres e a mudança social. In: **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, p.220-235, 1999.
- SHONKOFF, J. P. Proteger os cérebros, não apenas estimular mentes. **Science**, v.333, n.19, 2011.
- SMITH, A.; STEWART, D. **Teoria dos sentimentos morais, ou, ensaio para uma análise dos princípios pelos quais os homens naturalmente julgam a conduta e o caráter, primeiro de seus próximos, depois de si mesmos, acrescida de uma dissertação sobre a origem das línguas**. Martins Fontes, 1999.
- WALKER, S.; CHANG, S.; POWELL, C.; MCGREGOR, S. G. Effects of early childhood psychosocial stimulation and nutritional supplementation on cognition and education in growth-stunted Jamaican children: prospective cohort study. **The lancet**, v.366, n. 9499, p.1804-1807, 2005.
- World Development Report 2015: **Mind, Society, and Behavior**. Washington, DC: World Bank, 2015.

## TIPOS DE GOVERNANÇA E CADEIAS GLOBAIS DE VALOR: UMA ANÁLISE A PARTIR DA COMPLEXIDADE ECONÔMICA

Estevão Áquila de M. Gomes<sup>181</sup>

Rafael Duregger<sup>182</sup>

**Resumo:** O presente artigo pretende, à luz da literatura sobre cadeias globais de valor (CGV) e do recente Índice de Complexidade Econômica (ICE), analisar as relações entre os graus de complexidade econômica, medidos pelo ICE, e os tipos de governança predominantes na inserção internacional de cada país, de acordo com a sua pauta exportadora. Um país é considerado complexo quando predomina em sua pauta de exportação indústrias não-ubíquas e que estão presentes em economias com pautas diversificadas. Foi observado que essa característica é comum a indústrias com maior valor agregado e nível tecnológico. Utilizamos dados de 12 países (Estados Unidos, China, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Índia, Itália, Brasil, Canadá, Austrália e Nigéria) de 1995 a 2016. De acordo com as teorias das CGVs, a produção de determinado produto, envolve, em geral, a participação de diversas firmas, sendo que, muitas vezes, coordenadas por uma empresa líder, ou seja, a empresa que possui influência em todas as etapas de produção. Essas relações entre as firmas podem acontecer via mercado ou com integração vertical (hierarquia intra-firma) ou com a fragmentação da produção inter-firma que ocorre de forma cativa, relacional e modular dependendo das estratégias das empresas. A existência de algum tipo de estrutura na relação entre as firmas está diretamente relacionada às características de determinada indústria. Por esse motivo estudaremos como a complexidade econômica influencia no tipo de governança que um país acaba se inserindo quando adentra nas CGVs.

**Palavras-chave:** Tipos de Governança; Complexidade Econômica; Organização Industrial

**Abstract:** In the light of the literature on global value chains (CGV) and the recent Index of Economic Complexity (ICE), the present article aims to analyze the relationships between the degrees of economic complexity measured by ICE and the predominant types of governance in the international insertion of each country, according to its export agenda. A country is considered complex when non-ubiquitous industries predominate in its export agenda and are present in diversified economies. It was observed that this characteristic is common to industries with higher added value and technological level. We use data from 12 countries (the United States, China, Japan, Germany, United Kingdom, France, India, Italy, Brazil, Canada, Australia and Nigeria) from 1995 to 2016. According to CVG theories, , involves, in general, the participation of several firms, often coordinated by a leading company, that is, the company that has influence in all stages of production. These relationships between firms can happen via the market or with vertical integration (intra-firm hierarchy) or with the fragmentation of inter-firm production that occurs in a captive, relational and modular way depending on the companies' strategies. The existence of some kind of structure in the relationship between firms

---

<sup>181</sup> Mestrando em Economia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). E-mail: [estevao.aquila@yahoo.com.br](mailto:estevao.aquila@yahoo.com.br)

<sup>182</sup> Mestre em Economia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). E-mail: [rafaelduregger@hotmail.com](mailto:rafaelduregger@hotmail.com)

is directly related to the characteristics of a particular industry. For this reason, we will study how economic complexity influences the type of governance that a country ends up entering when it comes to CGVs.

**Keywords:** Types of Governance; Economic Complexity; Industrial Organization

## INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende, à luz da literatura sobre cadeias globais de valor (CGV) e do recente Índice de Complexidade Econômica (ICE), analisar as relações entre os graus de complexidade econômica, medidos pelo ICE, e os tipos de governança predominantes na inserção internacional de cada país, de acordo com a sua pauta exportadora.

Baseando-se em dois critérios o da não-ubiquidade (ubiquidade significa “estar presente em toda parte ao mesmo tempo” é um sinônimo para onipresença, no sentido econômico, um produto ubíquo é aquele que é exportado por muitos países) e o da diversidade de produtos encontrados na pauta exportadora, conseguimos classificar os países e produtos de acordo com sua complexidade. Por exemplo, equipamentos de raio X são complexos, pois além de poucos países exportarem, os países que exportam tendem a ter a pauta diversificada, já que é exigido alta tecnologia para produzi-lo. O urânio, apesar de ser um produto não-ubíquo, pois 98% das exportações são de origem da Namíbia, não é complexo, pois a Namíbia não tem um pauta diversificada. Neste caso, a não-ubiquidade é resultado da raridade natural do insumo e não da alta tecnologia do país.

Uma Cadeia Global de Valor (CGV) é o resultado global do processo de fragmentação da produção. A cadeia é uma sequência de atividades realizadas por uma ou múltiplas empresas para a produção de determinado produto ou serviço. Em geral, essa cadeia é coordenada por uma empresa que influencia a maior parte das etapas de produção, essa empresa é chamada de líder. As relações entre as firmas podem acontecer via mercado ou com integração vertical (hierarquia intra-firma) ou com a fragmentação da produção inter-firma que ocorre de forma cativa, relacional e modular dependendo das estratégias das empresas.

O objetivo deste trabalho é, com dados de países selecionados, evidenciar quais são as características das cadeias globais de valor (CGV) que estão presentes em cada nível de complexidade econômica. Temos dois pressupostos: 1) Os tipos de governança são específicos para cada indústria. 2) A predominância, ou não, de determinadas indústrias na pauta exportadora é o que determina o Índice de Complexidade Econômica (ICE).

Além dessa introdução, temos na primeira seção uma discussão a respeito de redes complexas e o ICE; na segunda seção é discutida a literatura a respeito dos tipos de governança

encontrados nas CGV; na terceira é apresentada a metodologia e os resultados para o atingimento do objetivo; finalizando temos as considerações finais.

## 1. REDES COMPLEXAS E O ÍNDICE DE COMPLEXIDADE

Índice de complexidade econômica (ICE) e de complexidade para produtos (IPC)

Hausmann e Hidalgo compilaram uma grande quantidade de dados (*big datas*) das relações de comércio entre vários países e produtos capturando a rede complexa produtiva mundial. Para melhor compreensão, essa seção estará dividida em duas partes: a primeira trata dos caminhos até o desenvolvimento de fato do ICE (Índice de Complexidade Econômica), a segunda trata de como funciona o índice e o que se pode inferir a partir dele.

### 1.1. Espaço Produto

Se um país produz um bem intensivo em atividades agrícolas com vantagens comparativas no mercado mundial, este país tem maior probabilidade de produzir outro bem também intensivo em fatores agrícolas. Por outro lado, a probabilidade de produzir um bem distante de sua região intensiva é menor. A grosso modo, se um país produz laranja será mais fácil produzir limão que computadores. Esse é o pressuposto fundamental para entender o Espaço Produto.

Para matematizar essa ideia e torna-la possível de calcular Hidalgo *et al.* (2007) desenvolveram o conceito *proximity* ( $\beta$ ) como sendo a probabilidade condicional do país exportar o bem  $i$  com Vantagem Comparativa Revelada (VCR) dado que o bem  $j$  é exportado com VCR, conforme mostra equação 1.

O cálculo da VCR (Balassa, 1965) implícito no conceito de *proximity* é demonstrado de modo formal na equação 2, sendo, a razão entre o somatório de um bem exportado por um país comparado a pauta de exportação do mesmo pelo total de bens exportados pelo mesmo país comparado com a produção mundial. Ou seja, o tanto que o bem é exportado comparado com sua pauta de exportação e o tanto que o bem exportado comparado com a pauta mundial. O  $w$  representa um índice mundial, o  $c$  nacional.

$$\beta(i, j) = \min [P(VCR_{xi}/VCR_{xj}), P(VCR_{xj}/VCR_{xi})] \quad (1)$$

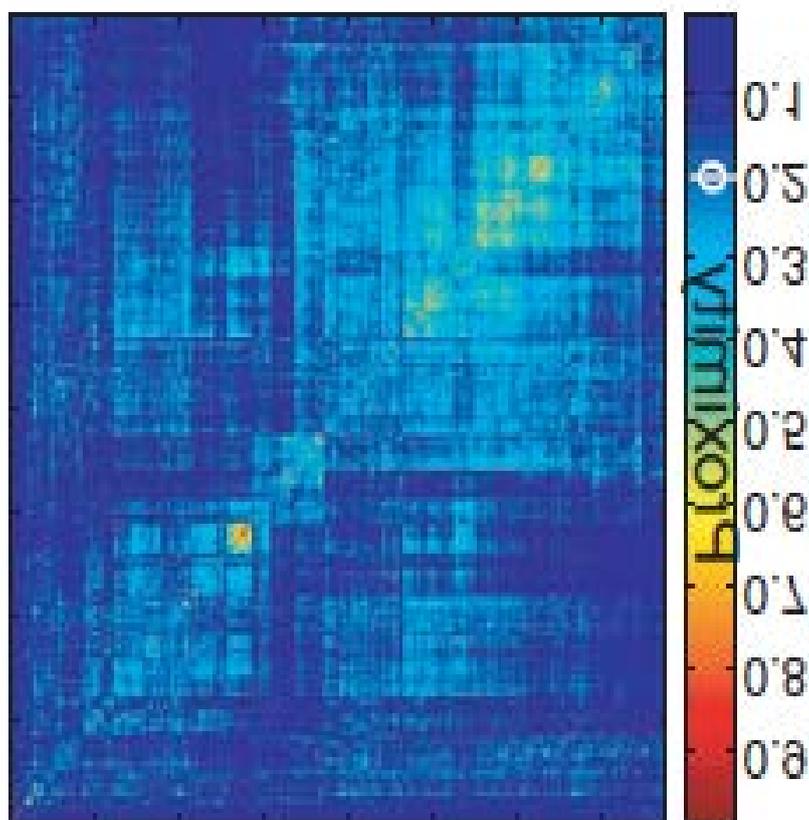
$$VCR(i, c) = \left( \frac{X_{jc}/\sum_i X_{ic}}{X_{(jw)}/\sum_i X_{(iw)}} \right), \quad (2)$$

Sobre a equação 2, o país  $c$  terá VCR na exportação do bem  $j$  quando sua exportação “ $X_{jc}$ ” for maior na sua pauta de exportação “ $\sum_i X_{ic}$ ” que a participação do mesmo bem  $j$  no mercado mundial “ $X(jw)/\sum_i X(iw)$ ”. Em outras palavras, se o país possui grande parte de sua pauta de exportação dedicada a um bem e isso representa uma quantia maior quando comparado a exportação mundial, esse país possui vantagens comparativas nesse bem.

Dito isso, fica claro que quando o índice é maior que 1, o país exporta o produto em questão com VCR. Assim, se um país exporta um bem com VCR é a maior a probabilidade que ele exporte outros bens intensivos na mesma ou próxima variação de fatores de produção (VASCONCELOS, 2013, p. 13).

Se é possível calcular a proximidade, é possível então analisar os pares de produtos e então elaborar uma matriz de proximidade. Hidalgo *et al.* (2007) elaboraram a matriz de proximidade usando dados desagregados de exportação, para 775 classes de produtos (SITC4)<sup>183</sup>, a matriz 775 por 775 uma versão hierarquizada em *cluster* (figura 1). A segunda figura apresenta em rede para os dados encontrados considerando 1525 links resultando uma distribuição centro-periferia (figura 2).

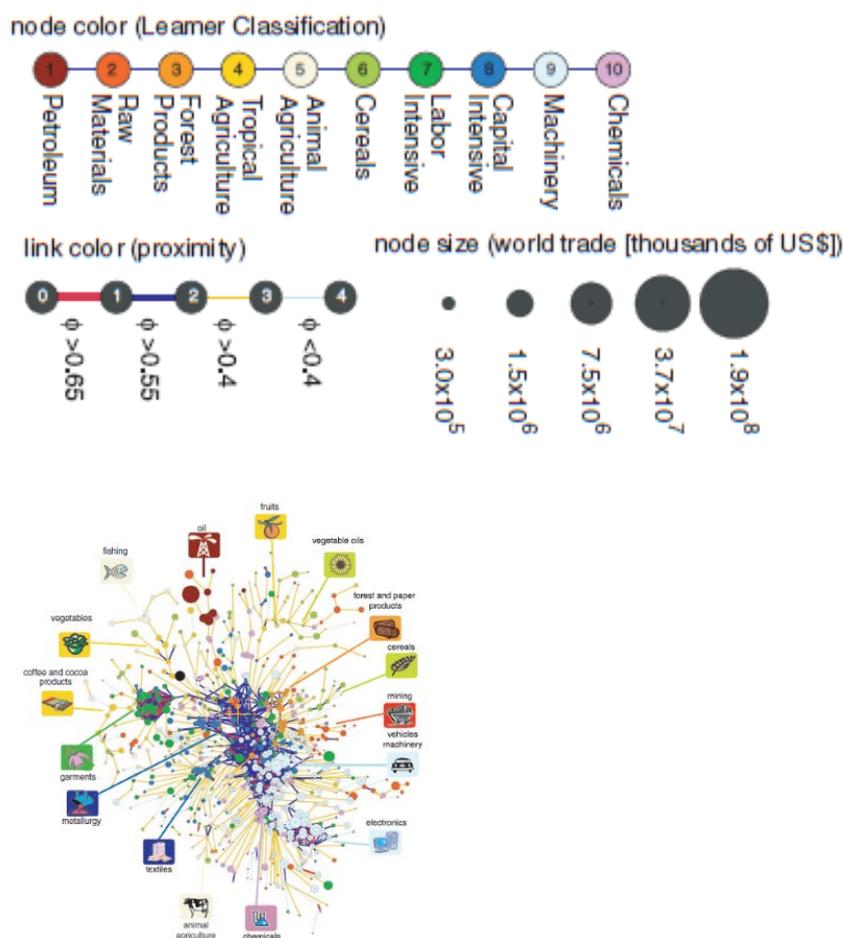
**Figura 1: Matriz de proximidade 775x 775**



Fonte: Hidalgo et al (2007)

<sup>183</sup> Trade Classification, 4th revision.

Figura 2: Rede complexa para 1525 links



Fonte: Hidalgo *et al* (2007).

Para (figura 1) a escala de cores representa a proximidade dos produtos. A linha avermelhada na diagonal mostra os produtos com maiores proximidade, nos extremos estão os mais azuis, com proximidade reduzida. A rede com distribuição centro-periferia (figura 2) e a matriz (figura 1) destacam que existem uma gama de produtos que possuem ligações maiores e outros que estão afastados, os periféricos possuem uma complexidade menor e geralmente apresentam um baixo nível de conhecimento tácito, são setores primários, como produção de *commodities*. Já no centro estão os produtos com maiores ligações e comportam setores intensivos em capital, indústria química, eletrônica, farmacêutica, etc.

“Os países pobres se concentram em produtos periféricos como petróleo bruto e commodities agrícolas (Hidalgo et al., 2007). Nesta região desenvolver uma nova VCR abre um leque restrito de conexões e representa pouco aumento de proximidade com o resto do espaço. Há maior incerteza porque os retornos da inovação são menores e os recursos não são facilmente reaproveitados. Essa configuração centro-periferia concorda com a teoria econômica em dois aspectos: os países ricos se diferenciam dos países pobres pelo que produzem e a introdução de novos bens é um motor do crescimento econômico” (VASCONCELOS, 2013, p. 17).

## 1.2. Índice de complexidade econômica

Resumidamente, até aqui, pode-se destacar que as redes *scale free*<sup>184</sup> são compostas por um conglomerado de conexões entre variados “nós”, a distribuição dessas ligações são feitas geralmente de modo “não aleatório” - tem uma lógica - e não igualitária, alguns “nós” possuem maior conexões que outros, as ligações são feitas preferencialmente com “nós” que já possuem várias ligações (*hubs*), e novos “nós” no sistema tendem a um baixo estoque de *links*, exceto quando forem *fitness* e possuírem aspectos que facilitam essa ligação.

A partir da verificação da rede *scale free* e da matriz de proximidade baseadas no conceito de VCR (Balassa, 1965) e *proximity* (Hidalto *et al*, 2007) para as relações de comércio no mundo verificou-se que os produtos que estão no centro são produtos que exigem maior intensidade em capital e tecnologia os periféricos normalmente com baixas conexões são bens primários e de baixa intensidade tecnológica.

Portanto, ao pressupor que “o país só produz aquilo que ele tem capacidades estruturais para produzir”, pode-se usar a pauta de exportação do país para analisar a sua malha produtiva. Essa é a ideia central do índice de complexidade.

Bem, se as redes *scale free* que foram estimadas por Hausmann e Hidalgo (2007) para os produtos produzidos mostram que há conexões entre os produtos, é possível também analisar a ligação entre os países que produzem e exportam esses produtos.

Assim, Hausmann e Hidalgo (2009) apresentam dois conceitos básicos para o discernimento a respeito do índice de complexidade econômica (doravante ICE): ubiquidade que trata da quantidade de países que produzem e exportam um determinado bem com VCR, então, quanto maior for a quantidade de países que exportem esse bem “x” com vantagem comparativa, esse bem será mais ubíquo, quanto menos países, menos ubíquo e o de

---

<sup>184</sup> Barabási e Réka Albert publicaram “Emergence of Scaling in Random Networks” em 1999, dentre outros artigos apresentando a existência das redes *scale free* com distribuição do tipo *power law*, ou seja, as conexões não possuem uma distribuição igualitária e não necessariamente os links são feitos de modo aleatórios. Para os autores existem preferências de ligações.

Em 2002 Albert Barabási publica a obra *Linked: The New Science of Networks* onde explica o conceito de rede e mostra as mais variadas formas de utilizar a “nova ciência” em diversas áreas do conhecimento, biologia, física, medicina, estatística, etc.

Para o autor, os “nós” podem ter mais ou menos conexões. Os que possuem um elevado número de links “hubs” possuem vantagens sob os outros “nós” com menor quantidade de links. Há casos em que um “nó” novo no sistema pode crescer mais rapidamente em número de conexões que os outros, esses são os *fitness*, que possuem vantagens mesmo sendo novo na rede.

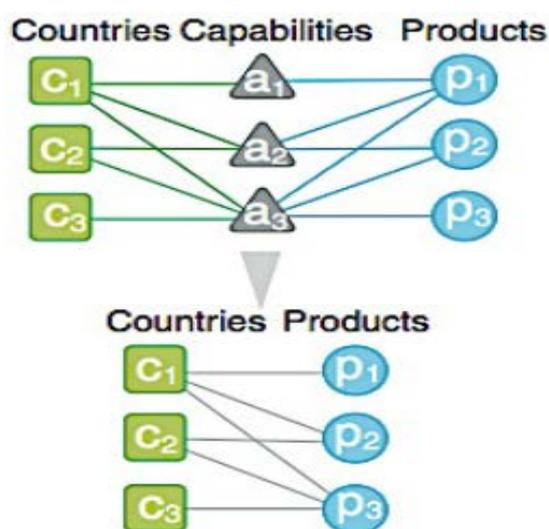
Em resumo, Barabási destaca os seguintes pontos: a) as redes reais são complexas e dinâmicas, portanto, mudam e possuem conexões variadas e não aleatórias: b) os “nós” que possuem um elevado estoque de links (*hubs*) se destacam e são preferidos para novos links. e d) alguns “nós” possuem maior facilidade de conexão (*fitness*) mesmo com baixo estoque de links diferenciando-se dos comuns

diversificação, que é intuitivo, quanto mais produtos produzir mais diversificada é a pauta de exportação.

Suponha que um país qualquer exporte vários bens (diversificação), ao analisar esses bens, percebe-se que poucos países exportam os mesmos bens com VCR (não ubiquidade), desse modo, infere-se que esse país possui uma estrutura produtiva mais complexa que a de um país menos diversificado e mais ubíquo.

Formalmente, Hausman e Hidalgo (2009) consideram uma rede “*bipartite*” conectando os países aos bens que eles produzem. Compilaram uma série de nós e analisaram as conexões apenas intergrupo. Depois, de modo mais realista, elaboraram a rede “*tripartite*” considerando a relação produto, capacidade, país. Vide figura 3:

Figura 3: Redes Bipartite e Tripartite



Fonte: Hausman e Hidalgo (2009)

A partir da rede “*tripartite*” elabora-se a matriz “ $M_{cp}$ ”, onde  $c$  representa país e  $p$  os produtos, sendo linhas e colunas respectivamente. Se o país  $c$  produz o bem  $p$  com VCR, então será computado 1 se não, 0. Ou seja, a soma de cada elemento da linha representa uma medida de ubiquidade e a soma da coluna representa a diversificação do país. Ordenando os países por sua diversificação e os produtos por sua ubiquidade foi encontrado um formato triangular superior em relação à diagonal secundária para a matriz.

Segundo Hausman e Hidalgo (2009) esse formato demonstrou que há uma relação inversa entre ubiquidade e diversificação, os países que produzem bens não ubíquos possuem uma pauta de exportação mais diversificada que os que produzem bens ubíquos.

Para construção do índice, usa-se o método de reflexão, isto é, uma análise baseada na aproximação dos pontos na rede. Então, ao analisar um país que está na rede é possível compará-lo com outro “mais próximo” e então com outro “mais próximo”, até que toda rede seja analisada por esse princípio. Deste modo é possível analisar todos os países e todos os produtos relacionados dentro da rede.

Resumidamente, o índice de complexidade é uma forma de olhar para estrutura produtiva de uma país olhando para o que ele produz. O fato de considerar complexo os países com uma produção não ubíqua e diversificada e da relação pelo método da reflexão inibe a possibilidade de considerar complexo um país que produz diamantes, embora seja ubíquo não apresenta uma demanda tecnológica e complexa nos seus fatores de produção.

Isso acontece porque ao comparar sua pauta de exportação com a de outros países percebe-se que a diversidade média dos países que exportam diamantes é baixa, logo, é possível que a do país em questão também seja, portanto, não é considerado complexo.

Dessa forma, criou-se o índice e o atlas da complexidade econômica. Compilando dados e os apresentando em formatos de redes, gráficos, ou em *rankings* como ICE (índice de complexidade econômica, para países) ou para o IPC (para produtos), onde através da relação entre os produtos é possível inferir também um ranking de complexidade.

Como se pode observar na rede, há produtos que formam uma espécie de *cluster* (comunidades) que estão próximos, como é o caso das manufaturas no centro da rede, os produtos periféricos possuem menos ligações e em geral são menos complexos.

O índice de complexidade econômica hoje corresponde a uma análise de 120 países relacionando 750 produtos, apresentados no Atlas de complexidade, do qual retiramos parte das informações empíricas deste trabalho, porém, como toda metodologia, entende-se as limitações do Atlas.

Hausmann e Hidalgo (2009) demonstram que o fato de um país possui VCR em bens primários não implica que ele tenha uma indústria bem desenvolvida e competitiva, tornando-se apenas uma medida para demonstrar o quão pouco diversificado são esses países, já que, em países desenvolvidos a pauta de exportação possui uma fração menor dos bens primários, porém dado a tecnologia, podem possuir empresas mais desenvolvidas e competitivas.

Vasconcelos (2013) trata do estudo desenvolvido pelo Banco Mundial<sup>185</sup> onde os autores argumentam que as estruturas produtivas dos países são diferentes no mundo, ou seja, o Brasil

---

<sup>185</sup> “Does What you Export Matter”

não possui as mesmas condições de produção da Nova Zelândia mesmo que esteja produzindo o mesmo produto. As especialidades envolvidas são diferentes para os países.

Entendemos ainda a limitação quando se trata da não captura dos casos maquilas, ou seja, os países como o México que não possuem uma estrutura produtiva sofisticada, mas por outro lado, exportam bens sofisticados. Uma saída para esse problema é apresentada por Gala (2017), onde deve-se analisar a pauta de exportação e importação do país, se tanto a exportação quanto importação são complexas apontam para um caso maquila.

No entanto, para maioria dos casos e para o que propomos neste trabalho, o índice de complexidade mostra-se uma ferramenta de importante análise, obviamente, dentro dos limites da ciência.

## 2. TIPOS DE GOVERNANÇAS E CADEIAS PRODUTIVAS DE VALOR

Suzigan, Garcia e Furtado (2002) definem cadeia de valor como uma estrutura produtiva dotada de complexidade composta pelas relações “inter” e “intra” empresas, diversos produtos e fatores de produção.

Storper e Harrison (1991), afirmam que dentro de uma estrutura de mercado podem haver formas intermediárias de coordenação onde tanto o mecanismo de preços quanto formas de hierarquias podem ser substituídos por um tipo de interação mais comum a rede.

Suzigan, Garcia e Furtado (2002), alertam que mesmo nesses modos mais flexíveis existem assimetrias de poder, mas que as relações são fundamentais, inclusive conforme Lundvall (1992) para o processo de aprendizado das empresas.

Storper e Harrison (1991) explicam que para entender as cadeias de valor é preciso antes entender a dimensão de local da atividade produtiva e a de aglomerados de empresas, classificando as cadeias produtivas como sendo *all ring-no core*, *core-ring with coordinating firm*, *core-ring with lead firm* e *all core*.

O primeiro, trata de um caso mais raro, mas possível segundo os autores. Nesta classificação há uma relação entre iguais que não possui hierarquia entre os agentes. O exemplo usado pelos autores é o distrito industrial italiano, todavia, quando considerado estudos posteriores como Lazerson e Lorenzoni (1999) *apud* Suzigan, Garcia e Furtado (2002) a afirmação não mais se verifica.

No segundo caso, existe certo grau de hierarquização, mas as empresas dentro do sistema não são completamente dependentes da líder, que tem seu poder limitado, dado que é incapaz de assumir toda produção do processo. Um dos exemplos usados pelos autores é a

Bosch.

*Core-ring with lead firm* também apresenta assimetrias, porém o poder da líder é mais forte, neste sentido, as firmas dependem da empresa dominante para sobreviver dentro da rede, e ela (a líder) é mais independente podendo transferir suas atividades sem muitos riscos. Os exemplos usados pelos autores foram a Sony e a Phillips.

A quarta e última taxonomia, representa a existência de uma empresa completamente verticalizada, ou seja, que internaliza toda a produção.

Conforme Suzigan, Garcia e Furtado, os autores (Storper e Harrison) não deram a devida importância ao fato das assimetrias e das relações hierarquizadas presente nas estruturas analisadas. Para eles, existiria ainda uma estrutura de governança intermediária.

Em 2005, Gereffi, Humphrey e Sturgeon escrevem o artigo "*The governance of global value chains*", os autores elaboraram uma classificação mais ampla para explicar os padrões de governança nas cadeias de valor. Para tal, baseiam-se em três literaturas principais: custos econômicos de transação: redes de produtos e capacidade tecnológica e aprendizado em nível de empresas.

Dotado deste arcabouço apresentam três variáveis fundamentais para a determinação de como uma cadeia de valor pode sofrer alterações em seu tipo ou em sua estrutura de governança, sendo eles: a complexidade das transações, a capacidade de codificar as transações e as capacidades na base fornecimento.

Os autores identificam pelo menos cinco tipos de governança, tais como: hierarquia, cativa, relacional, modular e de mercado, variando em nível de coordenação explícita e em assimetrias de poder.

Segundo Gereffi, Humphrey e Sturgeon (2005), uma cadeia de valor agregada é o processo onde a tecnologia e os insumos (mão-de-obra e material) são combinados, montados e distribuídos. Dentro desses aspectos, antes de tratar diretamente da classificação das governanças, os autores argumentam acerca da fragmentação, coordenação e das redes na economia global.

Considerando a composição mais atual do mercado, os autores percebem uma disposição a fragmentação da produção. A ideia geral à luz dos trabalhos de Arnadt e Kierzkowski, (2001) e Freenstra (1998) e dos conceitos de custo de transação Williamson (1975) e "Braço do comprimento – *arm's-length*" é a de que se há uma certa tendência a fragmentação da produção, eventualmente as empresas precisam ter estratégias parcimoniosas devido os problemas de coordenação que podem assumir. Se uma empresa

fragmenta sua operação há um risco de comunicação do diretório central com as parcelas da produção.

No que tange os custos de transação, caracteriza-se um dos motivos para as empresas decidirem produzir internamente, ao invés de terceirizar a produção. Produtos com menor especificidades permitem mais flexibilidade sem muitos custos transacionais, o contrário, a empresa assume riscos maiores devido os riscos de oportunismo, ou até mesmo de designs mais específicos e sofisticados que tornam complexo o processo de fragmentação. No entanto, os autores concluem que mesmo reconhecendo esses conceitos não significa dizer que todas as cadeias de valor com produção complexa sejam de integralmente verticalizada, mas, os custos de transação, oportunismo e custos de coordenação podem e serão coordenados por uma série de técnicas e métodos que provavelmente os reduzirão, afinal poucas empresas conseguem integralizar toda a produção (GEREFFI, HUMPHREY E STURGEON, 2005)

Dito isso, pode-se voltar a taxonomia analítica (não empírica) proposta pelos autores, onde as estruturas podem ser de mercados, modulares, relacionais, cativas e de hierarquia.

A primeira, possui relações de mercado que podem persistir por um tempo, ou não, já que as mudanças entre as empresas não conferem grandes custos ou riscos. Uma vez que não há tanta complexidade nos produtos. Geralmente os produtos possuem uma codificação relativamente simples, portanto, a especificidade dos produtos (conhecimento tácito) não se acumula e a governança pode ser esperada. Basicamente os compradores respondem aos preços definidos pelos vendedores (GEREFFI, HUMPHREY E STURGEON, 2005).

A segunda, Gereffi, Humphrey e Sturgeon (2005), apresenta certo grau de complexidade nas relações, os produtos conseqüentemente também apresentam algumas especificações que podem levar a algum tipo de governança por acumulação de conhecimento. Porém, ainda se assemelha as relações de preço da estrutura anterior e apresentam um baixo grau de risco nas mudanças das empresas. O ponto principal, nesse caso, é que os produtos possuem uma estrutura modular com padrões técnicos que simplificam as interações ou quando fornecedores têm a competência de fornecer pacotes e módulos completos, no entanto, produtos altamente sofisticados dificultam o processo de padronização e produção em módulo.

A estrutura relacional conforme os autores, trata dos casos que há interação complexa entre os compradores e vendedores criando laços relacionais dependentes um do outro. O custo de mudança para outro parceiro é elevado, devido ao grau de dependência dos agentes. Nessa classificação, as empresas trocam conhecimento entre si e o há um grau de sofisticação tanto do produtor, quanto do comprador. As relações mais fluidas devido o grau de

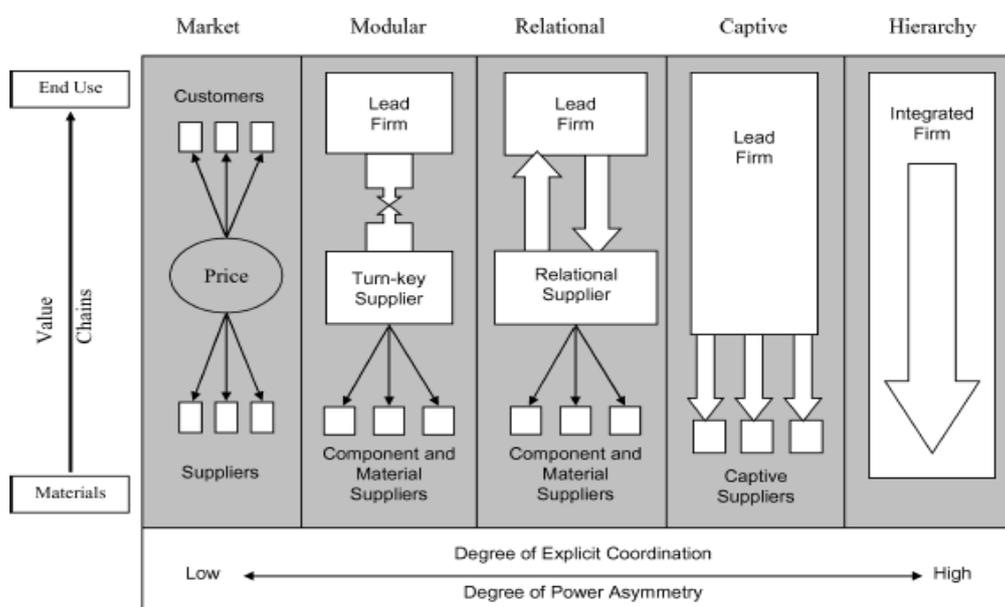
dependência mútua, facilitam a troca de conhecimento tácito no processo de produção.

Enquanto na relacional tanto fornecedores quanto compradores possuem elevado grau de conhecimento complexo, na cativa, a capacidade do fornecedor é baixa, o que torna dependente da líder. A especificação do produto é altamente codificada, portanto, exige que as coordenações venham da empresa dominante, aprisionando os fornecedores, por isso “cativa”. Esse é o caso de empresas que montadoras de produtos desenhados e elaborados por outras. Como destacam os autores:

*“Captive inter-firm linkages control opportunism through the dominance of lead firms, while at the same time providing enough resources and market access to the subordinate firms to make exit an unattractive option.”* (GEREFFI, HUMPHREY E STURGEON, 2005. p. 87)

A quinta e última, a hierarquia acontece quando as especificações do produto são tão complexas e possuem conhecimento tácito tão elevado que as empresas são obrigadas a internalizar grande parte da produção, pois não há fornecedores com padrão suficientemente elevado para atendê-las. A figura a seguir, elaborada por Gereffi, Humphrey e Sturgeon (2005), destaca de modo didático as cinco estruturas e como o sistema explicado se comporta. Vale destaque para o grau explícito de assimetria “*degree of power asymmetry*”:

**Figura 4: Taxonomia da governança na cadeia de valor global**



Fonte: Gereffi, Humphrey e Sturgeon, 2005. p. 89)

## 2.1. Cadeias Globais de Valor de Setores Selecionados

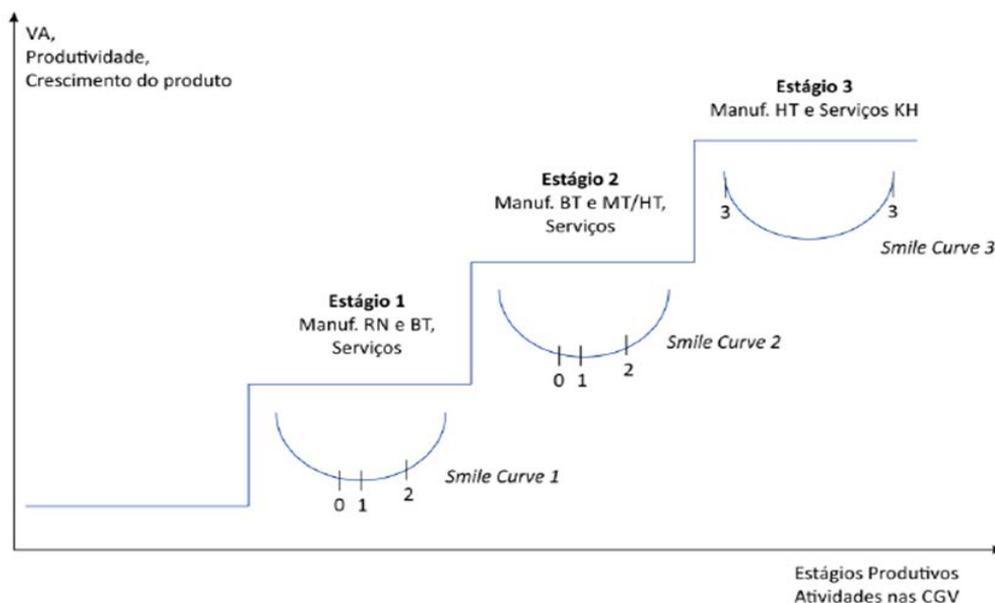
Utilizamos a metodologia do Harvard *Growth Lab* (2019) para separar todas as indústrias que participam do comércio internacional em dez grupos, sendo eles: Serviços, Maquinário, Químicos, Veículos, Eletrônicos, Agropecuária, Minerais, Metais, Pedras e Têxtil.

Como dito anteriormente, as características de cada setor influenciaram o tipo de governança predominante em cada setor. Gereffi et al. (2005) cita quais são as características determinantes para cada tipo de governança.

<b>Tipo de Governança</b>	<b>Complexidade das Transações</b>	<b>Habilidade em codificar as transações</b>	<b>Capacidade dos Fornecedores</b>	<b>Assimetria de Poder</b>
<b>Mercado</b>	Baixo	Alto	Alto	Baixo
<b>Modular</b>	Alto	Alto	Alto	
<b>Relacional</b>	Alto	Baixo	Alto	
<b>Cativa</b>	Alto	Alto	Baixo	
<b>Hierárquica</b>	Alto	Baixo	Baixo	

O tipo de governança existente na cadeia depende do grau de tecnologia empregado na produção de determinado setor (estágio produtivo). Portanto a seguir apresentaremos uma figura que relaciona a dinâmica existente em cada setor, representado pela curva “smile”, e os diferentes graus de tecnológicos exigidos para o país ter inserção em determinado mercado.

**Figura 5-** Estágios Produtivos integrados na curva “smile”



Manufatura intensiva em recursos naturais (RN), manufaturas de baixa intensidade tecnológica (BT), de média intensidade tecnológica (MT), de alta intensidade tecnológica (HT) e serviços intensivos em conhecimento (HK).  
 Fonte: CORREIA, 2016, p.27

A figura acima apresenta a ideia da curva sorriso “smile” integrada ao processo de mudança da composição setorial de determinada economia. A “curva sorriso” é formulada procurando identificar o padrão de especialização dos países nas etapas de fragmentação. Os países desenvolvidos tendem a se concentrar em etapas de alto valor adicionado que estão presentes nas etapas de pré-produção (P&D, design do produto e marca) e pós-produção (logística, propaganda e serviços pós venda). Já os países em desenvolvimento se especializam nas etapas de manufatura e serviços padronizados. Transformando essa observação em um gráfico temos no eixo X (abscissa) as etapas de produção cronologicamente representadas e no eixo y (ordenadas) o valor adicionado em cada etapa,

A composição setorial em formato de escada mostra a evolução de uma economia mais simples baseada no setor primário e de manufatura de baixa intensidade tecnológica para uma economia baseada em manufatura de alta intensidade tecnológica e serviços de alta complexidade (serviços intensivos em conhecimento). Essa evolução requer a criação de vantagens competitivas que difere-se da vantagem comparativa do modelo H-O-S, pois trata-se das vantagens criadas pela própria empresa ou governo de um país como, por exemplo, a construção de infraestrutura ou uma tecnologia patenteada por determinada empresa.

A mudança da composição setorial não ocorre de forma homogênea em todos os países. Há países que ficam presos a um padrão de produção baseado em recursos naturais e de baixo conhecimento. Outros ficam presos na chamada armadilha da renda média, onde uma economia cresce até um ponto (renda nacional *per capita* de US\$4.086- 12.615<sup>186</sup>), os salários aumentam, mas o país e suas empresas não conseguem avançar em direção as etapas de maior complexidade e valor adicionado.

Uma crítica que pode ser feita ao processo de fragmentação da produção relacionado as cadeias globais de valor está no ceticismo quanto a capacidade do país e da empresa, em geral em desenvolvimento, de apreender com a utilização da tecnologia estrangeira e poder replicar para os demais setores e firmas da economia nacional. Quando a aprendizagem não acontece temos que a tecnologia foi apenas “emprestada” pela empresa do país desenvolvido, sendo protegida da imitação por contratos e patentes.

A seguir, será apresentado uma análise dos setores afim de classificá-los de acordo com o tipo de governança predominante.

- 1) Serviços: O setor de serviços tem papel de protagonista na atual configuração das CGV, muitos serviços como o de transportes existem devido a fragmentação da produção e são a “cola” que mantém unidas as diversas etapas de produção que estão espalhadas pelo mundo. Esse tipo de serviço além de ser comercializável internacionalmente é de natureza relacional.
- 2) Máquinas: Uma indústria relacional, pois seus produtos são, em geral, desenvolvidos respeitando requisitos específicos de cada cliente.

O grau de diferenciação do produto é tão grande que exige que a equipe de vendas seja da própria fábrica e que os vendedores sejam engenheiros especializados. A combinação de preços neste setor pode ter que chegar ao nível de especificar o preço de cada componente utilizado em uma máquina, exigindo a composição de um livro de normas. Ao mesmo tempo, sistemas de financiamento da compra podem ser muito variados, exigindo o conhecimento de todos os desembolsos a serem realizados. Fica claro que monitorar um acordo neste setor se torna muito mais difícil do que monitorar um acordo no setor de refrigerantes. O segundo efeito está associado ao primeiro, mas tem outras consequências que dificultam o acordo oligopolista. Com o aumento do número de atributos do produto a serem diferenciados, o grau de especificidade do produto cresce, a ponto de ser desenhado para cada cliente. Desta maneira, cada cliente deverá ter um preço diferente aplicado sobre seu produto. Isto facilita a formação de acordos entre o fornecedor e o usuário, mantendo contratos que têm cláusulas secretas de redução de preços. Como consequência, haverá um problema de detecção de eventuais traições aos acordos firmados entre produtores (HASENCLEVER;KUPFER, 2012, P.148)

- 3) Eletrônica e automobilística: Há possibilidade de diversificação horizontal, ou seja, a introdução de novos produtos relacionados a produtos originais da respectiva

---

<sup>186</sup> De acordo com classificação do Banco Mundial (2017).

empresa. Esse processo de inovação leva a consolidação de uma “arquitetura modular” onde há “a flexibilização dos processos de produção, envolvendo a combinação de um maior grau de automatização com a adoção de novas técnicas organizacionais” (HASENCLEVER;KUPFER, 2012, P.148)

- 4) Química: Diversidade de tipos de cadeia, desde puro mercado, como no caso dos produtos químicos básicos e também relacional em alguns segmentos da farmacêutica.
- 5) Os demais setores são comercializáveis principalmente via mercado concorrencial.

**Tabela 1-** Resultados

Setores	Média PCI	Mediana PCI	Tipo de Governança
Serviços	-	-	Relacional
Máquinas	0,81	0,83	Relacional
Eletrônicos	0,77	0,77	Relacional
Veículos	0,47	0,54	Modular
Química	0,38	0,43	Hierárquico/ Variado
Metais	0,39	0,36	Insumos/Mercado
Pedras	0,26	0,33	Insumos/ Mercado
Agricultura	-0,51	-0,50	Cativo/ Mercado
Têxtil	-0,60	-0,71	Cativo
Minerais	-0,98	-0,97	Insumos/Mercado

Fonte: Elaborado pelos autores

## Conclusão

Podemos concluir com essa pesquisa que as características técnicas exigidas na produção de determinado produto influencia com relevância o tipo de dinâmica existente em as diversas firmas ou filiais de uma mesma firma, que interagem na produção de determinado bem ou serviço.

Bens mais complexos exigem uma dinâmica relacional, onde fornecedores e firma líder compartilham projetos. Bens um pouco menos complexos podem ser produzidos através de “arquiteturas modular”, pois parte do conhecimento é mais facilmente codificado. Quando essa complexidade diminui podemos partir para produtos que são negociados a mercado.

Dentre as mudanças no período, as principais são:

- Todos os países, exceto Itália e China, aumentaram muito o comércio de serviços.

- E.U.A., Japão, Reino Unido e França diminuiram proporcionalmente a exportação de eletrônicos e maquinário (cadeia relacional)
- No Brasil, aumentamos a exportação de serviços, veículos (modular), e minerais (mercado). A indústria têxtil passou de 5% em 1995 para 1% em 2016 (cativa, a grandes marcas ou lojistas).
- Na China, aumento de Eletrônicos e Maquinário queda na Agricultura e Têxtil.
- Índia, grande aumento nos Serviços e queda em Pedras, Agricultura e Têxtil.

Outra constatação importante é a diversidade de interações possíveis dentro do setor químico, pois dentro de seu grupo existe grande diversidade em termos de índice de complexidade.

### Referências Bibliográficas

- ARTHUR, W., B. (2015), *Complexity and the Economy*, Oxford University Press, New York. Atlas de complexidade econômica, disponível em, [https://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree\\_map/sitc/export/bra/all/show/1990/](https://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree_map/sitc/export/bra/all/show/1990/), acessado em, fevereiro, 2019.
- BALASSA, B., (1964) “The Purchasing Power Parity doctrine: a reappraisal”, *Journal of Political Economy*, Dezembro, pp.584-96.
- GEREFFI, G. The Organization of Buyer-Driven Global Commodities Chains: How US Retailers Shape Overseas Production Networks. In: Gereffi, G. e Korzeniewicz, M. (eds.) *Commodity Chains and Global Capitalism*. Londres: Praeger.1994
- GEREFFI, G.; HUMPHREY, J. E STURGEON, T. The governance of global value chains, *Review of International Political Economy*, Volume 12, n.1, pages 78 – 104. 2005
- HASENCLEVER, Lia; KUPFER, D. J. **Economia industrial**. Elsevier Brasil, 2012.
- HAUSMANN, R.; HIDALGO, C. The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 106(26), p. 10570–10575, 2009.
- HAUSMANN, R.; HIDALGO, C.; BUSTOS, S.; COSCIA, M.; CHUNG, S.; JIMENEZ, J.; YILDIRIM, M. A. *The Atlas of Economic Complexity: Mapping paths to prosperity*. MIT Press - Cambridge, 2014. HAUSMANN, R.; HIDALGO, C. A. The network structure of economic output. *Journal of Economic Growth*, v.16, n.4, p.309-342. 2011.
- HIDALGO, C. A.; HAUSMANN, R. The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v.106, n.26, p.10570-10575. 2007.
- HIDALGO, C. A.; KLINGER, B.; BARABÁSI, A.-L.; HAUSMANN, R. The Product Space Conditions the Development of Nations. *Science*, v.317, n.5837, 482-487. Cambridge (UK), 2007.
- IETTO-GILLIES, G. *Transnational Corporations and International Production: Concepts, Theories and Effects*, Edward Elgar Publishing, 2005

- LUNDVALL, B.-A. (1992). Introduction. In: LUNDVALL, B.-A., ed. National Systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning. London: Pinter.
- OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado Organizador; CARNEIRO, Flávio Lyrio Organizador; SILVA FILHO, Edison Benedito da Organizador. Cadeias globais de valor, políticas públicas e desenvolvimento. 2017.
- SCHUMPETER, J. A. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SCHUMPETER, J. The Theory of Economic Development, Cambridge: Harvard University, 1934.
- STORPER, M.; HARRISON, B. (1991). Flexibility, hierarchy and regional developments: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s. Research Policy, North-Holland, v. 20, n. 5.
- STURGEON, T.J. How do we define value chains and productions networks?" MIT IPC Globalization Working Paper, n. 00-010, Massachusetts Institute of Technology – Industrial Performance Center – Globalization Study, outubro. 2002.
- STURGEON, T.J. Modular Production Networks: A New American Model of Industrial Organization. Industrial and Corporate Change, v. 11, n. 3, p. 451- 496, 2002.
- SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. Governança de sistemas de MPME em clusters industriais. Proposição de políticas para a promoção de sistemas produtivos locais de micro, pequena e médias empresas. São Paulo, 2002. WILLIAMSON, O.E. (1985). The economic institutions of capitalism. New York: Free Press.



# PADRÕES E ESTRATÉGIAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

06,07,08 MAIO 2019

UNESP - ARARAQUARA / SP



## EIXO 07

### CAPITALISMO, ESPAÇO E MEIO AMBIENTE



## O PAPEL DO MUNICÍPIO NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - UMA ANÁLISE DO PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO DO MUNICÍPIO DE ITABUNA

### THE ROLE OF THE MUNICIPALITY IN THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES - AN ANALYSIS OF THE BASIC SANITATION PLAN OF THE MUNICIPALITY OF ITABUNA

Ferlanda Luna<sup>187</sup>  
Aline Maron Setenta<sup>188</sup>

**RESUMO:** A institucionalização do Estado Democrático de Direito inaugurou um novo arcabouço de instrumentos para que os gestores gerenciem e otimizem os planos e projetos dentro dos municípios, tanto no texto constitucional como na legislação infraconstitucional. Neste cenário, é necessário elucidar o papel do Município no plano Federal como protagonista na efetivação de políticas públicas. Não obstante, para alcançar o desenvolvimento é necessário se atentar as particularidades de cada município bem como as demandas prioritárias. Neste sentido, a política pública constitui edificação principal, como instrumento de gestão pública assecuratório ao cumprimento das necessidades dos que residem no município. Para tanto, tal instrumento não pode ser considerado um fim em si mesmo, posto que, a sua efetivação perpassa pelas condicionantes para a sua implementação, quais sejam, identificação prioridades, demandas e objetivos, todos esses elementos para serem concretizados estão condicionados ao poderio de intervenção do gestor municipal e os demais atores políticos necessários para o processo, principalmente no que concerne a política pública de saneamento básico, que reverbera em diversas variáveis do município, sobretudo, no contexto sanitário e da saúde da população.

**Palavras-chave:** federalização. Município. Política pública. Plano de saneamento básico.

**ABSTRACT:** The institutionalization of the Democratic State of Law inaugurated a new framework of instruments for managers to manage and optimize plans and projects within municipalities, both in the constitutional text and in infraconstitutional legislation. In this scenario, it is necessary to elucidate the role of the city in the Federal plane as protagonist in

---

<sup>187</sup> Graduada no curso de Direito da Universidade Estadual da Santa Cruz, Pós-graduada em Políticas Públicas: Direitos Sociais e Coletivos pela Faculdade de Ilhéus (CESUPI), Mestrando em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: ferlandaluna@hotmail.com

<sup>188</sup> Professora Orientadora Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz, Pós- Graduada em Direito Tributário pela Faculdade de Tecnologia e Ciências, Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz, Doutoranda em Territorialidade e Desenvolvimento Social pela Universidade Católica de Salvador, professora do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Santa Cruz.

the effectiveness of public policies. Nevertheless, to achieve development it is necessary to pay attention to the particularities of each municipality as well as the priority demands. In this sense, public policy is the main building, as an instrument of public management that assures fulfillment of the needs of those who reside in the municipality. Therefore, such an instrument can not be considered as an end in itself, since its effectiveness permeates the constraints to its implementation, ie, identification of priorities, demands and objectives, all these elements to be fulfilled are conditioned to the power of intervention of the municipal manager and the other political actors necessary for the process, mainly in what concerns the public policy of basic sanitation, that reverberates in diverse variables of the city, mainly, in the sanitary context and the health of the population.

**Keywords:** Federalization. Municipality. Public policy. Basic sanitation plan.

## INTRODUÇÃO

A situação deficitária do saneamento básico no país constitui uma realidade ainda distante de ser modificada. Apesar de ser um direito constitucionalmente garantido, os dados ainda são alarmantes, visto que, 35 milhões de brasileiros não tem acesso a água tratada e, em torno de 100 milhões não usufruem de rede de esgoto adequada. <sup>189</sup>

Nesse contexto, é necessário elucidar que o saneamento básico está intrinsecamente coadunado com o direito fundamental a saúde, qual seja a profilaxia de doenças, portanto, muito mais do que um assunto de desenvolvimento e otimização de recursos para garantir a disponibilização deste a longo prazo, tal matéria interfere diretamente no controle de parasitoses ocasionadas por contato com resíduos de esgoto e água contaminada, reverberando, pois, na qualidade de vida da população. A organização Mundial da Saúde conceitua o saneamento básico: “saneamento é o controle de todos os fatores do meio físico do homem que exercem ou podem exercer efeito deletério sobre o bem-estar físico, mental ou social”.<sup>190</sup> Neste passo, não há como afastar a importância da efetivação de uma política pública de saneamento básico eficaz e condizente com as especificidades de cada localidade e as consequências no cenário da saúde pública.

---

<sup>189</sup> Trata Brasil: Saneamento e Saúde. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil-bakup>>.

<sup>190</sup> Portal Saneamento Básico. Disponível em:<<https://www.saneamentobasico.com.br/o-saneamento-basico-no-brasil-por-hiram-sartori/>>.

Por seu turno, a federalização atualmente arquitetada, destrinchada no corpo do texto constitucional, delegou a cada ente a competência para gerir determinadas matérias, conferindo, pois, a estes, a responsabilidade na apropriação da gestão e disponibilização perante a comunidade. Sob tal ótica, observa-se que ao passar adiante determinados comandos, a Constituição buscou efetividade no plano prático, haja vista que, na esfera federal, e levando em consideração a vasta extensão territorial do Brasil, seria totalmente inconveniente que a União dispusesse de toda a competência para si. Sendo assim, a repartição conferida, para além da eficiência e celeridade na concretização dos planos e projetos no seio social, conferiu autonomia aos entes para constatar e adequar quais os melhores instrumentos a serem utilizados.

Sintonizada com uma tendência descentralizadora das políticas públicas no Brasil, a Política Nacional de Saneamento Básico, Lei 11445 de 2007, inaugurou um novo modelo de atuação do poder público, que dispõe de instrumentos para que os gestores municipais possam de fato assegurar o acesso ao saneamento básico. Neste cenário, é necessário elucidar o papel do Município no plano Federal como protagonista na efetivação de políticas públicas, em especial da política nacional de saneamento

Diante disso, no que tange ao município de Itabuna, a crise hídrica ocasionada por uma longa temporada de chuvas escassas no período de 2015/2016, a administração do município, juntamente com outros setores ambientais foram levados a repensar a estrutura do saneamento básico desta municipalidade, bem como a sua otimização, características e, principalmente, as falhas.

Tal problemática, discutida face a experiências de elaboração do plano de saneamento básico, e sua estrutura frente ao desenvolvimento e atendimento as situações prioritárias, como instrumento de gestão pública assecuratório ao cumprimento das necessidades dos que residem neste município.

Nesse contexto, a elaboração do plano de saneamento básico envolveu processo conflituoso desde o processo licitatório que desencadeou questionamentos inclusive por parte do Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual. A experiência serviu como base para a análise realizada nesse estudo que teve como objetivo geral o reconhecimento no plano constitucional e em legislações que concernem a Administração Pública, a função do município como ente direto e responsável para a realização de políticas públicas condizentes com as características, especificidades e necessidades de cada localidade, bem como, demonstrar os

instrumentos que a legislação põe à disposição para otimizar e tornar concreto tais políticas frente a população.

E, como objetivos específicos, uma análise do plano de saneamento básico de Itabuna e a conformidade deste aos requisitos legais, além da construção do município como ente autônomo e responsável pela promoção das políticas públicas no plano constitucional e da gestão administrativa, balizando se o novo plano de saneamento básico desta municipalidade engloba todos os parâmetros exigidos pela legislação ambientais e demais diretrizes que constituem os procedimentos que delineiam a concretização eficaz de tal instrumento, como também identificar eventuais imprecisões na estruturação do novo plano de saneamento básico e as consequências em longo prazo para a comunidade local.

Desta forma, a atuação do município, em face da ausência de planejamento poderá ser prejudicada, já que a lei prevê a vigência do plano pelos próximos 20 anos. Questiona-se, a partir deste espaço temporal, como os próximos governos poderão perpetuar as ações construídas no presente. Para assim, de fato perfazer a função de um plano, a lei aprovada, deveria conter o itinerário de como dispor e quando utilizar os recursos oferecidos.

No delinear dos acontecimentos, observa-se, que o plano de saneamento básico aprovado por este município foi delineado em parâmetros muito distante da realidade, haja visto a pressa para a celebração do convênio. Visto isso, a análise parte de como um instrumento de gestão pública desta magnitude poderá ser gerido haja vista as discrepâncias dos parâmetros utilizados, que não revelam a atual necessidade do município.

Considerando a metodologia de pesquisa-ação, a qual pressupõe posicionamento valorativo perante a situação analisada, a partir da minha atuação na condição de estagiária junto a procuradoria geral do município no período de fevereiro a dezembro de 2016, que insurgiu os questionamento e ponderações sobre o tema proposto, propiciando, dessa forma, examinar todos os aspectos envolvidos, priorizando, a atuação do município frente a política pública de saneamento básico.

## **2 O PAPEL DO MUNICÍPIO PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **2.1 O Modelo Constitucional adotado: Federalização**

O federalismo cooperativo moderno tem suas origens fincadas na Constituição de 1789, na qual inaugurou novos arranjos entre os entes que compõe a federação, alargando a autonomia e responsabilidade, como também, destrinchando a sua competência. Neste passo, a partir do texto constitucional americano os demais países foram influenciados a medida que, conforme o contexto histórico e o cenário político, instituíram um federalismo mais apartado do modelo americano, como também mais próximo.

Posteriormente, o federalismo engendrado pela Lei Fundamental de Bonn de 1949, a constituição alemã, rompeu com o modelo inaugurado pelos Estados Unidos, revestindo e influenciando sobremaneira o modelo atualmente constituído. Posto que, para além do desmembramento da competência referente a cada ente, o modelo alemão trouxe o manejo cooperativo ainda que nas suas esferas de atuação. Neste horizonte, o protótipo vigente no país é um enlace de inúmeros dispositivos legais, para assim, torna-se efetivo e o mais verossímil possível das peculiaridades do Brasil, posto a sua vasta extensão territorial, o que requer ainda mais, a cooperação dos entes para a chegada da concretização dos direitos eleitos pela constituição.

Para tanto, em atenção ao objetivo maior de traduzir a importância deste modelo, na representação do município como ente proativo e relevante, sem que, no entanto, distancie-lo do suporte que deve vir a ordenar o roteiro a ser seguido, dessa forma, recorre-se a tal afirmação de Luiz Fernando Abrucio (2002, p.20):

a federação é um pacto entre unidades territoriais que escolhem estabelecer uma parceria, conformando uma nação, sem que a soberania seja concentrada num só ente, como no Estado Unitário, ou então em cada uma das partes, como na Associação entre Estados e mesmo nas Confederações a especificidade do Estado Federal, em termos de distribuição territorial do poder, é o compartilhamento da soberania entre o Governo Central – chamado de União ou Governo Federal – e os governos subnacionais.

A Constituição de 1988 traz em seu corpo as competências comuns dos entes federativos, perfazendo o modelo federativo adotado pelo Brasil concernente as áreas de atuação de cada um, seja a competência privativa, comum e concorrente, na qual a Carta Magna destrincha todas as hipóteses, encarregando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios das suas áreas de desempenho, competência e responsabilidade das matérias que devem ser reguladas.

Em sucinto relato sobre o movimento municipalista no país, Paulo Ziulowski - Presidente da Confederação Nacional de Municípios,<sup>191</sup> reverenciou a importância da autonomia conferida aos entes e, por outro lado, em outro momento da história, os municípios se viam inteiramente dependentes da União, o que protelava a sua atuação local, haja vista que tal vinculação e relação de subserviência frente o ente federal, conferiu, por muito tempo, ínfimo destaque a tese municipalista.

É oportuno, neste momento, consolidar o município como agente político transformador, que tem o dever de zelar e regular os temas que fazem referência ao município, seja no âmbito social, econômico e ambiental. Para tanto, o mencionado Presidente da Confederação Nacional de Municípios, asseverou: (2012, p. 10):

Defender o Município como agente de desenvolvimento local, ultrapassa a simples ideia de adquirir mais recursos. Isso envolve uma percepção fundamental de que o Município é o ente mais habilitado e capaz para melhorar a qualidade de vida das comunidades locais.

[...]

É evidente que ainda há muito a se conquistar. A plena autonomia local é uma meta que deve ser buscada e construída todos os dias, se o municipalismo se fortalece com os desafios impostos. O status atingido hoje pelo Município na federação, apesar de ter melhorado ao longo dos anos em movimentos de expansão e contração de autonomia, está longe do ideal. O pacto federativo pensado pela Constituição de 1988 nunca foi realmente colocado em prática, e os governos locais, como a face do poder público para os cidadãos, não teve a importância devida no arranjo político nacional.

Tal assertiva revela que apesar de dispor de vasto amparo legislativo, os atores do cenário político-social, ainda carecem que conhecimento da amplitude e importância da sua atuação. Os avanços devem ser conjugados com a ciência de suas finalidades e competências a serem desempenhadas, para assim, executar o que está posto.

Destaca-se, nesta ocasião, a competência comum para zelar e estabelecer diretrizes que tracem a regulamentação ambiental prescrita no art. 23 da CF/88. Nessa esfera de atuação, como bem prepondera Gilberto Bercovici (2004, p. 50), o artigo acima aludido é um exemplo claro e conciso do federalismo cooperativo adota pelo legalismo brasileiro, haja vista que, no destrinchar dos incisos são abarcados a competência de cada ente para satisfação das necessidades a nível federal, estadual e local.

---

<sup>191</sup> MATSUMOTO, Carlos E. H; FRANCHINI, Matias; MUAD, Ana C. E. Município: Palco da Vida. A História do Muni-cipalismo Brasileiro / Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2012, p 10.

A luz deste entendimento, o autor infere que o modelo mencionado compreende dois momentos determinantes para a sua caracterização, qual seja: as diretrizes traçadas a nível federal, como instrumento de integração e responsabilidade de todos os entes para a promoção de determinado tema, e outro, nas esferas estadual e municipal, sendo estes regulados pela normatividade federal, mas também, condicionando a sua atuação as necessidades e características preponderantes em cada local.

No que tange a temática ambiental, esta se perfaz como objeto de importância compartilhada, haja vista que, a utilização das ferramentas para uma melhor gestão dos recursos naturais deve ser coordenados mutuamente. Nesse contexto, Fiorillo (2004, p.67) ressalta:

Na repartição de competências legislativas aplica-se o princípio da predominância dos interesses, de modo que à União caberão as matérias de interesse nacional, aos Estados, as de interesse regional, enquanto aos municípios tocarão as competências legislativas de interesse local. Essa é a regra norteadora da repartição de competências. Todavia, em algumas matérias, em especial no direito ambiental, questões poderão existir não só de interesse local, mas também regional ou, até mesmo nacional.

Tais implementações, constituem que todos os objetivos constituídos em plano federal, sejam realizados de forma efetiva por meio da gestão propiciada pelo ente que, pelo viés da gestão administrativa, é o que está mais próximo da realidade observável da comunidade, sabendo, como e quando devem se instaurar programas e estratégias para satisfazer as necessidades locais embasados pelos ditames jurídicos asseguradores da ordem e segurança social. Conforme José Afonso da Silva aduz, elucidando o federalismo cooperativo adotado a fim de garantir o equilíbrio federativo na repartição de competências, e consagrar o que fora pormenorizado na Constituição Cidadã.

O poder público, na figura dos gestores, protagoniza a concretização de todos os projetos e devem colaborar para a consecução dos seus fins. Assim, o município como ente jurídico concreto, em contato direto com a vida e os problemas dos cidadãos, possui relevante papel na construção democrática de um espaço institucional de efetivação das políticas públicas.

A tese municipalista de que o indivíduo não vive na União nem no Estado, e sim no Município já virou um lugar-comum, mas ne por isso deixa de ser verdadeira. A abstração dos outros entes federados se contrapõe à concretude do cotidiano e das relações interpessoais que tem o Município como *locus*. O palco da vida é mais do que um simples espaço de acontecimentos, é um personagem que ganha vida nas mãos dos gestores, de empresários e da sociedade civil. O Município é um agente que reivindica e conquista melhorias reais para a população e, por consequência, para todo o País.

Assim, o município como ente jurídico concreto, em contato direto com a vida e os problemas dos cidadãos, possui relevante papel na construção democrática de um espaço institucional de efetivação das políticas públicas.

## **2.2 Políticas Públicas**

Com o advento da redemocratização fora inaugurado uma nova era que delineou o que atualmente entendemos por política pública. Dessa forma, a valorização dos direitos sociais intrínsecos aos indivíduos passou a permear não só as redações legais, mas exigir dos poderes, executivo, legislativo e judiciário, a sua implementação. Sendo assim, as políticas públicas foi a forma encontrada para que os direitos outrora estampados no texto constitucional fossem redimensionados no plano concreto da dinâmica social.

Neste cotejo, o Estado Democrático de Direito redirecionou as prioridades no plano de execução governamental, tal circunstância tornou mais palpável o conceito de cidadania que se proliferou por meio das Políticas Públicas a sua consecução. Haja vista que, para que esta se edificasse de forma a atingir a sua finalidade primordial, o bem-estar comum, deveria, de antemão, serem discutidos instrumentos capazes de dirimir as disparidades, buscando, em primeira escala, a igualdade.

Para tanto, intentar tais objetivos, não basta apenas a identificação da situação problema e da descoberta da solução, é necessário, a conjugação destes com a ação eficiente do poder público e identificar as deficiências por meio do diálogo de quem a presencia cotidianamente, qual seja, a população.

Tal prioridade, pode também ser delineada de forma única por Fábio Comparato (2006, p. 577):

Enquanto a liberdade e a igualdade põem as pessoas umas distantes das outras a solidariedade as reúne, todas, no seio de uma mesma comunidade. Na perspectiva da igualdade e da liberdade, cada qual reivindica o que lhe é próprio. No plano da solidariedade, todos são convocados a defender o que lhes é comum.

Neste cotejo, é importante ilustrar que para que se concretize o ideal de cidadania, os gestores, principalmente dos municipais, devem promover a comunicação entre os setores da sociedade civil, para assim, identificar os anseios e, por meios dos instrumentos espalhados no

imenso arcabouço jurídico, apropriar-se da etimologia da palavra, na consecução do bem comum.

Neste viés assecuratório, a política pública surge como um instrumento para equalizar as distorções sociais, e, principalmente, promover a efetivação de direitos. Não obstante, fundamental deslindar a diferença entre política de governo e política de Estado. Pode-se afirmar, que a primeira apresenta menor durabilidade, uma vez que não possuem institucionalização consistente, podendo ser modificadas a medida que mudam os governos.

Normalmente, essa política é influenciada por uma ideologia específica de quem estar no poder, o que justifica a sua maior flexibilidade no que tange as mudanças políticas governamentais quando novos atores chegam ao poder. A última, por sua vez, ultrapassa o lapso temporal de um governo, visto que por ter institucionalização sólida, sobrevive as mudanças bruscas do cenário político.

Entende-se que, as ideias presentes na política de Estado não são rechaçadas em um novo contexto governamental, sendo pré-requisito a ser seguido independente de correntes políticas, ideológicas e econômicas.

## **2.2 Políticas Públicas Ambientais**

A atividade humana está intimamente vinculada ao meio ambiente. Neste aspecto, a ação antrópica deve ser respaldada na tutela dos ecossistemas, haja vista a intersecção na qual todo esses elementos se encontram: homem, meio ambiente e recursos. Ressaltando que, a política pública ambiental parte exatamente desta premissa, a interdependência destes atores e o desafio de gerir os recursos naturais finitos.

A política pública ambiental apresenta-se como a junção harmoniosa do desenvolvimento da sociedade e a proteção dos recursos fornecidos pelo meio ambiente, na concepção de Souza (2000, p. 112.). Neste interim, tal instrumento consiste em aliar a evolução social, que desemboca conseqüentemente na industrialização, utilização de commodities, e maior expansão da utilização do território natural, no resguardo do meio ambiente como provedor desta e das gerações futuras. Tal política não busca a estagnação econômica, pelo contrário, infere que o desenvolvimento deve estar calculado em um modelo consciente de

gestão de recursos, dado que a sua finitude é incompatível com a crescente utilização mal gerenciada.

Para Milaré (1999, p. 33), engendrar uma política ambiental perfaz um caminho muito mais amplo que do somente da natureza propriamente dita, mas também das condições ecológicas, culturais, sociais e políticas. Adentrando tal conjuntura, percebe-se o emaranhado de relações que desencadeiam tal instrumento, posto que os atores que nortearam a sua implementação, deverão atentar-se para todos estes aspectos mencionados, visto que, cada um, tem a sua relevância no desencadeamento do processo, e principalmente, para que este encontre efetividade.

No campo prático, a Souza (2000, p. 110) menciona que, para a elaborar uma política pública ambiental consistem em enumerar: os objetivos, elucidando quais áreas deverão ser atingidas e a finalidade que se busca com a atuação; os instrumentos, como e quando serão utilizados; e os agentes, que são os atores que atuarão na instalação da política ambiental.

Neste horizonte, apontados os elementos que compõe a implementação de tal diretriz, caminhamos para indicar os instrumentos utilizados na gestão ambiental municipal. No entendimento de Varela (2001, p. 10) os mecanismos dividem-se em: instrumentos de comando e controle e instrumentos econômicos.

O primeiro consiste no monitoramento dos recursos utilizados, bem como avaliar se estes serão manuseados da forma correta, desta forma, por meio do licenciamento ambiental, estudos de impactos dentre outros poderão aferir a capacidade de retorno na promoção da política, e se esta, também resguarda os ecossistemas envolvidos. A segunda, pontua o incentivo fornecido pelo Estado para a promoção de uma economia sustentável, oferecendo incentivos fiscais para aqueles que optarem por utilizar meios menos prejudiciais ao ambiente natural.

Para dominar o contexto da política pública ambiental, é necessário entender os contornos e a evolução da legislação da tutela desse bem. A princípio, a Política Nacional de Meio Ambiente, lei 6.938 de 1981, revelou os instrumentos primordiais para garantir o direito desenhado na constituição, qual seja de um meio ambiente ecologicamente equilibrando, aliando o crescimento econômico ao gerenciamento sustentável e consciente dos recursos. Pondera-se, também, que o mencionado dispositivo legal instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

Posteriormente, a Lei 9.795 de 1999, a Política Nacional de Educação Ambiental, vem reforçar os conceitos integrativos e a criação de mecanismos formais e não-formais para incumbir não só os entes, mas também viabilizar a apropriação da população como parte integrante, tão protagonista quanto, os gestores, afirmando, mais uma vez, que a política ambiental parte dos anseios da comunidade, chegando aos gestores por meio do diálogo, e sendo efetivadas por instrumentos capazes de operacionalizar e tornar concreto a democratização de acesso aos recursos, e fomentar o aproveitamento por meio de novas tecnologias, alicerçadas em matéria prima renovável.

Sob tal perspectiva, demonstra a natureza do serviço a ser prestado, edificando-se nos pilares de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas.

### **3 A Política de Saneamento Básico**

Para além de uma política urbana, que pertence ao desenvolvimento das cidades como conglomerados urbanos em constante expansão, a política de saneamento básico tem o condão de adequar o espaço urbano a condições dignas de sobrevivência. Este instrumento, visa equalizar as disparidades provocadas pelo acelerado de desenvolvimento, não tendo mais como crescer horizontalmente, deu início a verticalização das cidades.

Tal processo desencadeou a expulsão da massa para as margens e, nessas localidades, distante dos olhares políticos, carecem de estrutura, dentre elas de suma importância, o saneamento básico.

O principal ditame desta política é universalização do acesso a condições condizentes para promover a sobrevivência sadia da população. Não menos importante, é a conjugação de técnicas que sejam mais favoráveis a experiência de cada localidade, bem como a articulação com os demais setores sociais para priorizar as questões afetas ao saneamento, posto que atingem diretamente a saúde pública e o meio ambiente, elementos intrinsecamente relacionados e dependes, precisando, dessa forma, conviverem de forma harmoniosa.

No entanto, para erradicar todas as consequências advindas do déficit de saneamento, é primordial encontrar primeiro o problema, identificando as causas, e assim, remediar o fruto nocivo da cadeia estrutural perpetrada pela ausência de saneamento básico.

É de fundamental relevância especificar os requisitos que devem permear o planejamento no plano de saneamento. São eles: diagnóstico da área em que será abrangida o serviço, objetivos traçados a curto, médio e longo prazo e estabelecimento de mecanismo para a realização de avaliação conforme o andamento da prestação do serviço.

Há disposições que revelam que a fiscalização não está restrita apenas ao ente da administração, mas, poderá interferir a União e até mesmo o Ministério Público, a partir do momento em que as finalidades estejam sendo desvirtuadas ou qualquer constatação de indício de irregularidade que comprometa a eficácia do plano perante as camadas sociais.

É oportuno ressaltar que nesse contexto, o Ministério das Cidades, criado em 2003, revelou-se como elo na junção dos recortes habitacionais, saneamento, transporte e ordenamento urbano para então considera-los parte de um todo na promoção da cidadania. De fato, a partir desse contexto foi possível integralizar o pensamento e análise de tais aspectos, distanciando o estudo apartado, entendendo que tais diretrizes não podem ser racionalizadas sem influenciar a outra, dado que, o seu programa de desenvolvimento impactou sobremaneira no desenvolvimento urbano em todos os seus aspectos.

Neste cotejo, salienta-se que, este abarcou não só a política de saneamento básico como uma das suas diretrizes para uma evolução urbana e social, ponderando matérias como outras que reverberam em tal conjunta, com o intuito da promoção de todos estes temas. E neste ponto que surge a integração das políticas públicas.

#### **4 A Experiência do Plano de Saneamento Básico no Município de Itabuna**

Para fundamentar este trabalho, foram utilizados além da fonte constitucional e infraconstitucional, parecer emitido pela Procuradoria Geral do Município, Recomendação Conjunta do Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal, além do inquérito civil que apurou o plágio do referido plano, o qual contava com o convênio que seria firmado entre o município e a Caixa Econômica Federal.

Dado a constatação das diversas irregularidades na composição do plano, o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal deliberaram uma Recomendação Conjunta

01/2016 no uso das suas atribuições, destrinchando os aspectos que deveriam ser analisados para a prospecção do plano.

No que concerne aos aspectos do plano de saneamento do município de Itabuna, trata-se de um plano em formato guarda-chuva que abriga os temas abastecimento de água, coleta, tratamento e disposição adequada de esgotos e resíduos sólidos e drenagem urbana. Dessa forma, a FUNASA preleciona como um dos lados a serem considerados na elaboração do plano são os aspectos sociais, denominados de mobilização social, entrando em contato com outro viés que possam ampliar as discussões e que devem ser considerados no processo.

Em seguida, ao examinar o diagnóstico, este não se apresentou como prevê a legislação, haja vista que não compreendeu os componentes básicos, quais sejam informações sobre: “condições dos serviços, quadro epidemiológico e de saúde, indicadores socioeconômicos e ambientais além de toda informação correlata de setores que se integram ao saneamento”.

Assim, é incompreensível um plano que não abarca tais ditames poderá ser efetivo e regulamentar conteúdo desta magnitude, além do seu impacto perante o cenário social-ambiental, o qual, principalmente, deixou de ser priorizado no momento da sua construção e, dessa forma, permitindo que um abismo nas determinações técnicas e sociais reverbere em anomalias de graves prospecções, impactando, frontalmente, na vida da população local.

No parecer emitido pela Procuradoria Municipal (2016, p. 3) de Itabuna fora salientado que:

Não é possível identificar quais bairros/regiões do município possuem sistema de abastecimento ou esgotamento, qual o índice de abrangência do serviço, quais as populações mais ou menos afetadas. Os dados não se apresentam consistentes já que não estão presentes análises estatísticas com relação as variáveis espaço-territoriais, como por exemplo cobertura dos serviços de abastecimento e esgotamento em relação as comunidades afetadas, ou as variáveis socioeconômicas, visando identificação das populações mais afetadas, em situação de vulnerabilidade ou risco, em razão da falta de saneamento básico no município. Deverão ainda, levar em conta os aspectos culturais, definitivamente não contempladas na síntese apresentada. Essa lacuna certamente compromete a elaboração do planejamento.

Com base nesse pressuposto, não se ponderou no texto o contexto de crise vivenciado pelo município, que desde o final do ano de 2015 conviveu com escassez de água por um longo período, o quando tinha acesso, era imprópria para o consumo, apresentado cor e cheiro que remetiam a contaminação.

Adversidade também assinalada no Parecer (2016, p.4):

Este instrumento de gestão local seria o instrumento adequado para tratar desse problema tão grave e complexo que afeta o município. A partir de um diagnóstico adequado seria possível identificar as variáveis mais significativas, as causas da crise, e os aspectos que prioritariamente deverão ser tratados.

Convém ainda expor que, o plano apresentado optou por não abarcar o Plano Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos, fato que, diante da norma posta, poderia ter sido compreendido aliando mais um pilar considerável na sistemática que compõem a política ambiental de saneamento básico municipal. Dessa forma, protelou-se mais uma vez uma possível solução para o lixo da cidade que conforme o Parecer (2016, p. 7): “é uma chaga, contraria toda a legislação ambiental brasileira e frequentemente é objeto de inquéritos e ações civis públicas”.

Em outro momento, observou-se que as irregularidades ultrapassaram a esfera legal, e persistiram também nos conceitos dentro da metodologia no plano, neste, posto, fora destacado que houve conflitos de conceitos utilizados no corpo do plano de saneamento, o que resultaria em um entendimento, e por consequência, aplicação distorcida e ineficaz do referido instrumento. Sendo assim, em análise ao que foi constatado, proferiu (2016, p. 8):

Verificou-se que fora adotada a metodologia adotada foi a de cenários, objetivos e metas. Acontece que houve confusão conceitual entre plano, programas, projetos e objetivos, o que restou prejudicada a função precípua desse instrumento de gestão pública que visa justamente o planejamento das ações de governo nos próximos vinte anos.

É necessário elucidar os requisitos preponderantes para a composição do Plano de Saneamento. Quais sejam um diagnóstico preciso, integrado com a abordagem de outros setores que se interligam, como “(saúde, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, educação e outros)”, dado que a análise minuciosa e incorporado a tais aspectos propiciará uma visão de como estes recursos estarão no futuro.

Conclui, portanto, inúmeras lacunas na estruturação do plano de saneamento, tais falhas comprometeriam sobremaneira a efetivação dessa política pública primordial, a qual o município, devido à crise hídrica, necessitava com urgência. Pondera-se que, a pressa do momento, de fato, comprometeu a fiabilidade do plano aos termos técnicos e aos diagnósticos precisos quanto ao controle social. Dessa forma, os termos foram delineados é uma situação irreal, mensuradas em parâmetros abstratos, prejudicando o êxito do plano de saneamento.

Dado a constatação das diversas irregularidades na composição do plano, o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal deliberaram uma Recomendação Conjunta 01/2016 no uso das suas atribuições, destrinchando os aspectos que deveriam ser analisados para a prospecção do plano.

Convém mencionar também, que fora elucidado na Recomendação a possibilidade de dano ao erário devido a contratação de serviço sem a observância das condições legais e bem como nocividade ao meio ambiente, visto que não foram atendidos os parâmetros regularidades esperados para que este, presente e futuramente, pudesse atender as perspectivas e particularidades da municipalidade haja vista a ausência de análise de aspectos relevantes na estruturação.

Ocorre que, após a veiculação de informações de que o plano de saneamento que estava na iminência de ser aprovado fora plagiado da cidade do Rio Grande, localizada no estado do Rio Grande do Sul, somado a pressão do Sindicato dos Trabalhadores de Água e Esgoto no Estado da Bahia (SINDAE), funcionários da Empresa Municipal de Águas e Saneamento (EMASA), visto que havia previsão de Parceria Público Privada, resultaria na privatização da empresa, acarretou a prorrogação da reunião de Conferência do plano. A época, tais fatos tiveram grande repercussão pelos meios de comunicação, insuflando a pressão social e de vários setores da população.

Questiona-se, inclusive, se as correções mencionadas foram feitas em tempo hábil, sem adentrar nos parâmetros técnicos, haja vista serem da competência de engenheiros, o curto espaço de tempo, culminou, possivelmente, na aprovação do plano de forma inadequada.

Nesse sentido, a aprovação se deu de forma silenciosa, posto que, no contexto de inúmeras nomeações e exonerações características de um ano tipicamente de transição de governo, o plano de saneamento básico foi aprovado e publicado no diário oficial do município acompanhado dos inúmeros decretos, em um arquivo com mais de mil páginas o que inviabilizou a sua devida transparência como ato da administração pública, devendo, pois, ser lastreado pelos princípios norteadores da atuação administrativa, no que pese a viabilização das informações de relevante interesse social.

## **5 Considerações Finais**

Esta pesquisa propôs, como objetivo geral demonstrar que o modelo federativo adotado delegou ao município atribuições que o permite identificar as necessidades locais e gerir, de maneira a fomentar a solução, as demandas. Nesta linha de raciocínio, como a municipalidade é o cenário onde ocorre as transformações sociais, as calamidades públicas dentre outros aspectos inerente a vida em sociedade, não há observatório mais apropriado para mensurar tais impactos do que o próprio ente.

A política pública surge como instrumento norteador para concretizar os dispositivos legais que abrigam direitos e garantias. Assim, a política pública de saneamento municipal tratada neste trabalho, caminhou pela evolução da legislação ambiental, e como esta se comporta atualmente frente a questões tão essenciais como saneamento básico e saúde pública.

Ao percorrer os entornos que levaram a estruturação do plano básico de saneamento de Itabuna, fora constatado que as legislações por mais que avancem, tornam-se letra morta quando não são harmonizadas com a realidade social.

Neste passo, os gestores e os setores sociais responsáveis, surgem como protagonistas para transformar texto em realidade. A elaboração do plano fomentou tais questionamentos quando este se mostrou inconsistente, um planejamento que não se mostrava programático, não previa o necessário, tampouco respeitava os ditames legais relacionados à matéria.

Acompanhando esta linha de raciocínio, ratifica-se, portanto, que para além dos conceitos geográficos que circunscrevem os municípios, e ali definem a sua área de atuação e responsabilidades, este espaço territorial ultrapassa a esfera dos mapas e dimensões cartográficas, fulgindo dos índices meramente ilustrativos colacionados pelo governo, para perfazer a dinâmica social e realizar, no seio dos anseios da população, a identificação e resposta do que é necessário e de como, por meios dos instrumentos disponíveis, promover a sua consumação.

Assim, munidos de todos os aparatos disponíveis para estabelecer uma nova realidade e modificar os índices alarmantes que colocam atualmente o país em posição deficitária no que tange a saneamento e acesso a água potável. Apesar de parecer tamanha ambição ser algo utópico, é preciso perseverar e fazer uso dos instrumentos postos à disposição, como também atuar na fiscalização e no debate das situações prioritárias que se apresentam no município.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994, p. 20.
- BELTRÃO, Antônio Figueiredo Guerra. **A competência dos Estados federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, n. 40, 159 jul./set., 2003.
- BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004.
- CIDADES, Ministério das. **Guia para elaboração de planos municipais de saneamento** - Brasília: MCidades, 2006.
- COMPARATO, Fábio; **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- DA BAHIA, Ministério Público do Estado. Recomendação Conjunta 01/2016 de 06 de outubro de 2016, **Objeto: Plano de Saneamento Básico do Município de Itabuna**, Itabuna, 2016.
- DE OLIVEIRA, Vanessa Elias. **O Municipalismo Brasileiro e a Provisão Local de Políticas Sociais: O caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas**. Tese doutorado Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2007.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FLORIANO, Eduardo Pagel. **Política de Gestão Ambiental**, 3. Ed. Santa Maria: UFDM-DCF, 2007.
- ITABUNA, Procuradoria Geral Municipal. Parecer nº ref: ci 059/2016 de 16 de junho de 2016. **Consulta do Plano Municipal de Saneamento Básico de Itabuna/BA**. Itabuna, 2016.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**, 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- MATSUMOTO, Carlos E. H; FRANCHINI, Matias; MUAD, Ana C. E. Município: **Palco da Vida. A História do Municipalismo Brasileiro** / Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2012.
- MILARÉ, É. **Instrumentos legais e econômicos aplicáveis aos municípios**. In: PHI-LIPPI JR, A; MAGLIO, I. C.; COIMBRA, J. A. A.; FRANCO, R. M. (Org.). Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil. São Paulo: ANAMMA; MPO, 1999.

NUNES, Marcela Riccomi; JR, Arlindo Philippi; FERNANDES, Valdir. **Gestão Ambiental Municipal: objetivos, instrumentos e agentes**. Revista Brasileira de Ciências Ambientais. São Paulo, ABES, v.23, março, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Turma Martins. **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

SOUZA, M. P. **Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática**. São Carlos: Riani Costa. 2000.

### Meios Eletrônicos

BRANDÃO Neide Costa; Daniela de Oliveira PIRES **Políticas Públicas de Saneamento Básico: investimento na dignidade da pessoa humana**. XII Salão de Iniciação Científica e Trabalhos Acadêmicos, ISSN 2176-1132, 2011. Disponível em: <<http://guaiba.ulbra.tche.br/pesquisa/2011/artigos/direito/salao/876.pdf>> Acesso em 30/05/2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Conferência Ministério das Cidades**. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama/eventosinformacoes/5conferencia/2a-parte-prioridades-ministerio-cidades.pdf>>. Acesso em 21 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Cronologia do Pensamento Urbanístico**. Disponível em: <<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1395>>. Acesso em> 21 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>. Acesso em 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Portal Saneamento Básico**. Disponível em: <<https://www.saneamentobasico.com.br/o-saneamento-basico-no-brasil-por-hiram-sartori/>>. Acesso 5 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Trata Brasil: Saneamento e Saúde**. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil-bakup>>. Acesso 10 out. 2017.