

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

Editor Ricardo Ismael
(cadernos@centrocelsofurtado.org.br)

Assistente editorial Adriana Gomes de Carvalho

Transcrição Estopim Comunicação e Eventos

Revisão Antonio dos Prazeres

Tradução para o inglês Andrew Balanda

Tradução do espanhol Leila Araújo Almeida, Lucia Maia

Fotos de Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo Alexandre Battibugli

Fotos de Luciano Coutinho Isabela Kassow

Projeto Gráfico Amélia Paes

Editoração Eletrônica Filambule Design

Conselho Editorial

Antonio Carlos Macedo e Silva Bernardo Campolina

Bernardo Ricupero Carlos Aguiar de Medeiros

Carlos Brandão Carlos Pinkusfeld Bastos

Carmem Feijó Daniela Vargas

Eduardo Monteiro Costa Inez Castro

Luiz Carlos Delorme Prado Marcos Costa Lima

Mauro Boianovsky Mauro Thury de Vieira Sá

Pedro Dutra Fonseca Ricardo Ismael

Rodrigo Simões Rosa Freire d'Aguiar Furtado

Vera Cepêda Walkiria Leão Rego

Conselho Consultivo

Aldo Ferrer

Ignacy Sachs

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Luiz Felipe de Alencastro

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

Maria da Conceição Tavares

Octavio Rodríguez

www.cadernosdodesenvolvimento.org.br

CADERNOS do DESENVOLVIMENTO

NOVA SÉRIE

Rio de Janeiro, julho-dezembro de 2011 | v. 6, n. 9

Diretor-presidente

Luiz Carlos Delorme Prado

Diretores

Antonio Corrêa de Lacerda

Carlos Tibúrcio de Oliveira

Carmem Feijó

Rosa Freire d'Aguiar Furtado

Superintendente executivo Pedro de Souza

Assessor executivo Glauber Cardoso

Assistente de direção Adriana Gomes de Carvalho

Assistente executivo Alexandre França

Bibliotecária Aline Balué

Conselho Deliberativo

Tânia Bacelar de Araújo (Presidente), André Ricardo de Souza, Antônio Barros de Castro, Carlos Lessa, Celso Fernando Lucchesi, Fernando Pimentel Puga, Gerson Gomes, Jorge de Oliveira Camargo, José Antonio Muniz Lopes, José Luis Fiori, José Narciso Sobrinho, José Sydrião de Alencar Jr., Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, Manuel Marcos Maciel Formiga, Marcos Ferreira da Costa Lima, Rubens Ricupero.

Conselho Fiscal

José Maria de Aragão Melo (Presidente), André Tosi Furtado, Luiz Antônio Rodrigues Elias, Marcos Dantas Loureiro, Tito Bruno Bandeira Ryff.

Conselho Consultivo

Roberto Saturnino Braga (Presidente)

C122 Cadernos do Desenvolvimento. – Ano 1, n.1 (2006)
Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas
para o Desenvolvimento, 2006.

v.
ISSN 1809-8606

1. Furtado, Celso, 1920-2004. 2. Subdesenvolvimento – Periódicos. 3. América Latina – Periódicos.
4. Desenvolvimento Econômico – Periódicos. 5. Brasil – Periódicos. 6. México – Periódicos. 7. Prebisch,
Raúl – Periódicos. 8. Crise Econômica – Periódicos. 9. Cultura – Periódicos. 10. Subdesenvolvimento –
Periódicos. I. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDU 338.1(812/813)

Todos os direitos desta edição reservados ao

Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Av. República do Chile, 100 – subsolo 1, salas 15-17. CEP:20031-917. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Tels.: +55 (21) 2172-6312/6313 | centro@centrocelsofurtado.org.br

www.centrocelsofurtado.org.br

Sumário

1. SOBRE OS AUTORES	7
2. EDITORIAL	13
3. ARTIGOS	
Uma revisão da Teoria de Estagnação de Celso Furtado e a crise econômica dos anos 1960 <i>Alexandre Hamilton Bugelli Júlio Manuel Pires</i>	19
Liberalização financeira e sistema bancário: possíveis paralelos entre Índia e Brasil <i>Carlos Henrique Vieira Santana</i>	43
A política regional no Brasil: uma análise dos planos para o Nordeste a partir de uma visão sistêmica <i>Danilo Raimundo de Arruda</i>	61
As características estruturais recentes da inserção externa brasileira e suas principais implicações - 2000/2010 <i>José Luis Gordon Camila L. Gramkow</i>	93
Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil <i>José Maria Dias Pereira</i>	121
Desenvolvimento econômico, inovação e meio ambiente: a busca por uma convergência no debate <i>Julia Mello de Queiroz</i>	143
Os conceitos de desenvolvimento e nacionalismo na crítica ao regime militar <i>Leonardo Martins Barbosa</i>	173
Impactos sociais e econômicos da atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento nas políticas públicas <i>Lúcio Viana Francisco Fonseca</i>	199
Desenvolvimento com restrição externa e a questão cambial: análise teórica e aplicada ao Brasil a partir do Plano Real <i>Maurício Andrade Weiss André Moreira Cunha</i>	215
A questão rural na América Latina. Subdesenvolvimento ou dependência cultural? Reflexões a partir da obra de Celso Furtado <i>Mauricio Herrera-Jaramillo</i>	251
A expansão do mercado de crédito brasileiro no período 2004-2009: determinantes, condicionantes e sustentabilidade <i>Norberto Montani Martins Camila de Araújo Ferraz</i>	269
Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional <i>Rodrigo Chaloub Dieguez</i>	291
4. DESENVOLVIMENTO NO MUNDO CONTEMPORÂNEO: Agenda, Interdisciplinaridade e Perspectiva Comparada	
4.1. O Brasil na Segunda Década do século XXI	
Política de concorrência e desenvolvimento: reflexões sobre a defesa da concorrência em uma política de desenvolvimento <i>Luiz Carlos Delorme Prado</i>	321

O Brasil na segunda década do século XXI: desafios, mudanças e novas questões

Marcos Costa Lima 345

Na política: bons ventos para os duzentos anos

Roberto Saturnino Braga 357

4.2 Refletindo sobre a Realidade Latino-Americana

Indústria e criatividade: uma perspectiva latino-americana

César Bolaño 367

México: o secundário-exportador e o aprofundamento do subdesenvolvimento

Gregorio Vidal 383

5. ENTREVISTAS

Desenvolvimento, instituições e atores sociais

Com Luciano Coutinho 406

Intérpretes do pensamento desenvolvimentista

Com Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo 420

6. DOSSIÊ CELSO FURTADO

Sobre Raul Prebisch

Celso Furtado 442

Celso Furtado: um senhor brasileiro

José Almino de Alencar 445

7. RESENHAS

Desarrollo, vaivenes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la independencia

Por Carmem Feijó 455

The Deepest Wounds. A Labor and Environmental History of Sugar in Northeast Brazil

Por Marcos Costa Lima 463

8. SOBRE O CENTRO CELSO FURTADO

O Centro, sua criação e evolução 467

Atividades 468

Publicações 473

Biblioteca Celso Furtado 479

Submissão de artigos 480

Normas para publicação 481

Sobre os autores

ALEXANDRE DE FREITAS BARBOSA

Professor de História Econômica e Economia Brasileira do Instituto de Estudos Brasileiros (IEB/USP) e Doutor em Economia Aplicada pelo IE/UNICAMP. É autor de *A Formação do Mercado de Trabalho no Brasil*, Alameda Editorial, 2008.

ALEXANDRE HAMILTON BUGELLI

Bacharel em economia pela Fundação Armando Álvares Penteado-FAAP-SP e Mestre em economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente leciona economia na Universidade Nove de Julho.

ANDRÉ MOREIRA CUNHA

Graduação em ciências econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1992), mestrado em ciências econômicas (1995) e doutorado em ciências econômicas (2001), ambos pela Universidade Estadual de Campinas. Atualmente é professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e pesquisador do CNPq. É pesquisador associado do Centro de Estudios Brasileños del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Espanha, desde 2004). Foi professor visitante na Universidade de Leiden (Holanda, 2006) na cátedra Rui Barbosa de estudos brasileiros; professor da Unisinos (1995-2003) e assessor da Diretoria do BRDE (1999-2003).

BERNARDO RICUPERO

Possui graduação em Ciências Sociais (1993), mestrado em Ciência Política (1997) e doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2002). Atualmente é professor doutor ms-3, da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em História do Pensamento Político, atuando principalmente nos seguintes temas: pensamento político brasileiro, pensamento político latino-americano, marxismo, nacionalismo e romantismo.

CAMILA DE ARAÚJO FERRAZ

Graduação em economia pela Universidade de São Paulo (2008) e, atualmente, mestranda em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Seu projeto de dissertação trata do tema “Exclusão financeira e acesso à moradia: um estudo sobre financiamento habitacional no Brasil”. Bolsista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, atuando na Diretoria de Estudos Macroeconômicos, no Rio de Janeiro.

CAMILA GRAMKOW

Economista, formada pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, em 2005. Sua monografia discorreu sobre as trajetórias empresariais recentes da Embraco, em abordagem mesoeconômica, sob orientação do prof. dr. Roberto Vermulm. Está realizando mestrado *strictu sensu* em economia no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com previsão de conclusão em julho de 2011. Sua dissertação abordará a insustentabilidade econômica e ambiental do atual estilo de desenvolvimento brasileiro, sob orientação do prof. dr. Carlos Eduardo Young. Coordenadora de economia e conservação na Conservação Internacional do Brasil (CI-Brasil).

CARLOS HENRIQUE VIEIRA SANTANA

Doutorando em ciência política pelo IESP-UERJ e pesquisador do Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo. Atualmente desenvolve pesquisa sobre o tema, com bolsa do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CARLOS PINKUSFELD BASTOS

Professor Adjunto do Instituto de Economia da UFRJ. Mestre pelo Instituto de Economia pela UFRJ e PhD pela New School for Social Research. Membro do Comitê Científico do Centro Internacional Celso Furtado, de onde foi Diretor Acadêmico entre 2007-2008. Como professor já lecionou na Universidade Federal Fluminense e participou de cursos de especialização no BNDES

e IPEA/CICEF. Com pesquisador participou de pesquisas no IE/UFRJ, no Levy Institute em Nova York, foi consultor da primeira PINTEC do IBGE e é pesquisador bolsista do IPEA. Trabalhou como economista da Associação de Bancos de Investimento (ANBID). Tem artigos publicados em revistas científicas e é autor de capítulos de livros.

CARMEM APARECIDA FEIJÓ

Graduação em economia (UFRJ, 1974), mestrado pela COPPE/UFRJ (1980), PhD em economia na University of London, University College (1991). Foi economista da Diretoria de Pesquisas do IBGE, função que reassumiu depois do doutorado, quando chefiou o Departamento de Indústria (1990-92). Professora adjunta da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (1992), ministrando cadeiras na área de macroeconomia. Assessora da presidência do IBGE (1994-2003). Professora da UFF em dedicação exclusiva (2003), e na Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE. Áreas de interesse: análises sobre o comportamento de firmas industriais, organização industrial e metodologia das contas nacionais. Artigos em periódicos nacionais e internacionais, capítulos em livros e organização de livro didático em contas nacionais. Membro eleita do International Statistical Institute (desde 1997) e consultora do Statistical Advisory Panel for the Human Development Report (2001-03).

CESAR BOLAÑO

Doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas, professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe e do PPG em Comunicação da UnB.

CLAUDIO SALM

Economista, graduou-se na Faculdade de Economia da UFRJ (1963). Fez pós-graduação na Escolatina (Programa de estudos econômicos latino-americanos para graduados) da Universidade do Chile (1965-67), tendo sua dissertação aprovada em 1969. Doutor em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (1980). Sua tese, *Escola e Trabalho*, foi publicada pela editora Brasiliense em 1982.

DANILO RAIMUNDO DE ARRUDA

Doutorando em economia da indústria e da tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (2010). Bacharel em ciências econômicas pela Universidade Federal de Campina Grande (2008). Membro da equipe técnica de elaboração do Plano Diretor do Município de Queimadas/PB. Realizou os Estudos Propositivos para Dinamização de Territórios Rurais - Ministério do Desenvolvimento Agrário/SDT. Atualmente é pesquisador da RedeSist do Instituto de Economia da UFRJ. Tem experiência na área de economia, com ênfase em economia regional (Nordeste), economia industrial e políticas públicas.

ERNANI TORRES

Professor Associado do Instituto de Economia da UFRJ. Formado em economia e com Mestrado e Doutorado na mesma área pela UFRJ. Foi economista do BNDES (1978-2011), na posição de Superintendente da Área de Pesquisa e Acompanhamento Econômico - APE e da Área de Exportação - BNDES EXIM, tendo passado também pelas áreas de Petróleo e Gás, Privatização e Planejamento. Foi assessor especial da diretoria da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Entre seus principais trabalhos destacam-se: "O papel do petróleo na geopolítica americana" (Fiori, José Luis, (org.), *O poder americano*, Vozes, 2004) e "Perspectivas do investimento 2007-2010: uma síntese" (Torres. E. e Puga F. (org.), *Perspectivas do Investimento 2007-2010*, BNDES, junho de 2007). Seus interesses principais da pesquisa são Economia do Petróleo, Economia Política Internacional e Política Monetária.

FRANCISCO FONSECA

Graduado em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1988), mestre em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas (1994) e doutor em história social pela Universidade de São Paulo (2001). Professor de ciência política da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP - Escola de Administração de Empresas, EAESP) desde 1995. Ministra aulas na graduação e no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo. Atua na área de ciência política e suas interfaces com a administração pública, a história, a economia e a comunicação.

GREGORIO VIDAL

Professor-pesquisador titular do Departamento de Economia da Universidade Autónoma Metropolitana (UAM-Iztapalapa), México. Doutor em estudos latino-americanos (ciências políticas) pela UNAM. Pesquisador nacional, membro regular da Academia Mexicana de Ciências; membro de número da Academia Mexicana de Economia Política. Coordenador de pesquisa e pós-graduação da Divisão de Ciências Sociais e Humanidades (UAM-Iztapalapa). Coordenador do projeto de pesquisa “Desenvolvimento e seus atores: políticas públicas regionais e globais”, colaboração acadêmica entre a UAM e a Complutense de Madri. Coordenador, pelo Departamento de Economia da UAM-Iztapalapa, da Redde Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado. Tutor do doutorado de economia da UNAM. Atuais linhas de pesquisa: grandes empresas, privatizações e reforma econômica na América Latina; determinantes do investimento estrangeiro direto: o caso da América Latina; América Latina, democracia e construção do desenvolvimento.

JOSÉ ALMINO DE ALENCAR

Sociólogo e escritor, nasceu em Recife, PE. Graduado pela Faculté des Lettres et Sciences Humaines de l' Université de Paris-Nanterre, mestrado em economia pela Vanderbilt University e doutorado em sociologia pela University of Chicago. Foi *economic affairs officer* do Secretariado das Nações Unidas (1978-85). Publicou, entre outros, *O motor da luz*, romance, São Paulo: Ed. 34, 1994 (tradução francesa: Les Nôtres, Maisonneuve & Larose, 2005); *A estrela fria*, poesia, Companhia das Letras, 2010; *Balmaceda* de Joaquim Nabuco, organização e apresentação, Cosac Naify, 2008. Tem traduzido extensivamente para o teatro sendo que *Jornada de um poema*, de Margaret Edson, e *Quem tem medo de Virginia Woolf?*, de Edward Albee lhe valeram o Prêmio IBEU de Teatro. Sócio honorário do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Presidente da Fundação Casa de Rui Barbosa (2003-2011), onde atualmente é pesquisador.

JOSÉ LUIS GORDON

Economista, formado pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (2004). Fez sua monografia sobre políticas de inovação no Brasil (1950-2000) sob orientação do prof. dr. Roberto Vermulm. Mestrado

strictu sensu em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2010), com uma dissertação sobre a política brasileira de inovação para nanotecnologia no Brasil de 2004 a 2008, sob orientação do prof. dr. José Eduardo Cassiolato. Atualmente, trabalha como analista de política e indústria na área de Política Econômica da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

JOSÉ MARIA DIAS PEREIRA

Graduação em ciências econômicas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, mestrado em economia rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e doutorado em economia pela Universidade Federal de Pernambuco. Aposentou-se como professor-adjunto do curso de economia da Universidade Federal de Santa Maria, onde ocupou diversos cargos, inclusive o de Pró-Reitor de Planejamento. Desde 2002 é professor do Centro Universitário Franciscano (UNIFRA), tendo sido diretor da área de ciências sociais e aplicadas. Elaborou o projeto de criação do curso de graduação em economia da UNIFRA e foi seu primeiro coordenador. Coordenador do curso de PG em finanças, professor do curso de PG em gestão pública. Tem artigos publicados em Revista de Economia Política, Ensaios FEE e Análise Econômica (UFRGS), entre outros.

JULIA MELLO DE QUEIROZ

Economista pela UFRJ, onde atualmente cursa o mestrado de economia. Trabalhou com o grupo RedeSist / IE (Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais) e atualmente está vinculada ao GEMA / IE (Grupo de Economia do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável). Realizou diversos estudos na área de economia do meio ambiente, incluindo valoração ambiental de unidades de conservação, estimação de valores para comercialização de créditos de carbono, geração de renda para população indígena. Prêmio de terceiro colocado no XIX Concurso de Monografia Economista Celso Furtado (2009) concedido pelo Corecon/RJ com o trabalho “Custo de oportunidade da conservação e redução de emissão de carbono por desmatamento e degradação florestal (REDD): um estudo de caso para a Amazônia brasileira”. Atualmente desenvolve sua dissertação de mestrado sobre determinantes da inovação ambiental.

JULIO MANUEL PIRES

Bacharel em economia pela FEA-USP e em história pela FFLCH-USP. Mestre e doutor em economia pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da FEA-USP. Atualmente é professor titular do Programa de Estudos Pós-Graduados e do Departamento de Economia da PUC-SP e professor doutor do Departamento de Economia da FEA-RP/USP.

LEONARDO MARTINS BARBOSA

Graduação em história pela PUC-RJ (2007), quando defendeu a monografia “Dois quadros da desordem: mudanças no discurso médico sobre a epilepsia entre 1859-1906”, sob orientação da professora doutora Margarida de Souza Neves. Dissertação de mestrado (2010) sobre “Crise e transição na Revista de Cultura & Política (1978-1982): uma análise do momento da Abertura”, produzida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em História Social da Cultura da PUC-Rio, sob orientação do professor doutor Luís Reznik.

LÚCIO HANAI VALERIANO VIANA

Graduado em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006) e mestrado em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (2009). Atua na área de ciência política e administração pública. Atualmente é professor-tutor de disciplinas relacionadas à ciência política, administração pública e macroeconomia do FGV-Online.

LUIZ CARLOS DELORME PRADO

Professor do Instituto de Economia da UFRJ, diretor-Presidente do Centro Celso Furtado, PhD em economia pela Universidade de Londres, ex-conselheiro do Cade, ex-presidente do Conselho Federal de Economia. Ministra aulas regularmente na ENAP, fez palestras para a Funag e o Instituto Rio Branco do MRE, para a Escola Superior de Guerra e muitas outras instituições do Brasil e do exterior. Tem dezenas de trabalhos científicos e técnicos publicados no Brasil e no exterior.

MARCOS COSTA LIMA

Professor da Universidade Federal de Pernambuco. Áreas de interesse: ciência política, com ênfase em economia internacional e política internacional comparada. Membro

da Comissão do MEC para implantação da Universidade da Integração Latino Americana; do grupo Clacso-Mercosul, sócio da Latin American Studies Association, professor colaborador da Universidad Nacional de Rosário, Argentina, pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, pesquisador colaborador da University of Wales-Swansea, pesquisador associado do Centre de recherche et de documentation sur l'Amérique Latine, membro de conselho científico do Observatório do Nordeste da Fundação Joaquim Nabuco. Membro do Conselho deliberativo do Centro Internacional Celso Furtado.

MAURÍCIO ANDRADE WEISS

Graduação em ciências econômicas pela Universidade Federal do Paraná (2007), mestrado em economia, subárea economia do desenvolvimento, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010). Atualmente é doutorando em economia, subárea teoria econômica, pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

MAURICIO A. HERRERA JARAMILLO

Engenheiro químico, mestre em desenvolvimento rural pela Pontifícia Universidad Javeriana - Bogotá, Colômbia. Pesquisador do Grupo de Conflitos, Região e Sociedade Rural e do Departamento de Desenvolvimento Rural e Regional da Faculdade de Estudos do Ambiente e Rural na Pontifícia Universidad Javeriana. Nos últimos anos, suas áreas de interesse foram a análise da relação dos modelos de desenvolvimento para as mudanças culturais na América Latina, e as relações entre meio rural e cultura, incluindo a análise de como as estratégias e os fenômenos relacionados a processos de modernização (consumo de mídia, música, arte, moda, imagem agronegócio etc.) concentraram-se em práticas sociais e culturais das comunidades rurais.

NORBERTO MONTANI MARTINS

Graduado em ciências econômicas pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2009). Atualmente cursa o mestrado em economia na mesma instituição. Pesquisador do Grupo de Estudos sobre Moeda e Sistema Financeiro e da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Bolsista do Centro

Internacional Celso Furtado, com o projeto de dissertação “Bancos de desenvolvimento: necessidade, perenidade e desenvolvimento financeiro – Uma avaliação do caso brasileiro pós-liberalização financeira (1995-2010)”.

RICARDO ISMAEL

Professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio. Coordenador do Laboratório de Pesquisa “Governo, Desenvolvimento e Equidade”. Coordenador do *Lato Sensu* Gestão Governamental e Avaliação de Políticas Sociais. É um dos editores da revista eletrônica “Desigualdade & Diversidade - Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio”, periódico semestral publicado desde 2007. Nos últimos anos tem procurado também desenvolver projetos de pesquisa sobre os seguintes temas: federalismo e desigualdades regionais em perspectiva comparada; Ideias, intelectuais e instituições políticas; sindicalismo, emprego e mercado de trabalho.

ROBERTO SATURNINO BRAGA

Formado em engenharia pela Universidade do Brasil (1954). Estudos na Cepal e no Iseb. Como funcionário do BNDES, especializou-se em engenharia econômica. Deputado federal, vereador, prefeito do Rio de Janeiro (eleito em 1985), senador da República em diversas legislaturas (até 2006). Autor de diversos livros, inclusive de ficção. Presidente do Instituto Casa Grande.

RODRIGO GHALOU DIEGUEZ

Graduado em ciências sociais pela PUC-RJ (2007), tendo realizado duas pesquisas de iniciação científica e recebido bolsa PIBIC/CNPq em uma delas e mestre em ciências sociais (Bolsa Capes) na PUC-RJ (2009-2011), tendo defendido a dissertação de mestrado intitulada “Autonomia, *accountability* e coesão interna: uma análise político-institucional de consórcios intermunicipais”, sob orientação de Ricardo Ismael. Áreas de interesses: ciência política, com ênfase em federalismo e relações intergovernamentais, neo-institucionalismo e processos decisórios, política municipal e avaliação de políticas públicas. Publicou artigo completo no “Boletim Petróleo, Royalties e Região”, 28, 7-11 junho 2010; apresentou 3 trabalhos com publicação completa em anais dos congressos XIV Encontro Regional de História ANPUH-Rio (2010), Seminário

Internacional Desenvolvimento Regional do Nordeste (2009) e II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política (julho, 2011); e 1 pôster – ABCP (2010). Sua monografia de graduação está publicada em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/>.

ROSA FREIRE D'AGUIAR FURTADO

Jornalista, repórter e redatora da Manchete (1970-73), no Rio de Janeiro. Correspondente em Paris das publicações da editora Bloch (1973-76), e da revista IstoÉ (1977-86), respondendo também pela cobertura jornalística de Espanha, Portugal e Oriente Médio. Desde 1986 trabalha no mercado editorial. Traduziu do francês, do espanhol e do italiano cerca de cem títulos, de autores como C. Lévi-Strauss, L.-F. Céline, M. Vargas Llosa, E. Sabato, H. de Balzac, I. Calvino, Stendhal, G. Pérec, M. de Montaigne. É autora de *Memória de tradutora* (2004), Florianópolis: Escritório do Livro/NUT; editora de *Edição comemorativa do cinquentenário de Formação Econômica do Brasil* (2009), São Paulo: Companhia das Letras; da coleção *Arquivos Celso Furtado* (Centro Celso Furtado/Contraponto).

§

Editorial

O Centro Celso Furtado tem procurado ao longo dos últimos anos estimular o debate público e as atividades de ensino e de pesquisa no Brasil, tendo como foco o tema do desenvolvimento em suas diferentes dimensões, em sintonia com as preocupações registradas na obra e na trajetória de Celso Furtado.

A publicação *Cadernos do Desenvolvimento* tem participado desse esforço, registrando contribuições valiosas dos sócios do Centro Celso Furtado, de professores dos principais programas de pós-graduação do país, e também de jovens pesquisadores, muitos deles apoiados por bolsas de mestrado e de doutorado oferecidas pelo próprio Centro Celso Furtado.

Novos desafios se colocam nesta década para a publicação. Entre eles, o de procurar ampliar sua divulgação em nível nacional e internacional, registrando e repercutindo as reflexões mais relevantes sobre o desenvolvimento no mundo contemporâneo. Além disso, deve contribuir para fomentar o debate interdisciplinar, no qual diferentes campos científicos dialogam, identificam pontos comuns na agenda de discussão, e buscam sistematizar os aspectos complementares no debate envolvendo o desenvolvimento.

Nessa perspectiva, a partir deste número os *Cadernos do Desenvolvimento* passam a ter uma versão no formato eletrônico, além da tradicional edição impressa, o que permite expandir seu alcance e fortalecer sua repercussão. Inicia-se também, de forma sistemática e semestral, a seleção de artigos acadêmicos para publicação previamente submetidos a pareceristas, procurando assim atender aos critérios e procedimentos para seu reconhecimento como periódico científico publicado no Brasil.

Este número apresenta, inicialmente, em ordem alfabética de autores, os artigos encaminhados para apreciação até final de março do ano corrente, e que foram aprovados por pareceristas e revisados por seus autores em tempo hábil para publicação neste número.

É importante dizer que nesta primeira chamada de artigos foram registradas aproximadamente trinta submissões. Todas elas abordando distintos aspectos do tema do desenvolvimento, envolvendo principalmente os campos da economia, da ciência política, das relações internacionais e do direito.

Doravante espera-se também contar com as reflexões de outras áreas científicas, sobretudo daquelas que apoiam e refletem regularmente sobre o desenvolvimento

brasileiro e dos países periféricos, e a respeito da obra de Celso Furtado e de seus principais interlocutores.

Em seguida, esta edição contempla seção intitulada “Desenvolvimento no mundo contemporâneo: agenda, interdisciplinaridade e perspectiva comparada”, a qual procura abrir espaço para a participação dos sócios do Centro Celso Furtado, e para convidados como pesquisadores sêniores e personalidades públicas reconhecidas por seu notório saber.

Registramos nesta seção dois conjuntos de contribuições. O primeiro reúne os textos de Luiz Carlos Delorme Prado, intitulado “Política de concorrência e desenvolvimento: reflexões sobre a defesa da concorrência em uma política de desenvolvimento”; de Marcos Costa Lima, com o título de “O Brasil na segunda década do século XXI: desafios, mudanças e novas questões”; e de Roberto Saturnino Braga, denominado “Na política: bons ventos para os duzentos anos”. Os três autores procuram olhar para o Brasil de forma prospectiva, expressando, por assim dizer, certo otimismo com algumas tendências apresentadas no final dos anos 2000, mas sem perder de vista os desafios na dimensão institucional, os obstáculos históricos ao nosso desenvolvimento e a necessidade de valorização da política na elaboração de um projeto nacional.

Ainda nesta seção encontra-se outro conjunto de textos, no qual ganham destaque as reflexões de Cesar Bolaño, apresentadas sob o título de “Indústria e criatividade: uma perspectiva latino-americana”, e o trabalho de Gregorio Vidal, intitulado “México: o secundário-exportador e o aprofundamento do subdesenvolvimento”. Bolaño retoma algumas das preocupações de Celso Furtado registradas no final dos anos 1970, no livro *Criatividade e dependência na civilização industrial*, mas enfatizando alguns desafios para o Brasil contemporâneo, como uma melhor definição para os direitos de propriedade intelectual e a universalização da internet banda larga. Vidal, por sua vez, apresenta uma visão crítica em relação às transformações ocorridas na economia do México nos últimos anos, que em boa medida, segundo o autor, aumentaram o conteúdo de importados da indústria nacional, consolidaram uma dependência no comércio exterior em relação aos Estados Unidos, e ampliaram a informalidade no mercado de trabalho em atividades com baixo valor agregado tecnológico.

Nesta edição os *Cadernos do Desenvolvimento* iniciam, seguindo a tradição da história oral, a publicação de entrevistas com pessoas que acompanham, analisam e participam de variadas maneiras da evolução do desenvolvimento brasileiro contemporâneo. A primeira delas é com Luciano Coutinho, presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e profundo conhecedor dos (des)caminhos e dilemas da economia nacional. A entrevista foi realizada na sede do banco, tendo como entrevistadores os economistas Claudio Salm, Carlos Pinkusfeld e Ernani Torres, a jornalista Rosa Freire d’Aguiar Furtado e o cientista político Ricardo Ismael.

Também nos concedeu uma entrevista o economista Luiz Gonzaga de Mello Belluzo, um dos mais destacados intérpretes do pensamento desenvolvimentista brasileiro. Seus entrevistadores foram o economista Alexandre Freitas Barbosa, a jornalista Rosa Freire d'Aguilar Furtado, e os cientistas políticos Bernardo Ricupero e Ricardo Ismael.

Neste momento em que a publicação renova seus objetivos iniciais e amplia seu escopo, não poderia faltar uma seção permanente dedicada ao patrono do Centro Celso Furtado, com escritos do próprio Celso Furtado, bem como ensaios sobre sua vida e seu legado intelectual. No “Dossiê Celso Furtado” os leitores poderão desfrutar do texto “Raúl Prebisch”, um registro realizado por Furtado poucos dias depois da morte do economista argentino, ocorrida em abril de 1986. Julgamos oportuna esta homenagem no momento em que o Centro Celso Furtado lança no Brasil, com a Editora Contraponto, e tradução de Teresa Dias Carneiro e Cesar Benjamin, o livro *Raúl Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do Terceiro Mundo*, de autoria de Edgar J. Dosman.

O “Dossiê Celso Furtado” traz também o ensaio de José Almino de Alencar, intitulado “Celso Furtado: um senhor brasileiro”. O autor, pesquisador da Fundação Casa de Rui Barbosa, procura discorrer sobre aspectos substantivos da obra de Furtado, ressaltando especialmente a importância da análise histórica e algumas de suas contribuições teóricas.

Fechando este nono número dos *Cadernos do Desenvolvimento* são apresentadas duas resenhas. A de Carmen Feijó é sobre o estudo coordenado por Luis Bértola e José Antonio Ocampo, intitulado “Desarrollo, vaivenes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la independencia”. A de Marcos Costa Lima diz respeito ao livro *The Deepest Wounds. A Labor and Environmental History of Sugar in Northeast Brazil*, do historiador norte-americano Thomas D. Rodgers.

Finalmente, agradecemos aos convidados que prontamente aceitaram fazer parte dos Conselhos Editorial e Consultivo dos *Cadernos do Desenvolvimento*, e aos pareceristas que colaboram neste número.

Um agradecimento especial a toda a equipe do Centro Celso Furtado, comprometida com esta nova etapa da publicação. Não poderia ser diferente, mas é importante o registro: este é o trabalho de uma equipe. §

Ricardo Ismael
Editor

Editorial

The Celso Furtado Center has, in recent years, sought to stimulate public debate as well as teaching and research activities in Brazil, focusing its efforts on the theme of development in all its different dimensions, in line with the concerns raised by the life and work of Celso Furtado.

*The publication **Cadernos do Desenvolvimento** (Development Journal) has played its part in this concerted effort, including in its pages important contributions made by the Center's partners, by professors participating in the country's leading post-graduate programs, as well as by young researchers, many of these supported by Master's and PhD scholarships funded by the Celso Furtado Center.*

The publication faces a number of new challenges in this decade. These include trying to expand its readership both at home and abroad, setting down and discussing the most relevant issues related to development in the modern-day world. In addition, it means to contribute to the dissemination of the interdisciplinary debate, in which different scientific fields engage in dialogue, identify points of common interest within the agenda of discussions, and seek to systemize complementary aspects within the debate on development.

*With this in mind, and starting with this edition, the **Cadernos do Desenvolvimento** will also offer a version in electronic format, in addition to the traditional printed version, thereby enabling it to expand its reach and broaden its impact. This edition will also begin a systematic and six-monthly selection of academic articles for publication that have been previously submitted to our partners, the aim being to fulfill the criteria and procedures required to have the publication recognized as a scientific periodical published in Brazil.*

Placing them in alphabetical order according to their authors' names, this present edition begins by offering its readers those articles that were submitted by the end of March of the current year, and that were approved by our partners and revised by their authors before the deadline for publication.

It should be noted that our initial request for articles saw around thirty articles submitted. All of them dealt with distinct aspects of the theme of development, mostly

involving the fields of economics, political science, foreign relations and law.

In the future, we also hope to be able to provide an insight into the views of other scientific areas, especially those that support and regularly reflect Brazil's development and that of peripheral nations, as well as into the works of Celso Furtado and his leading peers.

This edition also includes a section entitled "Development in the modern world: agenda, interdisciplinarity and perspectives compared", which seeks to provide a space for partners of the Celso Furtado Center, and for guests, such as important researchers and well known personalities recognized for their insight, to participate as well.

This section contains two sets of contributions. The first brings together the writings of: Luiz Carlos Delorme Prado, under the heading of "Competition and development policy: reflections on the defense of competition within a policy of development"; Marcos Costa Lima, entitled "Brazil in the second decade of the 21st Century: challenges, changes and new questions"; and those of Roberto Saturnino Braga, entitled "In politics: favorable winds for two hundred years". These three authors seek to view Brazil from a prospective angle, expressing, one might say, a certain degree of optimism with regard to certain tendencies that were visible during the first decade of this new century, but without losing sight of the challenges on the institutional plane, the historical obstacles to our development and the need to give value to politics in the preparation of a national project.

*This section also contains a second set of writings, most notably those by Cesar Bolaño, under the title of "Industry and creativity: a Latin American perspective", and the work of Gregorio Vidal, entitled "Mexico: the secondary exporter and deepening underdevelopment". Bolaño goes back to some of the concerns shown by Celso Furtado, discussed at the end of the 1970s in his book *Criatividade e dependência na civilização industrial* (Creativity and dependence in the industrial civilization), but here he emphasizes some of the challenges facing contemporary Brazil, such as a better definition of the rights of intellectual property, and*

the universalization of broad band internet access. Vidal, meanwhile, puts forward a critical view of the transformations that have taken place in Mexico in recent years, which to a certain degree, according to the author, have increased the content of imports in the nation's industrial output, consolidated its dependence on foreign trade in relation to the United States, and increased the informality of the labor market in sectors with low technological added value.

In this edition, the *Cadernos do Desenvolvimento* follows on in the tradition of the oral story, and begins publishing interviews with people who have followed, analyzed and taken part in a variety of ways in the evolution of present-day Brazilian development. The first of these interviews is with Luciano Coutinho, president of BNDES, the National Bank for Economic and Social Development, who has a deep understanding of the right and wrong paths and the dilemmas facing the national economy. The interview was held at the bank's headquarters, and the interviewers included economists Claudio Salm, Carlos Pinkusfeld and Ernani Torres, journalist Rosa Freire d'Aguiar Furtado, and political scientist Ricardo Ismael.

We were also granted an interview with economist Luiz Gonzaga de Mello Belluzo, one of the leading interpreters of Brazilian developmentalist thinking. His interviewers were economist Alexandre Freitas Barbosa, journalist Rosa Freire d'Aguiar Furtado, and political scientists Bernardo Ricupero and Ricardo Ismael.

At a time when our publication is renewing its initial objectives and expanding its horizons, one could not but include a permanent section dedicated to the patron of the Celso Furtado Center, with writings by Celso Furtado himself, as well as essays on his life and his intellectual legacy. In the "Dossiê Celso Furtado" (Celso Furtado dossier), readers can enjoy an article entitled "Raúl Prebisch", written by Furtado a few days after the death of this renown Argentine economist, in April of 1986. We consider this tribute opportune at a time when the Celso Furtado Center is in the process of launching, in conjunction with publishers Editora Contraponto (translation by Teresa Dias Carneiro and Cesar Benjamin), the

book entitled Raúl Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do Terceiro Mundo (*The life and times of Raúl Prebisch*), by author Edgar J. Dosman.

The "Dossiê Celso Furtado" also includes an essay by José Almino de Alencar, entitled "Celso Furtado: um senhor brasileiro" (*Celso Furtado: a Brazilian gentleman*). The author, a researcher at the Casa de Rui Barbosa Foundation, discusses the substantive aspects of Furtado's work, especially highlighting the importance of his historical analysis and some of his theoretical contributions.

To close this ninth edition of the *Cadernos do Desenvolvimento* we have included two reviews. The first, by Carmem Feijó, looks at the study coordinated by Luis Bértola and José Antonio Ocampo, entitled "Desarrollo, vaivenes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la independencia" (*Development, swings and inequality: an economic history of Latin America since Independence*). The second, by Marcos Costa Lima, deals with the book *The Deepest Wounds. A Labor and Environmental History of Sugar in Northeast Brazil*, by North American historian Thomas D. Rodgers.

Finally, we thank those who were invited and who promptly accepted to be part of the *Cadernos do Desenvolvimento's* Editorial and Consultative Boards, and those partners who collaborated on this edition.

A special thanks goes to the whole team at the Celso Furtado Center, which has shown such commitment to this new phase of our publication. One could expect no less, but it is important to emphasize that: this is the result of teamwork. §

Ricardo Ismael
Editor

Alexandre Hamilton Bugelli
Júlio Manuel Pires

Uma revisão da Teoria de Estagnação de Celso Furtado e a crise econômica dos anos 1960

RESUMO

O presente artigo trata da revisão da Teoria da Estagnação Econômica de Celso Furtado, forjada durante os períodos de crescimento industrial do pós-guerra, paradoxalmente marcados por altas taxas de crescimento econômico, depressão e novo ciclo de crescimento, em um contexto no qual as formulações daquele autor foram amplamente analisadas. O artigo “Political Obstacles to Economic Growth in Brazil”, editado em 1965, durante o exílio, quando o economista lecionou como professor convidado em Yale, nos Estados Unidos, constitui uma fonte de alguns pensamentos pouco explorados do autor.

Palavras-chave

Desenvolvimento, estagnação, substituição de importações e industrialização.

ABSTRACT

This article is essentially a revision of Celso Furtado's Economic Stagnation Theory, which he developed during the post-war industrial growth era. This period was paradoxically marked by high rates of economic growth, depression, and then renewed cycles of growth, a context in which the above-mentioned author's definitions have been extensively studied. The article “Political Obstacles to Economic Growth in Brazil”, published in 1965 during his exile, when the economist was a visiting professor at Yale in the US, has provided a valuable source for some of the author's lesser known views.

Keywords

Development, stagnation, import substitution and industrialization.

1. Introdução

O presente artigo trata da revisão da Teoria da Estagnação Econômica de Celso Furtado, forjada durante os anos 1960. Furtado pretendia explicar os períodos de crescimento industrial do pós-guerra, paradoxalmente marcados por altas taxas de crescimento econômico, estagnação e novo ciclo de crescimento, em um contexto no qual as formulações daquele autor foram amplamente analisadas.

A economia brasileira experimentou um vigoroso período de crescimento econômico que se iniciou no pós-guerra e se estendeu até os anos 1980. Nesse intervalo, entre 1956 e 1961, a taxa média de crescimento do produto industrial alcançou 11% a.a. O ciclo ascendente foi interrompido entre 1962 e 1967 quando esta taxa declinou, atingindo 2,6% a.a. No mesmo intervalo as taxas de crescimento da formação bruta de capital fixo decaíram, evidenciando a perda do dinamismo da economia (SERRA, 1998). As taxas de inflação saltaram de 34,7% a.a. em 1961 para 50,1% a.a. em 1962, atingindo 89,9% a.a. em 1964. Em 1968, a economia volta a crescer em ritmo vertiginoso e a taxa de crescimento média do produto industrial passa a apresentar taxas de crescimento na casa dos 13% a.a. até meados de 1973, atribuindo-se ao período a alcunha de o “Milagre Econômico Brasileiro”.

A economista Maria da Conceição Tavares, através do artigo “Além da Estagnação” (TAVARES, 1977),¹ apresenta uma série de qualificações às postulações de Furtado sobre a economia brasileira da década de 1960. O ponto fundamental da crítica de Tavares, para o qual desejamos chamar atenção, diz respeito ao fato de ela se concentrar em dois pontos essenciais: de um lado, ela se baseia apenas no livro *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (FURTADO, 1966) e não atenta para as restrições de ordem política que Furtado aborda em outras obras. Ou seja, Tavares não considera a evolução das ideias de Furtado sobre a estagnação ao longo dos anos 1960 e, de outro, deixa de considerar a riqueza maior do pensamento furtadiano. É no processo de diversificação industrial ocorrido em uma economia agroexportadora semelhante à do Brasil que Tavares questiona algumas das categorias utilizadas pelo autor, aludindo que este teria considerado o modelo como operando em regime de concorrência perfeita. Afirma ainda a autora que a retomada do crescimento (“Além da estagnação” foi publicado em 1973) contradizia a teoria estagnacionista proposta por Furtado.

Acreditamos que a crise política iniciada com a renúncia do Presidente Jânio Quadros – que culminou com o golpe de 1964 e o fim do “milagre econômico”

1. Elaborado em coautoria com o economista José Serra.

– tenha colaborado no sentido de dificultar as interpretações dos fenômenos econômicos do período.

Além da controvérsia entre Furtado e Tavares, o artigo “Political Obstacles to Economic Growth in Brazil” (FURTADO, 1965),² publicado durante o exílio, quando Furtado lecionava como professor convidado em Yale, constitui uma valiosa fonte de alguns pensamentos pouco explorados do autor.

O pensamento de Furtado não estava limitado às análises pontuais sobre um ou outro período em especial, mas sobre o processo de desenvolvimento econômico nos países periféricos, sobretudo no Brasil, o que nos leva a analisar seus diagnósticos não apenas diante da crise, mas sobre todo o processo de implantação e consolidação do capitalismo nesses países. Portanto, é preciso analisar as interpretações do autor, respeitando-se a evolução do seu pensamento ao longo de algumas de suas obras.

O artigo encontra-se subdividido em três partes, essa introdução e outras duas. A segunda é voltada à análise da Teoria Estagnacionista proposta por Celso Furtado. O diagnóstico de Furtado vai sendo construído ao longo do artigo já mencionado e de quatro publicações do autor: *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (FURTADO, 1961), *A pré-revolução brasileira* (FURTADO, 1962), *Dialética do desenvolvimento* (FURTADO, 1964) e *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (FURTADO, 1966). Entende-se que nesses cinco trabalhos Furtado se empenha em registrar as observações de um processo único em franco desenvolvimento – o crescimento e a diversificação industrial na América Latina, e ao mesmo tempo em seguir ajustando o seu instrumental teórico, buscando o melhor método para enfim apresentar um amplo diagnóstico das limitações do desenvolvimento industrial brasileiro. A análise de cada trabalho seguirá a ordem cronológica das edições originais. Conclui o artigo com as considerações finais.

2. Em *International Affairs*, vol. 41, n. 2, April 1965. Economic Growth Center, Yale University, USA, publicado também em *Obstacles to Change in Latin America*, org. VELIZ, C. London: Oxford University Press, por ocasião da Conference on Obstacles to Change in Latin America. Chatham House, 1965.

2. A estagnação segundo Celso Furtado

Formação econômica do Brasil (FURTADO, 1959) é um marco entre os estudos que almejaram construir uma interpretação das economias periféricas. A obra é referência primordial para aqueles que buscam entender os elementos que levaram à industrialização dos países latino-americanos. Além do minucioso relato de Furtado sobre o processo de industrialização por substituição de importações, o trabalho aponta para alguns efeitos indesejáveis do modelo, como os estrangulamentos no balanço de pagamentos. Todavia, entendemos que, na avaliação do autor, a possibilidade de estagnação nas economias subdesenvolvidas tem sua gênese a partir de *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (FURTADO, 1961).

No capítulo 5 (FURTADO, 1961:195-231), Furtado expõe algumas

limitações às quais estavam sujeitas as economias primário-exportadoras que experimentaram o modelo de Industrialização por Substituição de Importações e a possibilidade de rompimento com as assimetrias oriundas da divisão internacional do trabalho e, portanto, com a dependência do nível de emprego dessas economias em face das oscilações do comércio internacional. Em meio a essa discussão, em “Análise monetária corrente do problema do desequilíbrio” (FURTADO, 1961:211-231), o autor retoma as dificuldades e distorções infligidas às economias que atingem determinado grau de diversificação em suas estruturas de produção, como é o caso do Brasil, e seus reflexos no balanço de pagamentos. A escassez de divisas por causa do lento crescimento das exportações eleva os preços dos bens importados para o consumo e o custo cambial dos investimentos, o que proporciona aumento nos custos de produção que são repassados aos preços finais.

Na prática, a situação tem-se apresentado em grande número de países, inclusive o Brasil, como alternativa entre abandonar a política de desenvolvimento e multiplicar as medidas administrativas como defesa contra um profundo desequilíbrio de balanço de pagamento, que se projeta na estrutura de custos e preços sob a forma de múltiplas distorções. Ao lado dessas alternativas permanece como simples ilusão – visto que se apoia num inadequado diagnóstico do problema – a ideia de ser possível conquistar o equilíbrio externo no dia em que se extirpe o mal inflacionário. Ora, a inflação não é, neste caso, um fenômeno autônomo, mas uma manifestação externa de desajustamentos estruturais que acompanham o processo de crescimento, em certas fases do subdesenvolvimento, como é, aliás, também, o desequilíbrio no balanço de pagamentos. A menos que se possam prever e evitar esses desajustamentos, pagaremos, para não ter inflação e desequilíbrio externo, o preço de aceitar a estagnação ou, no mínimo, um ritmo mais lento de crescimento. (FURTADO, 1961:227)

Nota-se o grande interesse de Furtado em encontrar uma solução para o desequilíbrio externo sem sacrificar o desenvolvimento. Parte da solução teria de ser no âmbito da demanda, portanto, a gestão cambial por si só não seria uma alternativa consistente, o mesmo ocorrendo com medidas pontuais de contenção da inflação.

O autor também chama atenção para possíveis desajustes internos entre oferta e demanda. Segundo o autor, na formação do capital o sistema de preços é um instrumento de orientação impreciso, principalmente em economias subdesenvolvidas, nas quais a atividade empresarial é pioneira em muitos setores. Os novos negócios são estabelecidos em bases puramente conjecturais, inclusive quanto às reações dos concorrentes externos, mais experientes e financeiramente robustos. O capital estrangeiro, que exerce grande peso nos investimentos globais, defronta-se com duas alternativas:³ ativar uma política de preços agressiva, reduzindo-os de forma a levantar uma barreira à entrada dos concorrentes

3. Segundo Tavares (TAVARES, 1985), as duas alternativas formam uma só estratégia adotada pelos oligopólios internacionais que se instalaram no Brasil.

locais ou instalar-se no país amparado por subsídios e/ou tarifas favorecidas.⁴ Dado o lento crescimento da capacidade para importar, que depende das divisas geradas pelas exportações, e o fato de a indústria substitutiva gerar demanda por produtos em setores pioneiros, e, portanto, onde há maiores riscos, é o capital estrangeiro que se interessa por investimentos nas novas atividades. Aos empreendedores nacionais resta a opção por investimentos de menor risco, frequentemente em atividades que já desenvolviam havia algum tempo, resultando de todo o processo um excesso da capacidade de produção em determinados setores e insuficiência em outros (FURTADO, 1961:229).

Concluimos, portanto, que a análise não se restringe à oferta de forma estanque, tampouco tem suas raízes no volume de investimentos, haja vista que deste ponto de vista o problema era de ordem qualitativa; uma assimetria na oferta de bens.

Não se trata, apenas, de criar condições propícias a que os empresários intensifiquem seu esforço de inversão: é necessário dar um passo adiante, garantindo que as inversões provoquem as modificações estruturais requeridas pelo desenvolvimento. (FURTADO, 1961:230)

Por último, mas não menos importante, pontua Furtado, está o caráter regressivo na distribuição dos resultados obtidos com a industrialização ao final dos anos 1950, “[...] tendo o aumento do consumo alcançado o máximo nas classes proprietárias de fatores e o mínimo na agricultura das regiões de mais baixo nível de vida” (FURTADO, 1961, p. 259-265).

Afirma ainda o autor que em razão da existência de uma economia dual, composta de um setor atrasado com salários em nível de subsistência, muito abaixo daqueles encontrados nos centros urbanos dinâmicos, e à ampla disponibilidade de mão de obra, qualquer salário um pouco acima do oferecido nas áreas rurais torna a oferta desse fator abundante, o que proporciona elevadas taxas de lucro e, portanto, de consumo das classes de renda mais elevada. Infere-se então que grande parte dos déficits no balanço de pagamentos tinha por finalidade complementar o consumo da classe proprietária, um resultado social perverso tratando-se de um modelo de desenvolvimento. Assim, há também importantes implicações sociais decorrentes do modelo que apontam para assimetrias na composição da demanda.

Concluindo, Furtado indica preliminarmente três possíveis óbices ao desenvolvimento econômico, um eminentemente externo com origem no balanço de pagamentos e outros dois contendo elementos internos, em virtude de desajustes entre a oferta e a demanda, dada à concentração de atividades em alguns setores e à instalação de poucas unidades em outros e à tendência secular à concentração de renda.

A essa altura, podemos observar que Furtado se inclina ao pensamento

4. As instruções 70 e 113 da SUMOC são exemplos claros desses instrumentos. Para mais detalhes, ver DIB, 1983.

regulacionista, uma vez que enfatiza não haver grandes entraves do ponto de vista de volume dos investimentos mas na “qualidade”, ou melhor, na forma como esses investimentos provocam, ou não, as mudanças estruturais necessárias ao desenvolvimento.

A tendência à estagnação teria suas origens no próprio processo de industrialização por substituição por causa do comportamento observado no balanço de pagamentos, nos setores beneficiados pelos estrangulamentos das importações e do consumo das classes mais elevadas.

A pré-revolução brasileira foi publicado em 1962 e trata das questões levantadas acerca da transição de um modelo colonial exportador para uma economia de relevante diversificação industrial, segundo Furtado, com elevada capacidade de autonomia em face do deslocamento do centro de decisão da esfera externa para a interna. Esse processo, ainda segundo o economista, demanda uma maior capacitação dos quadros intelectuais e burocráticos do país e um papel importante a ser desempenhado pelo Estado, que necessitaria de reformas para a manutenção do crescimento e a redução das desigualdades.

Podemos afirmar, sem receio de errar, que entre as obras em tela *A pré-revolução brasileira* é o trabalho mais otimista de Celso Furtado. Segundo o autor, a despeito das várias distorções resultantes do crescimento industrial, a saber: o custo social da crescente concentração de renda, o aumento relativo da renda da terra, premiando grupos parasitários, o eterno atraso do Estado e a corrupção, entre outros, o desenvolvimento “[...] trouxe para dentro do país os seus centros de decisão, armou-o para autodirigir-se, impôs-lhe a consciência do próprio destino, fê-lo responsável pelo que ele mesmo tem de errado”. (FURTADO, 1962:15)

Além da insuspeita convicção de Furtado sobre a internalização do centro de decisão da economia, o autor acreditava que os movimentos sociais e a via democrática eram os meios através dos quais se daria a revolução necessária para atingir-se a equidade, a reforma agrária e a modernização do Estado, objetivos alcançáveis sob a égide de elevados padrões éticos e morais.

Poder-se-ia objetar que antigamente era pior: as eleições eram formais e uma oligarquia decidia por conta própria o que se chamaria vontade do povo. Mas essa objeção já não vale para os jovens de hoje. Todos sabem que, se as coisas são tão transparentes em nossos dias, é porque está a nosso alcance poder mudá-las; que, se sabemos onde estão os vícios do sistema, somos coniventes se não tratamos de erradicá-los. (FURTADO, 1962:15)

Há alguma ingenuidade nas palavras citadas ao lembrarmos o parlamentarismo imposto ao vice-presidente recém-empossado na época, o que supomos representou apenas um “arranhão” no sistema democrático na avaliação de Celso Furtado. Uma democracia apenas aparente, portanto.

Em outro trecho, o economista afirma acreditar que o posicionamento do

Brasil poderia ser o de alijar-se por completo das disputas militares e ideológicas que envolviam as duas superpotências mundiais, Rússia e Estados Unidos. Mais ainda, traduziu os objetivos irredutíveis da ação política nas expressões: humanismo e otimismo com respeito à evolução material da sociedade (FURTADO, 1962:19).

Subordinar o futuro de nossa cultura às conveniências de ordem tática de um ou de outro dos grandes centros de poder militar moderno, é dar a luta perdida de antemão, pela carência total de objetivos próprios finais. Devemos considerar como um dado da realidade objetiva contemporânea o impasse entre os polos do poder político-militar. Ao considerar como um dado, estamos admitindo fora do nosso alcance modificar de forma significativa a relação de forças. Qualquer que seja a nossa posição, devemos reconhecer que a solução última desse impasse não será antecipada, pois a guerra, meio único de antecipação, continuará a apresentar-se como atitude de desespero, de perda total de fé no futuro do homem. (FURTADO, 1962:18-19)

A essa altura, podemos nos perguntar em que revolução estava pensando Furtado, uma vez que não considerava o Brasil alinhado aos Estados Unidos ou à União Soviética, nem a opção da luta armada?

Não devemos nos furtar de levar em consideração a então recente revolução de Fidel Castro, em um país que guardava muitas semelhanças às economias descritas em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Parece-nos que Furtado estava utilizando o argumento de que as pressões sociais deveriam intensificar-se para que as mudanças ocorressem de forma mais rápida, e que a revolução de guerrilha cubana serviria de alerta para as classes dominantes caso não se optasse por alguma mudança nos rumos da distribuição dos ganhos obtidos com o crescimento industrial.

Sumarizando, se por um lado Furtado refutava o alinhamento automático do país e/ou a luta armada, por outro acreditava firmemente que a via democrática e as pressões sociais deveriam conduzir às reformas políticas e institucionais capazes de reverter as distorções observadas com o crescimento econômico e ao mesmo tempo manter o seu dinamismo.

Portanto, as questões regulatórias tidas como as mudanças necessárias ao desenvolvimento seriam alcançadas através de uma “revolução silenciosa”, promovida pelos movimentos sociais e no campo político, tendo à frente os economistas como os agentes capazes de traduzir em ações os desejos da sociedade e fornecendo racionalidade necessária ao campo irracional da política – uma revolução burguesa, supõe-se.

Dialética do desenvolvimento foi escrito logo após a tentativa de instauração do estado de sítio durante o governo João Goulart, em 4 de outubro de 1963, portanto, pouco após a passagem de Celso Furtado pelo Ministério do Planejamento daquele governo. Nas palavras do autor, “[...] foi um esforço para

captar a essência do problema do subdesenvolvimento e as causas da crise de transformação pela qual atravessava o país” (FURTADO, 1964:9).

A obra pode ser considerada um ponto de inflexão ao extremado otimismo que o autor apresentou nos trabalhos anteriores, quando acreditava ser possível ao país ultrapassar a condição periférica de dependência, através da aceleração do processo de industrialização

O trabalho inicia-se com os estudos de Hegel, que afirma que cada período histórico detém um corpo institucional característico e unificado, por exemplo: política, artes, religião, etc. Afirma Hegel que uma alteração fundamental em um desses componentes, seria suficiente para que se alterassem todos os outros como resultados de transformações anteriores. Portanto, os processos históricos estariam em pleno movimento como produto de confrontos de forças opostas em um equilíbrio móvel ao longo do tempo – a dialética de Hegel.

Segundo Marx, Hegel falhou em conceber a dialética de cabeça para baixo, uma vez que este acreditava que as relações sociais estavam submetidas às ideias absolutas, ou seja, as modificações das relações eram impostas pelas ideias, concebidas como dádivas de um ente superior. A dialética hegeliana estava impregnada de teor religioso. De acordo com Marx, as mudanças partiriam das bases materiais da sociedade, como por exemplo, o modo de produção.

Outras críticas ao método dialético dizem respeito aos esforços para a aplicabilidade generalizada nas ciências naturais. A dialética de Hegel pressupõe a intuição do todo através do qual se entenderiam as partes do objeto de estudo, o que em determinadas circunstâncias se opõe a experiências históricas. Herschel, por exemplo, através de um detalhado exame dos componentes isolados do sistema solar – os planetas –, comprovou a existência de um planeta desconhecido. Nesse caso, partiu da análise das partes em separado para chegar ao todo. Caso oposto, seria o de um paleontólogo analisar as partes isoladas de um animal extinto. Para que haja progresso nesse tipo de análise, é necessário um conhecimento da tipologia do objeto, o animal, conseguida através do estudo de achados anteriores de maior envergadura. Mesmo no caso de Herschel, pontua Furtado, o conhecimento do sistema solar como um todo foi imprescindível para que se estabelecessem as inter-relações entre os planetas, ou seja, entre as partes. O que se tentou em determinada época, e é essa a crítica enfatizada por Furtado, foi a criação de um conjunto de regras de aplicabilidade generalizada do método dialético.

A despeito das críticas ao método dialético, sua importância para a compreensão do processo histórico é primordial, haja vista que a elaboração da “visão” histórica de determinado período depende de uma intuição adquirida pela práxis individual, não apenas do estudo das partes integrantes de uma época.

Marx isolou as forças fundamentais que agiam no todo proposto por Hegel e identificou o ponto mais abaixo da cadeia de inter-relações: as relações de

produção. Foi através dessa simplificação que Marx desenvolveu um modelo dinâmico de representação da realidade social. As instituições unificadas por Hegel foram reduzidas a apenas dois subgrupos: a infraestrutura e a superestrutura. O primeiro, por exemplo, abarcaria as forças produtivas (dada uma determinada tecnologia) e o segundo os valores ideológicos, ou seja, simplificou o todo em elementos materiais e imateriais. A simplificação de Marx propõe também a subdivisão da sociedade em apenas duas classes, às quais os conflitos contínuos seriam o combustível do processo histórico. Essas simplificações, segundo Furtado, principalmente a percepção nuclear da tecnologia para todo o conjunto das instituições formadoras de uma sociedade, extrapolam o nível de abstração proposto por Marx, quando este reduz a poucos elementos relevantes no processo histórico. O trunfo de Marx seria inegável, ao propor um modelo dinâmico para a interpretação da realidade social, ainda quando as ciências sociais estavam em processo de formação e não se dispunha de estudos empíricos relevantes (FURTADO, 1964:15-17).

Com o avançar das técnicas e do conhecimento nas ciências sociais, procurou-se a formulação de modelos de análise que pudessem representar os processos históricos. Os modelos nas ciências em geral, principalmente na economia, passaram a simular situações de equilíbrio, uma região virtual na qual um sistema se mantém estável por determinado período, até que surja um novo confronto que exija a acomodação de todos os elementos a uma nova situação. Tal aproximação, segundo Furtado, leva à conhecida abordagem da estática comparativa através da qual se observam as mudanças nos elementos, ou variáveis: fatores agrupados homogeneamente na tentativa de se identificar o preponderante, ou seja, o que deu o impulso inicial à mudança.

Furtado chama atenção ao modelo proposto por Gunnar Myrdal, cujo mérito seria ter iniciado os estudos para que se chegasse a um modelo dinâmico capaz de estabelecer os valores assumidos pelas variáveis, na transição entre um e outro ponto de equilíbrio.

Os estudos de Myrdal abordaram a situação das comunidades negras dos Estados Unidos, o que o levou a interpretar as inter-relações entre as variáveis como importantes vetores de modificação estrutural. Qualquer alteração em um dos elementos levaria a uma reação em cadeia que resultaria em uma transformação no sistema todo. Surgiu dessa forma o Princípio Cumulativo de Myrdal:

[...] qualquer mudança em um fator pertinente operada em um sistema põe este em movimento em determinada direção com uma velocidade dependente do impulso inicial. (FURTADO, 1964:21)

O alicerce do pensamento de Myrdal se fixa na ideia de que um conjunto de elementos inter-relacionados e mutuamente cumulativos superaria a ideia de um

fator único preponderante sobre os demais. Todavia, ressalta Furtado, não haveria assimetrias entre negros e brancos sem que a variável “ser negro nos Estados Unidos” não exercesse efeito predominante sobre os demais. Portanto, existe um fator básico que é o elemento dinâmico capaz de interferir nas demais variáveis, não bastando identificar as inter-relações entre as variáveis de um sistema “[...] sempre será necessário introduzir algum elemento exógeno, ou seja, modificar algum dos parâmetros estruturais”⁵ (idem).

O autor encerra essa discussão concluindo que, por mais que se tenha avançado na concepção de modelos representativos, a exemplo do Princípio Cumulativo, cabe aceitar que partimos sempre de alguma hipótese intuitiva sobre o processo histórico como um todo. Furtado reconhece, então, as limitações das simplificações na busca de estabelecer-se um modelo analítico como instrumento de orientação prática, não obstante reconheça a inexistência de uma formulação alternativa com maior eficácia e poder explicativo para o entendimento dos processos sociais dinâmicos (FURTADO, 1964:22).

Outra observação importante de Furtado na presente obra refere-se ao descompasso observado nos dois subgrupos componentes da estrutura social:

Assim, a base material e científica da cultura parece estar crescendo muito mais rapidamente que a parte não material. [...] O que interessa assinalar é o reconhecimento de que o processo de rápida mudança que caracteriza a nossa cultura reflete as transformações intensivas que uma tecnologia em acelerado desenvolvimento introduz no seu processo produtivo. (OGBURN *apud* FURTADO, 1964:18)

5. A crítica de Furtado a Myrdal é contemporizada em um texto de Mantega (MANTEGA, 1992), no qual o autor aponta este último como forte influência em alguns pensamentos de Furtado, quando ambos defendem um capitalismo dinâmico, impulsionado pela democracia social, um “capitalismo bonzinho”, nas palavras de Mantega. Tal afirmação se coaduna com os pensamentos de Furtado que analisamos na obra anterior do autor (FURTADO, 1959). Para mais detalhes, ver Mantega, 1992.

O que explicaria em grande medida os obstáculos institucionais decorrentes da imobilização política persistente no Brasil. Não bastou a implantação de uma indústria moderna sem que se operasse uma reforma institucional voltada para o desenvolvimento como objetivo final.

O conhecimento técnico como fator exógeno transformador das relações sociais não teria sido suficiente para o rompimento das assimetrias no caso do Brasil, contrariando também a hipótese de que a introdução de uma variável exógena fundamental seria suficiente para garantir as mudanças estruturais necessárias ao desenvolvimento.

Considerando ainda as discussões levantadas em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, infere-se do texto de Furtado que a complexidade do processo iniciado com o aprofundamento na industrialização por substituição só poderia ser compreendido através de outra hipótese que a do princípio cumulativo, ou qualquer outro modelo dinâmico simplificado.

A exposição do autor na primeira parte da referida obra é um indicativo de que, segundo ele, o método mais adequado para a análise do modelo de desenvolvimento das economias periféricas, sob a perspectiva dos impactos

observados no âmbito das transformações culturais e sociais, é o dialético simplificado por Karl Marx.

A introdução de modelos analíticos dinâmicos no estudo dos sistemas sociais representaria, por um lado, para a antropologia e a sociologia, o reencontro necessário com a teoria econômica. E para a economia, esse reencontro significa a volta a formas de pensamento historicista. [...] Se bem que o conceito de mudança social haja sido introduzido pelos antropólogos e sociólogos dentro da preocupação antievolucionista de retirar da história todo sentido, o conceito hegeliano de um movimento histórico, em certa direção necessária – transferido para Marx com a dialética –, apresenta-se de alguma forma revigorado na teoria do desenvolvimento econômico. (FURTADO, 1964:24)

Concluímos, então, que o desenvolvimento não pode ser avaliado à luz apenas de variáveis puramente econômicas. A “missão” de traduzir em ações os anseios da sociedade já não repousava exclusivamente nas “mãos” dos economistas.

A análise das partes em separado é útil desde que nos proporcione subsídios para medidas pontuais de ordem prática, que, por outro lado, se agrupadas com a finalidade de se obter uma avaliação do todo, podem fornecer uma imagem que não representa a realidade social, ocultando importantes deficiências do modelo.

Segundo Furtado, há fatores históricos que conferem a países, como o Brasil, um caráter único e peculiar e que apontam para uma análise que extrapola os modelos dinâmicos, exigindo a reavaliação do materialismo histórico como método analítico.

Em síntese, podemos afirmar que o processo de formação de um capitalismo industrial, no Brasil, encontrou obstáculos de natureza estrutural, cuja superação parece impraticável dentro do presente marco institucional e pelos meios a que estão afeitas as classes dirigentes. Tanto no que respeita ao setor externo como aos setores agrícolas e fiscais existem óbvias contradições entre a forma em que tende a operar a economia nas condições presentes e os requisitos necessários para a manutenção de uma elevada taxa de investimento. (FURTADO, 1964:128)

Os obstáculos de ordem estrutural são aqueles amplamente expostos, em *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (FURTADO, 1961) e resgatados no início do presente capítulo: o desemprego estrutural, as pressões no balanço de pagamentos e as assimetrias entre a oferta e a demanda.

Quanto ao marco institucional e às classes dirigentes, são elementos discutidos quando o autor decompõe o desenvolvimento no âmbito das ciências sociais. Furtado discorre sobre as relações das classes dominantes como grupos capazes de obter do Estado, enquanto fiador do projeto de desenvolvimento, as garantias institucionais de que o modelo deve se orientar conforme os objetivos traçados por essas classes.

Concluimos, portanto, que em *Dialética do desenvolvimento* o pensador coloca, além das questões institucionais, as características históricas, ou estruturais, como elementos importantes, que exigem uma análise multidisciplinar da industrialização no Brasil. Isso, aliado ao extenso panorama traçado sobre o Brasil da época, leva a crer que Furtado ambicionava a ampla divulgação de sua obra no meio estudantil, como elemento propagador da tomada de consciência por parte da sociedade, sobre as possibilidades econômicas e, sobretudo, políticas do país.

“Political Obstacles to Economic Growth in Brazil” revela algumas das ideias de Furtado pouco explorado em outros trabalhos, haja vista sua renúncia em manifestar na língua materna, de forma explícita, seu posicionamento quanto ao momento político pelo qual atravessava o país. No documento surge o elemento político de forma aberta quando o autor aponta a questão como relevante agente bloqueador da ação no sentido do desenvolvimento.

O trabalho inicia-se com a preocupação de Furtado em identificar os fatores que impediriam o desenvolvimento econômico do Brasil que, segundo o autor, falhou em formular e seguir de forma consistente uma política de desenvolvimento, o que o levou às seguintes colocações:

Que condições específicas são necessárias para viabilizar o desenvolvimento, como um objetivo prioritário nacional, prevalecendo sobre as classes e os grupos de interesse no controle das decisões políticas fundamentais? O que exatamente significa uma política de desenvolvimento?⁶ (FURTADO, 1965:145)

A busca inicia-se com uma crítica à tradição liberal na figura de Adam Smith, segundo o qual o desenvolvimento é resultado da ação de fatores inerentes a qualquer sociedade, enraizado na natureza humana, mais particularmente no instinto de mudança que aquele autor afirmou ter identificado nos homens de todas as eras e o qual motiva as pessoas a encontrarem o caminho para o próprio desenvolvimento, a despeito de maus governos. Segundo Furtado, o corolário resultante do pensamento liberal: livre mercado de trabalho, livre-comércio, e padrão ouro, foi aos poucos abandonado em prol de tentativas mais adequadas de interpretação dos sistemas econômicos de maior complexidade, como é o caso do Brasil.

O autor recapitula que a ideia de uma ativa política de desenvolvimento brotou como um subproduto do esforço despendido por alguns países capitalistas para atingirem maior estabilidade econômica em um contexto de políticas anticíclicas. A busca insistente na determinação do equilíbrio em sistemas fundados na livre iniciativa, no alto grau de diferenciação e na desigualdade distributiva, requer políticas dinâmicas de pleno emprego que devem ser concebidas em termos de expansão da capacidade produtiva.

6. Tradução livre dos autores.

Furtado conclui que nas economias maduras as políticas de estabilização tendem a convergir para políticas de desenvolvimento com a centralização da responsabilidade de supervisão do funcionamento da economia como um todo, no que diz respeito ao planejamento de sua expansão e de como aplicar racionalmente os estímulos necessários, o que é entendido pelo autor como o tipo de desenvolvimento “clássico”. Essas políticas, no entanto, seriam apenas aplicáveis a economias estruturalmente “moldadas” para o desenvolvimento, o que não era o caso de sistemas subdesenvolvidos como o do Brasil da década de 1960, incapaz de expandir-se em decorrência das limitações de ordem econômica e social.

Pondera Furtado que o crescimento do produto *per capita* no Brasil ao longo dos trinta anos que precederam a publicação do artigo foi resultado de um conjunto de circunstâncias favoráveis e não de uma política deliberada. Ao mesmo tempo, a política econômica do período sofreu influência direta de grupos comprometidos em defender seus interesses.

O paradoxo exposto é resultado de um amplo estudo de Furtado sobre a organização política do Brasil e de como essa organização, com o desenvolvimento industrial e outros fatores sociais, influenciou na ação, ou melhor, na inação do Estado na economia.

Segundo o autor, a industrialização foi o resultado indireto de políticas inspiradas pelos círculos governamentais próximos aos interesses das atividades tradicionais de exportação (FURTADO, 1965:149): a política anticíclica keynesiana *avant la lettre* de Getúlio Vargas que objetivou a manutenção da renda do setor exportador, após a crise do café de 1929 e a depressão mundial de 1930.⁷ Os resultados inesperados dessa política deram origem ao processo de industrialização por substituição das importações que propiciou a diversificação do parque industrial, e o que até então era tido por diversos autores, inclusive por Furtado, como um marco da endogeneização do crescimento econômico.⁸

Seguindo nessa mesma linha, o autor enfatiza que durante a segunda fase da industrialização brasileira, no pós-guerra, não foi menos importante o apoio mantido pelo governo ao setor exportador tradicional. O governo fixou a mesma taxa de câmbio em vigor durante o período de guerra como meio de proteger o setor exportador diante da queda dos preços do café.

A industrialização como resultado reflexo de políticas que favoreceram a agricultura tradicional de exportação, produziu importantes repercussões nas instituições do sistema político tradicional e em suas bases.

Em algumas regiões, como São Paulo, por exemplo, implantaram-se indústrias altamente mecanizadas com modernos maquinários importados, em contraste com as estruturas industriais montadas sobre os velhos engenhos de açúcar, como foi o caso da indústria têxtil na região Nordeste. A industrialização nas regiões modernas era abastecida por elevado contingente de trabalhadores imigrantes que se mantiveram afastados das atividades políticas. Nos

7. Para mais detalhes ver, FURTADO, 1959.

8. Segundo João Manuel Cardoso de Mello: “Há, na verdade, uma aparência de autonomia econômica, que decorre tanto do papel assumido pelo Estado quanto da irrelevância dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos, atribuída à existência de um “projeto de desenvolvimento nacional” (MELLO, 1982:116).

primórdios, a classe industrial era ligada às oligarquias rurais, ou frequentemente alinhada aos seus interesses, e outro elemento que impediu o surgimento de uma liderança industrial independente foi a constituição do mercado de trabalho. Com a participação majoritária da mão de obra imigrante em São Paulo, estabeleceram-se níveis de salários reais pagos pela indústria mais elevados do que os observados nas outras áreas do país, inibindo a ação de sindicatos e associações de trabalhadores e elevando-se tremendamente a elasticidade de oferta do fator trabalho nessas regiões.

Perpetuou-se, assim, a ausência de antagonismos entre a classe empregadora e a trabalhadora, o que manteve o clima social na indústria nascente similar ao que prevalecia no setor agrícola tradicional. Portanto, não havia motivação para que a nova classe empresarial desenvolvesse um estilo próprio que a distinguisse da dos grandes proprietários de terras (FURTADO, 1965:154).

Em síntese, Furtado afirma que a nova elite industrial surgiu como uma variante das oligarquias rurais, comprometida apenas com seus interesses privados e, portanto, carente de inspiração ideológica e politicamente inativa, elementos apontados pelo autor como retardadores do avanço na modernização política do país.

Furtado segue expondo outras implicações políticas decorrentes do desenvolvimento industrial. A tendência à unificação do mercado de trabalho promovida pela industrialização e o desenvolvimento dos meios de comunicação em muito colaboraram com a tomada de consciência das disparidades nos níveis dos salários reais entre as regiões industrializadas e as áreas rurais, o que reforça a falta de interesse da classe trabalhadora em se envolver nas questões políticas. Aliado a isso, o autor lembra que o processo de urbanização, que transferiu as zonas de interesse do poder das áreas rurais para as zonas urbanas, possibilitou o surgimento do populismo como instrumento de dominação de massas.

Outras limitações à reformulação política enfatizadas pelo autor têm origem nas constituições federais, incluindo a de 1946, que segundo Furtado, foi importante instrumento de controle político favorável às oligarquias agrárias. Algumas distorções residiam no peso político atribuído entre as diferentes regiões do país. A representatividade era proporcional à população local, porém as áreas com grande número de analfabetos proporcionavam maior poder relativo a uma minoria de eleitores,⁹ o que garantia o espaço de manobra dos grandes proprietários de terras que exerciam forte influência sobre o Congresso nacional.

Concomitantemente, as mudanças estruturais ocasionadas pela concentração urbana proporcionaram grande poder ao voto das cidades. Nesse cenário, as massas desorganizadas, facilmente cativadas através de promessas oferecidas por líderes carismáticos, cediam a uma forma de populismo que tinha seu limite na resistência oferecida pelos congressistas.

Dessas forças resultou uma tensão a qual Furtado aponta como elemento

9. O código eleitoral proposto por Getúlio Vargas em 1932, que previa o direito ao voto apenas aos eleitores alfabetizados, foi sancionado pela Constituição de 1934. O voto dos analfabetos passou a ser previsto apenas na Constituição Federal de 1988.

bloqueador da ação do governo: os conflitos entre o poder Executivo, na figura do Presidente da República, que representava os interesses dos eleitores urbanos e, portanto, do funcionalismo público, dos profissionais liberais e dos trabalhadores industriais, e o Legislativo, à frente dos interesses das oligarquias tradicionais ligadas ao setor agrícola. Tal imobilização impediu o avanço e a implantação de instrumentos institucionais que acompanhassem a modernização exigida pelo crescimento econômico.

Segundo o autor, as circunstâncias nunca favoreceram o surgimento de uma classe industrial capaz de liderar um movimento para a modernização do país. Por outro lado, a classe trabalhadora assumiu uma posição complacente em detrimento de qualquer contestação da ordem estabelecida.

Furtado prossegue afirmando que a urbanização brasileira não teve origem apenas no crescimento industrial, nem guardou relação com a industrialização clássica europeia, quando a indústria passou a absorver a mão de obra excedente do setor rural. A indústria no Brasil absorveu pouca mão de obra, especialmente na década de 1950. Furtado apresenta como argumento um crescimento da força de trabalho no campo da ordem de 3,5% entre 1950 e 1960, em comparação a um aumento de 2,8% no setor industrial urbano no mesmo intervalo. A urbanização seria resultado do rápido crescimento populacional, da extrema concentração na distribuição da renda, do crescimento da atividade estatal, da modernização tecnológica do setor agrícola e de fatores sociológicos observados em países onde há grande defasagem nos padrões de vida entre a cidade e o campo, pontua Furtado.

A grande massa da população concentrada nas áreas urbanas deu origem a grandes contingentes de desempregados que viviam em condições miseráveis nas grandes cidades do país, produzindo o tipo de populismo já mencionado.

Nas condições prevalecentes na política brasileira do período, os princípios que legitimavam o poder do Estado envolviam uma contradição. O governo, no intuito de legitimar-se, age de acordo com os princípios constitucionais, de outra parte, o Presidente da República, buscando preencher as expectativas de seus eleitores, tenta atingir objetivos incompatíveis com a constituição, “[...] o que o coloca frente a um dilema extremamente difícil, entre renunciar ao seu programa de governo ou buscar maneiras não convencionais de contornar a situação, seja através da renúncia ou do suicídio” (FURTADO, 1965:156). O trecho evidencia as interpretações de Furtado sobre alguns episódios importantes na história política do país.

Uma vez que para se chegar ao maior cargo do poder executivo do país era necessário um pacto direto com as massas, quanto maior fosse esse pacto, representado por verdadeiros “pacotes” de promessas, maiores seriam os obstáculos impostos durante o mandato do chefe do Executivo. A natureza dessas dificuldades provinha da desconfiança das lideranças tradicionais sobre a ambiguidade

dos programas políticos baseados no populismo. As promessas, a maioria de pouca eficácia, eram inconciliáveis, com medidas orientadas para o desenvolvimento, o que impedia qualquer grupo de oposição de propor metas factíveis ou simplesmente que visassem à preservação de determinados valores. Conflitos dessa natureza surgiam de diversas formas no Brasil, conduzindo a instabilidades crônicas durante toda a fase de industrialização, desde o início na década de 1930, acentua Furtado.

As pressões populistas surgiam como fatores externos ao processo político, pois emergiam apenas nos períodos de eleições dos chefes do executivo, portanto, o controle da máquina governamental ainda permanecia nas mãos dos grupos tradicionais que absorviam elementos das novas lideranças industriais e defendiam os interesses ligados ao capital estrangeiro. A grande dimensão do País e a estrutura federativa potencializavam o poder dos centros regionais e encorajavam a sobrevivência da velha estrutura de base paternalista e sua natureza latifundiária, finaliza o autor.

Furtado também chama atenção para o círculo vicioso criado por essa estrutura, no qual a federalização do controle do país causava incompetência administrativa, mas essa mesma incompetência da administração era condição necessária para a perpetuação da descentralização do poder. Dessa maneira foi possível mobilizar recursos, através da coleta de impostos, para as mais distantes áreas do país e assim manter-se o *status quo* baseado no velho sistema latifundiário (FURTADO, 1965:159).

Os líderes populistas que frequentemente pregavam a rápida modernização do país através de reformas e mudanças estruturais permitiram que as classes tradicionais, através do controle efetivo do Estado, utilizassem habilmente as aspirações populistas para justificar os novos interesses emergentes da industrialização. O conflito entre as lideranças populistas e as tradicionais inibiu qualquer tentativa coerente de planejamento pelos governos da época.

Furtado conclui o artigo afirmando que o país não logrou em criar um sistema institucional que permitisse a transformação de suas aspirações básicas em projetos operacionais factíveis.

O que podemos inferir é que para Furtado a questão política não foi um mero coadjuvante como um dos limitadores do avanço na busca do desenvolvimento. A estrutura política do período preservou a posição privilegiada das lideranças políticas tradicionais, inibiu o desenvolvimento de novas lideranças empresariais, capazes de levar a termo um marco institucional que promovesse o desenvolvimento do país.

Por último, chega-se à obra de Furtado que é frequentemente tomada como referência dos estudiosos quando estes se dirigem ao diagnóstico da crise dos anos 1960 proposto pelo pensador.

Ao abrir a página 3 de *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*,¹⁰

10. A referida obra teve sua primeira edição em 1966. A edição utilizada como referência do presente estudo é a 3ª, editada em 1968 pela Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

verifica-se, logo no primeiro parágrafo, que Furtado segue reafirmando que a teoria econômica clássica é insuficiente para que se atinja de maneira satisfatória a compreensão das transformações sociais a que estão sujeitas as estruturas subdesenvolvidas quando estas se submetem à introdução de processos produtivos modernos, importados das economias desenvolvidas.

A formação das modernas sociedades industriais é mais facilmente compreendida quando estudamo-la simultaneamente do ângulo de desenvolvimento de suas forças produtivas e do da transformação das estruturas sociais e do marco institucional dentro dos quais operam essas forças. O afastamento crescente desses dois enfoques, causado pela falsa especialização das ciências sociais, é responsável pelas dificuldades que hoje enfrentamos para equacionar problemas de desenvolvimento com respeito aos quais perdem validade os critérios tradicionais que permitiam diferenciar variáveis econômicas de não econômicas. Os obstáculos opostos por esse inadequado enfoque metodológico à captação da realidade social avolumam-se no caso do estudo das estruturas subdesenvolvidas, nas quais a diferenciação do especificamente econômico muitas vezes se encontra em fase não muito avançada. Na análise que se segue, trataremos de captar o problema do subdesenvolvimento como uma realidade histórica, decorrente da propagação de técnica moderna do processo de constituição de uma economia de escala mundial. (FURTADO, 1968:3)

A citação encontra-se no capítulo 1, no item “Em busca de uma ideologia do desenvolvimento”, no qual o autor afirma que o subdesenvolvimento é um fenômeno da história moderna, contemporâneo do desenvolvimento “clássico”, não uma etapa deste, mas, ao contrário, um fenômeno autônomo como um dos aspectos da propagação da revolução industrial. Logo se pode concluir que o subdesenvolvimento é um subproduto do desenvolvimento industrial europeu e, portanto, não pode ser estudado isoladamente.

É notável a opção aberta de Furtado pelo método histórico para compreender as especificidades das economias subdesenvolvidas. Ao longo do capítulo, o autor desenvolve uma comparação histórica entre o clássico desenvolvimento econômico e o desenvolvimento na América Latina.

Resumindo, de acordo com Furtado, o conhecimento científico acumulado por séculos nos países europeus resultou em técnicas e métodos de produção que aceleraram o processo de formação de capital, acarretando em modificações na estrutura social através da concentração das atividades industriais e da urbanização. Economistas clássicos como John Stuart Mill e Karl Marx afirmaram, embasados em diferentes rudimentos, que o desenvolvimento capitalista tinha limitações e seguiria rumo a um ponto de saturação ou de colapso. Segundo Furtado, os clássicos não haviam captado na sua totalidade a importância do avanço tecnológico no desenvolvimento capitalista.

Descrevendo brevemente o processo exposto por Furtado, em um primeiro

momento ocorreu um excesso de oferta com uma importante redução dos preços das manufaturas que cumpriu duas funções relevantes: primeiro ofereceu concorrência ao setor artesanal liberando mão de obra deste, absorvida pela indústria nascente; segundo, eliminou aquele setor e absorveu toda a mão de obra excedente, o que poderia ser um elemento de luta por melhores salários nos ganhos de produtividade. Os capitalistas então, de posse do poder de controlar e orientar o progresso tecnológico, passaram a buscar técnicas poupadoras de mão de obra para compensar a possível escassez de força de trabalho. Outro aspecto relevante é que ao se apoiar no desenvolvimento tecnológico para a manutenção de sua taxa de acumulação a classe empresarial compromete-se automaticamente com o desenvolvimento (FURTADO, 1968:5).

Afirma o autor que na fase inicial da industrialização latino-americana preexistia um excedente estrutural de mão de obra que em qualquer aspecto guardava semelhança ao excedente de força de trabalho na revolução industrial europeia. Já havia, portanto, mão de obra desocupada quando se iniciou o processo substitutivo de importações. A situação se agravou quando a tecnologia importada era sistematicamente orientada no sentido de poupar mão de obra. Configurou-se então uma oferta abundante do fator trabalho. Este paradigma, portanto, não estabelece a tecnologia como elemento propulsor do dinamismo observado na industrialização do século XIX.

Em tais condições, torna-se inviável a formação de um mercado de fatores de produção que opere como mecanismo capaz de orientar as decisões dos empresários de forma compatível com os interesses da coletividade como um todo.¹¹ (FURTADO, 1968:9)

Cumpre lembrar, sem prejuízo à construção de Furtado, que as economias coloniais desenvolviam atividades primário-exportadoras, portanto mais intensas em mão de obra, e que quando os empreendedores redirecionavam seus investimentos às atividades que proporcionavam maior produtividade do capital, no caso a indústria, liberava maiores contingentes em comparação ao setor artesanal europeu, o que potencializava os efeitos da industrialização na oferta da força de trabalho.

Seguindo a argumentação do autor, na industrialização europeia a pressão exercida pela classe assalariada por maior remuneração sobre a classe empregadora induzia, no longo prazo, ao avanço tecnológico e esse ao aumento da produtividade.¹² Dessa forma institucionalizou-se o antagonismo entre classes que foi sancionado pela classe empresarial através da busca da “proteção” de seus lucros.

Portanto, há diferenças fundamentais provocadas pela introdução da técnica da indústria substitutiva nas estruturas subdesenvolvidas, corroborando em grande medida as observações do autor no artigo objeto de estudo do item anterior.

No capítulo 3, “Fatores estruturais internos que impedem o desenvolvimento”,

11. Nota-se na passagem uma diferença nas categorias apresentadas por Marx e apropriadas por Furtado, quando este reduz os conflitos de classe à esfera eminentemente econômica.

12. Segundo o autor, o “efeito demonstração”; conflito entre classes pela divisão dos ganhos de produtividade levou indiretamente ao avanço da tecnologia. Op.cit., p. 11.

Furtado retoma o rigor formal para expor dois problemas de ordem fundamental para a América Latina. O primeiro diz respeito à tendência à elevação persistente do nível geral de preços nos países que estavam tentando desenvolver-se em condições de declínio dos coeficientes de importação. O segundo refere-se à redução da taxa de crescimento da renda real por habitante, paradoxalmente nos países que alcançaram maior diversificação em suas estruturas econômicas, dos quais o exemplo típico é o Brasil.

Pontua o autor que a interdependência entre o processo de crescimento e a elevação dos preços é um subproduto da análise, cujo objetivo básico é a determinação das causas da queda nas taxas de crescimento e a tendência à estagnação. Atribui então às estruturas socioeconômicas e suas peculiaridades a necessidade do estudo da realidade social das economias latino-americanas e suas especificidades, cujo conhecimento requer a compreensão do comportamento do sistema econômico (FURTADO, 1968:51).

Dos modelos apresentados por Furtado, interessa-nos o que sofre um processo de transição do modelo agroexportador para uma sistemática diversificação industrial.

Em uma economia com características muito próximas da brasileira, Furtado supõe o modelo substitutivo como resultado de estrangulamentos externos. A abrupta queda na demanda de exportações leva rapidamente ao colapso o setor manufatureiro, o que leva ao declínio da relação produto-capital e queda da taxa de lucro do setor agrícola capitalista (exportações e subsistência). O governo introduz medidas para proteger a renda desses setores que se veem impossibilitados em manter seu nível de consumo de bens importados, promovendo a desvalorização cambial na tentativa de manter competitiva a produção para exportação, através da redução do preço relativo dos produtos exportáveis. A medida não é suficiente para a retomada das exportações e há, portanto, um deslocamento do eixo dinâmico da atividade exportadora para a de produção para o mercado interno, dado que este mantém parte da renda preservada e possui forte demanda por importados. A demanda é explicada pela necessidade do setor industrial em comprar as matérias-primas e maquinários necessários às suas atividades e das classes dominantes que adquiriram hábitos de consumo das sociedades europeias (FURTADO, 1968:69).

O modelo admite então a existência de um setor industrial, que produz bens de consumo, e em uma segunda etapa passa a produzir alguns bens de capital. Eleva-se a produtividade do capital e do fator trabalho no setor agrícola como um todo. Com respeito ao balanço de pagamentos, tanto o setor exportador quanto o industrial são extremamente dependentes das importações, portanto, para se criar um fluxo adicional de renda é preciso aumentar o coeficiente de importações por unidade investida.

Há a elevação generalizada nos preços importados, seja pela elevação das

taxas de lucro e, portanto, do consumo de luxo, seja pelo aumento da demanda por insumos e máquinas. Esses aumentos exigem uma redução na importação de bens não duráveis, e é exatamente nesse setor que se dá a substituição de importações (FURTADO, 1968:78).

O padrão que acabamos de descrever se reproduz com algumas poucas diferenças, e assim o modelo substitutivo prossegue, sempre que ocorra um estrangulamento externo, renda e demanda por determinado tipo de produto. É evidente que quanto mais complexa a produção, maior a escala exigida e menor a relação produto-capital, mais difícil se torna a substituição.

Outro fator limitador importante é que no caso do setor de bens de capital, como regra geral, o coeficiente de capital por trabalhador aumenta vertiginosamente. Com efeito, com o avanço do modelo de substituição na indústria de produção de bens de capitais, mantidos os salários e os investimentos constantes, absorve-se menos mão de obra do setor pré-capitalista por unidade de investimento. Mantém-se, portanto, a concentração da renda com menor massa salarial. Os efeitos recessivos no setor agrícola vão agravando a tendência à redução na relação produto-capital da economia como um todo. A demanda global irá se alterar orientando-se os investimentos às atividades nas quais a relação produto-capital é menor: os bens de consumo duráveis, reduzindo-se naqueles em que a relação produto-capital é maior: na agricultura.

Comparando-se os dois processos, o da industrialização ocorrida na Europa no século XIX e a industrialização nos países latino-americanos, verifica-se a impossibilidade de generalizar-se o conhecimento obtido no primeiro como instrumento de reprodução do desenvolvimento naquelas sociedades. O processo histórico é único em cada região.

O ensaio de industrialização de tipo “substitutivo de importações”, durante certo tempo constituiu uma alternativa e permitiu levar adiante algumas modificações adicionais nas estruturas produtivas de alguns países. Ocorre, entretanto, que a forma de organização industrial viável em determinadas condições históricas, não é independente do tipo de tecnologia a ser adotada. A tecnologia que a América Latina teve de assimilar na metade do século XX é altamente poupadora de mão de obra e extremamente exigente no que respeita às condições de mercado. Dentro das condições presentes da América Latina a regra tende a ser o monopólio ou oligopólio e uma progressiva concentração de renda, a qual, por seu lado, ao condicionar a composição da demanda, orienta os investimentos para certas indústrias que são exatamente as de elevado coeficiente de capital e mais exigentes com respeito às dimensões de mercado. A experiência tem demonstrado, na América Latina, que esse tipo de industrialização substitutiva tende a perder impulso quando se esgota a fase das substituições “fáceis”, e eventualmente provoca a estagnação.¹³ (FURTADO, 1968:39)

13. Em nota inserida no original, o autor aponta o México como exceção por ter adotado o modelo substitutivo e não ter experimentado estagnação.

A citação acima representa uma síntese da análise proposta por Celso

Furtado para as limitações impostas ao desenvolvimento brasileiro. Pode-se averiguar que o diagnóstico foi sendo construído ao longo da exposição das cinco obras do autor, finalizando em um texto simples, porém conciso, incluindo, além de elementos próprios da economia, outros que são importantes para que se interprete o processo de desenvolvimento como um todo.

A solução não residia no âmbito eminentemente econômico. Havia questões políticas e institucionais que transcendiam a dimensão da teoria econômica disponível, tanto na de linha mais convencional quanto na heterodoxa. A síntese de Furtado, conforme salientamos, se completa com o artigo de Yale, o que se subentende nos trechos: “[...] em determinadas condições históricas... dentro das condições presentes na América Latina...” da citação acima.

Portanto, vimos nas obras citadas que Furtado atribui as causas da crise a problemas relacionados aos métodos de reprodução empregados; poupadores de mão de obra que impedem a formação de um mercado consumidor, uma vez que o modelo, concentrador de renda, limita a diversificação dos bens de consumo e, no limite, tende ao agravamento dos descompassos entre a oferta e a demanda, levando à estagnação do processo. No caso específico brasileiro, além dos elementos apontados, fatores políticos, e por que não dizermos socioculturais, impediram o ajuste institucional adequado para que se alcançasse mais fôlego ao processo de industrialização com a substituição de bens de capitais e de química pesada, melhor distribuição dos benefícios advindos da industrialização e alívio às contas externas.

3. Considerações finais

Conforme afirmamos na introdução do presente artigo, há fatores que de alguma forma afetaram o julgamento dos autores em estudo. A experiência de Celso Furtado no governo João Goulart, a cassação dos seus direitos políticos, o exílio e a reaproximação com o universo acadêmico proporcionaram àquele autor uma visão privilegiada do panorama econômico e, principalmente, político do Brasil. Em *Dialética do desenvolvimento* e “Political Obstacles to Economic Growth in Brazil”, observa-se que, após a passagem de Celso Furtado pelo governo Goulart, o economista adota uma linha que à primeira vista confere um tom pessimista às suas obras posteriores. Todavia, ao analisarmos mais detidamente o artigo, verificamos tratar-se de uma fase de extrema clareza e lucidez, de alguém que enxergou além dos seus contemporâneos.

Com relação às demais qualificações, observa-se que as categorias de Furtado não contemplariam qualquer dogmatismo, haja vista que ao desenvolvermos nosso trabalho, verificamos que as formulações prontas não fazem parte do instrumental de análise de Celso Furtado. Indo além, o arcabouço estruturalista, no

qual há grande colaboração daquele autor, rejeita o mesmo tipo de generalização, sobretudo as abstrações da economia convencional. A situação sugere que, ao se deparar com o extraordinário crescimento ao final da década, Tavares tenha sucumbido à especialização tão criticada por Celso Furtado. Os modelos propostos por Furtado são meras abstrações que servem mais à ilustração de situações e possibilidades. No caso brasileiro, Furtado trata da questão com muito mais alcance, abrindo a possibilidade a outros determinantes, além dos eminentemente econômicos, como os fatores inibidores do crescimento.

A Teoria de Estagnação de Celso Furtado pode não ter sido forjada com o ferramental teórico mais adequado, todavia, Tavares, ao reformular seu diagnóstico sobre a crise em sua tese de professor titular, *Acumulação de capital e industrialização no Brasil* (TAVARES, 1985), propõe outra teoria estagnacionista fundindo um vasto ferramental que abrange conceitos microeconômicos de organização industrial, modelos de crescimento dinâmico e a análise histórica, convergindo dessa forma ao método de análise furtadiano. Outra similaridade entre os diagnósticos completos dos dois autores encontra-se no fato que para Furtado, no início de sua avaliação, as assimetrias da oferta residiam no fato de os capitais se estabelecerem em bases puramente conjecturais. Porém, ao avançar em sua análise, Furtado aponta os oligopólios e monopólios como causadores diretos daquelas assimetrias. Segundo Tavares, em sua tese, as assimetrias faziam parte da estratégia dos oligopólios que se instalaram no país, em uma conjuntura internacional de capitalismo tardio. Devemos ter em conta que entre a primeira e a segunda análise de Tavares se passaram dez anos.

O pensamento de Furtado buscou uma perspectiva ampla do desenvolvimento econômico do Brasil e de outras economias da América Latina. Algumas importantes questões por ele abordadas, como a concentração de renda, a participação do Estado como agente indutor do crescimento econômico e promotor de justiça social e a ausência de lideranças comprometidas com o desenvolvimento mantêm-se na pauta dos debates contemporâneos. §

Referências bibliográficas

- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1959.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965.
- FURTADO, C. "Political Obstacles to Economic Growth in Brazil". In: *International Affairs*, vol. 41, n. 2, abril de 1965, Yale University: New Haven, Connecticut, 1965.
- FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L. G. M. e COUTINHO, R. (org.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*, vol. 1, Campinas: IE, UNICAMP, 1988.
- TAVARES, M. C. e SERRA, J. Além da estagnação. In: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- TAVARES, M. C. *Acumulação da capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1985.
- MACEDO, R. O Plano Trienal. In: *Planejamento no Brasil*, MINDLIN, B. (org.). São Paulo: Perspectiva, 2001.
- MARTONE, C. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). In: *Planejamento no Brasil*, MINDLIN, B. (org.). São Paulo: Perspectiva, 2001.
- POMBAL, M. F. S. D. *Importações brasileiras: políticas de controle e determinantes de demanda*. Rio de Janeiro: BNDE, 1983.
- SKIDMORE, T. *De Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

Recebido em março de 2011
e aprovado em julho de 2011

Carlos Henrique Vieira Santana |

Liberalização financeira e sistema bancário: possíveis paralelos entre Índia e Brasil

RESUMO

O presente projeto de pesquisa visa explorar as trajetórias de reformas orientadas para o mercado na Índia e no Brasil na década de 1990 e estabelecer como elas alteraram os mecanismos de financiamento para o desenvolvimento. O foco é na forma como o processo de liberalização ocorreu no âmbito do sistema financeiro e na compreensão dos novos padrões de financiamento através da análise da trajetória dos bancos do setor público e das políticas regulatórias estatais que decorreram desse processo. O objetivo será mostrar que a abertura implicou ampliação da autoridade regulatória do Estado, com o surgimento de novas regras de supervisão e controle sobre o sistema financeiro bancário e de mercados de capitais, e avaliar as diferenças entre o padrão de coordenação Estatal do financiamento da Índia e do Brasil antes e após a crise financeira que atingiu os países emergentes entre 1997 e 1999.

Palavras-chave

Brasil, Índia, bancos públicos e liberalização financeira.

ABSTRACT

This research project explores the effects of market-directed reforms adopted in India and in Brazil during the 1990's, and aims to show how these reforms changed the financing mechanisms used for development. It focuses on the way in which the liberalization process unfolded in terms of the financial system, and on understanding these new forms of financing through an analysis of the trajectory of state-owned banks, and the state regulatory policies that resulted from this process. The aim is to show that liberalization led to an expansion in the regulatory authority of the State, with the implementation of new supervisory rules and controls governing the banking financial system and the capital markets. The idea is also to assess the differences between the level of State coordination of financing in India and that of Brazil, before, and after the financial crisis that afflicted emerging economies in the period 1997-1999.

Keywords

Brazil, India, state-owned Banks and financial liberalization.

Introdução e revisão de literatura

Se a crise financeira das economias emergentes entre 1997 e 2002 dificultou a estratégia neoliberal de crescimento com poupança externa, a partir do recurso à liberalização da conta de capital e sobrevalorização cambial, a Índia, por outro lado, soube aproveitar a atração de investimentos estrangeiros diretos sem abrir mão do controle de capitais e do câmbio administrado, e sem sofrer com as oscilações dos mercados financeiros que devastaram as economias emergentes da Ásia e América Latina. Ao contrário, a Índia vem apresentando taxas de crescimento do PIB nos últimos 15 anos de ordem só inferior às taxas chinesas. Há uma longa controvérsia sobre esse desempenho indiano, cujas causas poderiam ser encontradas em políticas pragmáticas e incrementais de abertura econômica, mediadas por maiores ou menores pontos de veto do sistema político e entre atores-chave na sociedade (BARDHAN, 1988).

No Brasil, como se sabe, as reformas orientadas para o mercado não foram seguidas de taxas elevadas de crescimento, nem de um quadro macroeconômico estável. Pelo contrário, elevadas taxas de desemprego, endividamento público e vulnerabilidade externa foram patentes. São também conhecidas as diferenças da trajetória brasileira quando comparado com os países vizinhos da América do Sul – no Brasil, o ritmo, a profundidade e o tempo das reformas foram distintos, o que preservou um legado de instituições e *expertise* tecnocrática possíveis de serem traduzidas novamente numa chave do desenvolvimento. Quando comparado com a Índia, a trajetória brasileira de liberalização pareceu mais profunda e desestruturadora, especialmente em seu componente financeiro.

Embora a intervenção estatal da Índia e do Brasil na economia seja mais conhecida por seus paralelos com o Sudeste asiático (CHIBBER, 2003; CASTRO, 2006), o modelo de abertura, a extensão e o momento da implantação das reformas orientadas para o mercado nos dois países possuem fortes pontos de contato que estimularam esse esforço comparativo. À semelhança do Brasil, as reformas na Índia não resultaram na perda de capacidade regulatória do Estado na economia, especialmente considerando o setor bancário. No contexto de abertura financeira, tanto a Índia quanto o Brasil procuraram manter sua estrutura de bancos públicos através de sua adequação à regulação bancária, similar àquela vigente entre os bancos privados. Essa trajetória de adaptação ocorreu através do modelo de capitalização dos bancos públicos por meio da abertura de capital e de mudanças na estrutura de regulação, supervisão e administração de riscos

de acordo com as regras da convenção de Basileia (CINTRA e PRATES, 2009; MOHAN, 2007). Nesse aspecto, a abertura implicou ampliação da autoridade regulatória do Estado, com o surgimento de novas regras de supervisão e controle sobre o sistema financeiro bancário e de mercados de capitais, ou seja, numa perspectiva polanyiana, a construção de mercados mais abertos exige maior capacidade regulatória do Estado (VOGEL, 1996).

Se, por um lado, ambos os países adotaram a estratégia de acumular reservas para se protegerem de um contexto de abertura financeira e comercial, por outro a decisão do banco central indiano (Reserve Bank of India [RBI]) de resistir à apreciação da taxa de câmbio e limitar a liberalização da conta de capital pareceu garantir menor vulnerabilidade indiana à volatilidade dos mercados de capitais quando comparado aos demais países emergentes, incluindo o Brasil. A busca de mecanismos para proteger a conta de capital do balanço de pagamentos voltados para reduzir os efeitos dos choques externos e/ou internos sobre a taxa de câmbio têm sido um dos eixos de argumentação da recente literatura sobre um novo desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2006; SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005). Desse modo, uma análise comparada entre Brasil e Índia teria também o mérito de testar algumas das hipóteses sugeridas por essa nova literatura sobre políticas de desenvolvimento.

A comparação deverá se circunscrever, fundamentalmente, sobre como a liberalização ocorreu no âmbito do sistema financeiro e em torno dos novos padrões de financiamento através da análise da trajetória dos bancos do setor público e das políticas regulatórias estatais que decorreram desse processo. Tendo em vista a retomada do papel proativo do Estado, voltado para enfrentar as crises especulativas do fim dos anos 1990 e 2000, as políticas sociais e anti-cíclicas também têm cumprido papel estruturante, pavimentando a consolidação de um mercado interno com níveis mais estáveis de crescimento e emprego, em que a redução da desigualdade se tornou um instrumento amortecedor de choques externos. Nesse contexto, o papel das políticas de crédito adotadas pelos bancos públicos nos dois países tornou-se um lastro fundamental. Embora haja diferenças de escala entre Brasil e Índia, essa é também uma tendência geral que pode ser explorada.

Trajetória indiana

A controvérsia acerca das causas das altas taxas de crescimento indiano a partir da segunda metade da década de 1990 pode servir como bom pano de fundo para entender como a mudança institucional pode ser explicada em contextos da periferia do capitalismo. A primeira onda de liberalização da economia indiana ocorrida em 1985 foi seguida de déficit público de 8% do PIB, deterioração da

balança comercial, aceleração inflacionária de 5% para 14% entre 1985 e 1991, aumento da dívida externa de 13% para 28% do PIB entre 1980 e 1990, e o crescimento do investimento público de 8,4% para 10,4% do PIB, enquanto a poupança e o investimento privado mantiveram-se estáveis (DENOON, 1998). Ou seja, a liberalização numa outra conjuntura temporal teve efeitos diversos daqueles pretendidos por seus defensores. Paralelamente, as taxas de crescimento da Índia já eram expressivas desde o início dos anos 1980, portanto antes da introdução das reformas orientadas para o mercado.

Do ponto de vista externo, um elemento crucial nas opções de reformas macroeconômicas do início dos anos 1990 é entender que a ex-União Soviética era, até sua desintegração, um dos parceiros comerciais mais importantes da Índia. A necessidade de buscar uma nova integração comercial após o colapso soviético se tornou premente. Esse quadro levou o país a uma crise no balanço de pagamentos, com o esgotamento das reservas internacionais e a eminente moratória da dívida externa, obrigando a Índia a recorrer ao FMI.

Do ponto de vista doméstico, a emergência de novos setores empresariais orientados para o comércio exterior consolidou a importância desse ator político na formulação de estratégias de política econômica (KOCHANNEK, 1996). Há uma importante vertente na literatura sugerindo que a primeira onda de liberalização econômica ocorrida nos anos 1980 foi de fato mais uma estratégia de adaptação voltada para estimular determinados setores industriais, sem ameaçá-los com competição real pelas vias da abertura comercial (RODRIGUEZ e SUBRAMANIAN, 2004). Nessa perspectiva, o fortalecimento de novos setores industriais é resultado de liberalizações prévias iniciadas pelas elites estatais no começo dos anos 1980. A abertura não estava voltada para a liberação dogmática do mercado doméstico, mas teria sido resultado de um alinhamento entre o Estado e grandes grupos industriais através da coordenação estratégica de políticas macroeconômicas direcionadas para elevar as taxas de investimento e produtividade. A capacidade estatal em manter níveis elevados de investimento público nos anos 1980, especialmente em infraestrutura, também garantiu sucesso das taxas de crescimento, mas esbarrou no caráter fragmentado da mesma estrutura de Estado, o que fragilizou sua capacidade de arrecadação e de limitar a variedade de gastos públicos, contribuindo para crise fiscal e do balanço de pagamentos de 1991 (KOHLI, 2007).

As reformas indianas iniciadas em 1991 incluíram a desregulação interna da indústria, tentativas de controlar o déficit público e a gradual abertura externa. Paralelamente, implementou uma política industrial com concessões tributárias aos empresários e controles sobre o conflito distributivo. Contudo, o controle do déficit orçamentário no âmbito de concessões tributárias às corporações fez recair o esforço de receita sobre os gastos sociais e de setores politicamente importantes para o equilíbrio do sistema político, produzindo na opinião

pública uma associação entre redução do déficit orçamentário e continuidade da recessão. Nesse cenário o governo indiano abdicou de empréstimos do FMI em meados dos anos 1990 para garantir maior liberdade sobre as prioridades orçamentárias (KOHLI, 2006). Ou seja, a elite burocrática e política são *embedded autonomy* – dependem em última análise da matriz das forças sociais para fixar os limites das reformas (PEDERSEN, 2000 e 2008).

Dessa forma é possível sugerir que as mudanças institucionais na Índia podem ser produto de uma combinação de variáveis geopolíticas externas e do deslocamento de estruturas de grupos de interesse internos que, juntos, criaram condições para que as elites tecnocráticas indianas encontrassem espaço de manobra para sua agenda de reformas. A opção analítica aqui adotada sugere que as mudanças institucionais promovidas pelas reformas na política econômica da Índia e do Brasil tiveram um aspecto fundamentalmente incremental – ou seja, um efeito acumulativo no tempo capazes de produzir deslocamento de trajetórias (STREECK e THELEN, 2005) – oferecendo respostas *ad hoc* para desafios pragmáticos que se apresentavam (VELASCO e CRUZ, 2007; MOHAN, 2007; KOHLI, 2007; SOLA e MARQUES, 2006).

Sistema financeiro indiano

O aspecto incremental das reformas pode ser encontrado também no âmbito do sistema financeiro. Num breve retrospecto, o setor financeiro indiano tem sido monopolizado pelo setor público nas últimas três décadas. Mesmo depois das reformas no setor bancário nos anos 1990, a intermediação financeira mantém-se sob controle estatal. O Estado indiano não controla apenas os bancos, mas também uma variedade de intermediários financeiros que garante ao governo uma ampla capacidade de estimular o investimento público. Esse cenário começou a tomar forma a partir do final da década de 1960 com restrições de taxas de juros e, até o fim dos anos 1970, o governo já havia nacionalizado todos os maiores bancos comerciais, o que garantiu às autoridades monetárias amplo controle sobre a alocação do crédito entre setores e empresas. Durante os anos 1980 o crédito dirigido ampliou sua participação com taxas de juros subsidiadas e um modelo vertical de política industrial por meio de seleção de setores industriais.

A Índia começou a política de atração de fluxos de capital internacional para seu mercado de ações em 1982, quando inaugurou um regime de investimento em portfólio, voltado para indianos não residentes. Em meados dos anos 1980, o governo começou a reduzir os controles financeiros até a desregulação parcial das taxas de depósitos bancários. Em 1990, o teto sobre as taxas de juros dos empréstimos, as restrições dos depósitos bancários, além da redução dos empréstimos dirigidos foram relaxados. Até as reformas tomarem corpo, em fins

dos anos 1980, a entrada e saída de capitais internacionais foram restringidas por controles administrativos, e a compra de ativos estrangeiros por residentes, investimentos diretos por estrangeiros e o empréstimo externo privados eram completamente proibidos.

Só com a crise no balanço de pagamentos em 1991 tornou-se premente o relaxamento das restrições à entrada de fluxos de capital e a convertibilidade cambial para transações correntes. Uma das medidas cruciais foi a abertura do mercado de capital doméstico aos investidores institucionais estrangeiros (FIIs) em 1992, com limites de investimentos estabelecidos pela Comissão de Valores Mobiliários indiana (Sebi). Em 1994, a rupia (moeda indiana) tornou-se plenamente conversível para transações em conta-corrente, em paralelo com a gradual liberalização comercial por meio de redução das tarifas de importação – que caíram de uma média de 98,8% em 1987 para 30% em 1998. A literatura tem enfatizado que a abertura financeira foi menos uma medida originada de uma crise imediata de 1991 e mais uma resposta aos incentivos criados pelo crescimento de longo prazo dos fluxos de capital internacional (ECHEVERRI-GENT, 2004). Sem dúvida a crise de 1991 pode ser vista como uma conjuntura crítica, não como causa exclusiva, de tendências cujas causas são variadas, não apenas externas como sugere o autor antes citado.

A Índia tem sido considerada um caso de sucesso na atração de investimentos estrangeiros em carteira de ações, com reduzida vulnerabilidade aos choques externos que atingiram a Ásia e a América Latina entre 1997 e 2002. Como foi dito antes, a abertura ao capital estrangeiro foi acompanhada pela ampliação da autoridade regulatória do Estado. Primeiro com a criação de *Securities and Exchange Board of India* (Sebi) em 1988 – cujo poder regulatório sofreu sucessivos incrementos ao longo do processo de abertura nos anos 1990; em seguida, a criação em 1996 da Lei Nacional de depósito de valores mobiliários, que criou uma infraestrutura para depósitos eletrônicos. Os investidores institucionais estrangeiros (FIIs), por exemplo, são os principais atores no mercado de ações indiano, mas sua atuação é regulada pelo Sebi, e eles não podem deter, individualmente, mais do que 10% de qualquer empresa, nem investir mais do que 30% de seu capital em títulos da dívida (ECHEVERRI-GENT, 2004). Paralelamente, a emissão de títulos governamentais de longo prazo reduziu a volatilidade dos mercados, à medida que uma regulação específica permitiu que fundos de empresas de seguros e bancos mantivessem grande parte de sua carteira de investimento nesses papéis (MOHAN, 2007).

Apesar dessas medidas, as políticas de direcionamento do crédito por meio do controle estatal dos intermediários financeiros foram mantidas como preceito fundamental das políticas de desenvolvimento na Índia. No início dos anos 1990 os bancos públicos encontravam-se subcapitalizados e com níveis elevados de ativos direcionados e não lucrativos. Embora o governo tenha se recusado a

privatizar o sistema bancário, passou a adotar novas normas prudenciais, a exemplo da provisão do capital exigida pelo acordo de Basileia, e a abrir parte de seu capital – processo semelhante ao ocorrido no Brasil. De modo similar ao Brasil, mas com maior sucesso, a estratégia incremental ou gradualista de ajuste macroeconômico permitiu que a Índia pudesse reforçar seu sistema bancário sem nenhuma crise significativa e com um custo fiscal irrisório. Enquanto a recapitalização bancária na Argentina custou 55% do PIB, na Coreia o custo foi de 35%, no Brasil atingiu 12,3%, enquanto na Índia implicou 1% do PIB (MOHAN, 2007).

Dados disponíveis mostram que entre 1995 e 2007 a participação dos bancos públicos caiu de 84,4% para 70,5% dos ativos totais do sistema bancário indiano, indicando uma mudança gradual mas significativa na tendência de abertura. Contudo, o envolvimento do Estado é muito mais amplo do que os números de propriedade indicam, seja através do crédito direcionado (40% para setores prioritários), indicação da administração, regulação de intermediário ou o estímulo ao investimento de corporações privadas. Essas práticas incluem tratar os bancos quase como instrumentos fiscais através de taxas de juros administradas para instrumentos de poupança selecionada, propriedade acionária cruzada de capital entre intermediários e operações de salvamento de intermediários (PATEL, 2004). Embora nenhum banco estatal tenha sido privatizado, eles têm sido orientados a buscar capital privado através do aumento de provisão de capital por meio de novas emissões públicas de ações (BHATTACHARYA e PATEL, 2002). Um dos dilemas cruciais desse modelo é que, se num primeiro momento, os controles financeiros eram usados para dirigir a poupança para setores-alvo, como parte de uma política de desenvolvimento, agora eles podem estar sendo direcionadas para as necessidades fiscais do Estado, na medida em que o governo indiano requer que os bancos mantenham grande parcela de seus ativos em instrumentos da dívida pública (KLETZER, 2004). No Brasil esse cenário pode encontrar forte analogia num contexto de juros altos, em que fundos de pensão também são premidos a alocar parte importante de seus ativos em títulos da dívida mobiliária federal regida pela taxa Selic. Guardadas as devidas proporções, são notáveis as semelhanças com os padrões de coordenação entre as instituições bancárias públicas no Brasil e Índia.

Política industrial na Índia

Considerando a forma incremental como as reformas foram implementadas, é possível destacar como a trajetória institucional de longo prazo cumpriu um papel-chave para explicar as recentes taxas de crescimento indiano da ordem de 8,5% entre 2003 e 2008. Como foi visto até aqui, o Estado continua sendo um eixo de coordenação estratégica fundamental, mesmo após as reformas

orientadas para o mercado (MUKHERJI, 2009). Entender como a Índia obteve relativo sucesso ao adotar por tanto tempo uma política industrial plena dentro das regras democráticas é um desafio que até hoje é objeto de controvérsia na literatura e aproxima o país indiano da experiência brasileira.

O objetivo dos *policy makers* encastelados na Comissão de Planejamento indiana foi desde sempre coordenar decisões de investimento tanto nos setores privados como no público e capturar os *commanding heights* da economia. O modelo foi conhecido como Nehru-Mahalanobis (1950-80) e seguia o esquema dos países comunistas através dos chamados planos quinquenais, voltados para produzir desenvolvimento econômico e social. Além do objetivo precípua de industrialização, buscava elevar a renda *per capita* e gerar efeitos distributivos no progresso econômico. Com exceção do aspecto distributivo e das metas quinquenais, o conjunto de medidas possuía fortes semelhanças com o nacional desenvolvimentismo brasileiro que incluía a ênfase da indústria pesada e de bens de capital; papel de liderança do setor público na transformação estrutural da economia; estratégia orientada para dentro muito semelhante ao modelo ISI – o que fechou comercialmente o país; e a adoção das chamadas licenças de importação (SINGH, 2008).

Dentro da chave das mudanças institucionais incrementais é possível considerar que o próprio modelo de planejamento Nehru-Mahalanobis é que desencadeou as primeiras ondas de desregulação econômica nos anos 1980. O ponto no qual a Índia passou a se distinguir nos termos de sua estratégia de desenvolvimento, quando comparado ao Brasil, foi quando ela iniciou sua estratégia de abertura comercial enfatizando os estímulos às exportações do setor de *software* em todas as fases de seu desenvolvimento. Se os tigres asiáticos iniciaram essa estratégia já nos anos 1970, a Índia começa nos anos 1980 e o Brasil só criará espaços concretos para incorporar as exportações de setores industriais estratégicos como eixo de política de desenvolvimento só nos anos 2000, quando o câmbio se desvaloriza e o governo decide recapitalizar os bancos públicos e lançá-los novamente como protagonistas na coordenação desse processo. A estratégia indiana de política industrial exportadora orientada para o setor de *software* abriu um flanco de intercâmbio tecnológico que se articulou virtuosamente com a fronteira de redes de profissionais que compõem a diáspora indiana abrigada no sistema universitário norte-americano e no Vale do Sicílio. Isso colocou a Índia, ao lado da China e EUA, num circuito de difusão de ideias e na fronteira tecnológica, no qual o Estado cumpre um papel crucial, através de agências de fomento a pesquisa, financiamento e reserva de mercado (SAXENIAN, 2006; KAPUR, 2007).

Tendo em vista essa trajetória, não é possível considerar que a liberalização interna e externa da economia desde os anos 1980 implica necessariamente que há um esgotamento do modelo de política industrial. Compreender os graus de

abertura e como as estratégias de desenvolvimento foram adaptadas a esse novo contexto é um desafio crucial para compreender o papel do Estado nessa nova dinâmica. Ou seja, em vez de planejar *inputs* e *outputs* de cada empresa ou setor industrial, o governo indiano adotou um planejamento indicativo, sem abandonar os instrumentos de política industrial, tal como tarifas altas (considerando os padrões internacionais), restrições sobre portfólio e taxa de câmbio administrada. O tom pragmático da nova política industrial na Índia tem sido alcançar a mais alta taxa de crescimento compatível com o equilíbrio da conta-corrente e uma maior tolerância ao déficit fiscal associado à dimensão distributiva como parte integral do planejamento (SINGH, 2008). Nesse aspecto as estratégias anticíclicas adotadas pela Índia, calcadas na administração da conta de capital, proporcionam uma razoável estabilidade macroeconômica, no sentido do que foi defendido pela agenda do novo desenvolvimentismo, ou seja, redução das incertezas relativas à demanda futura de modo a induzir os agentes a investirem em ativos de capital. Enquanto só recentemente o Brasil alcançou uma estabilidade macroeconômica em termos da demanda futura, em grande medida decorrente da política social e de crédito, as políticas anticíclicas da Índia atuaram mais intensamente numa ativa administração da conta de capital que reduziu os choques externos e internos, especialmente no câmbio (REDDY, 2010; BARBOSA, 2010).

Trajetória brasileira

O processo de liberalização financeira no Brasil teve início em 1987, período semelhante à primeira onda de liberalização da Índia. As medidas mais relevantes foram a resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) regulando as operações de poupadores individuais não residentes no mercado brasileiro de capitais; regulação de fundos de capitais estrangeiros orientados para securitização da dívida externa; resolução que regulou e estimulou as operações de investidores institucionais nos mercados de capitais doméstico através de exceções tributárias; e a autorização da emissão de ações de empresas brasileiras em mercados de capitais externos (HERMANN, 2002).

Diferente da Índia, que não atravessou um período de restrição externa semelhante à América Latina nos anos 1980 – até porque não recorreu aos fluxos de dólares que jorravam ostensivamente nos anos 1970 para os países em desenvolvimento –, o Brasil só conseguiu retomar o acesso ao fluxo de capital externo em 1992. Isso por causa da implementação do Plano Brady, que organizou a securitização da dívida externa da América Latina, e em razão também ao retorno de liquidez entre os países exportadores de capital. No plano político interno essa agenda foi marcada por uma política macroeconômica ortodoxa, orientada por altas taxas de juros reais, rígido controle de gastos públicos, aumento de

impostos, e redução drástica do volume de crédito disponível, em grande medida decorrente do plano de estabilização inflacionária de 1994.

Embora a extensão das reformas orientadas para o mercado no Brasil tenha sido maior e mais profunda do que na Índia, também no Brasil atores com poder de veto irão exercê-lo no âmbito do sistema político e buscar reorientar a política macroeconômica, assim que perceberam que seus interesses foram alijados no processo. Esse é o caso do empresariado industrial que, diante de uma profunda abertura comercial na primeira metade dos anos 1990, articulam-se inicialmente em torno de um movimento político no âmbito do Congresso voltado para enfrentar a perda de competitividade, ou para promover a redução do que ficou conhecido como *custo Brasil* (MANCUSO, 2007). Posteriormente, já contexto de recessão e crise financeira de 1998-1999, parcelas relevantes desse mesmo empresariado iniciam um movimento político de afastamento da política macroeconômica ortodoxa, questionando seus custos em termos do baixo crescimento, desestruturação de cadeias produtivas e ausência de interlocução com as arenas insuladas de decisão da política monetária (DINIZ e BOSCHI, 2007). Nesse contexto, as fissuras da coalizão política do segundo mandato FHC, decorrentes dessas declinações, resultaram numa relativa inflexão da agenda neoliberal, cujo efeito mais visível foi a decisão de criar um Ministério do Desenvolvimento e recapitalizar os bancos públicos federais em 2001.

A lógica prevalecente nesse período foi marcada pela ideia de Estado mínimo e os bancos públicos reduziram sua participação no total da oferta de crédito, cedendo lugar aos bancos privados nacionais e estrangeiros, embora o crescimento das operações de crédito destes tenha se restringido às operações de curto prazo. Setores estratégicos da economia que demandavam crédito de longo prazo, a exemplo da infraestrutura, não foram atendidos nessa fase de expansão do crédito privado. O que compensou parcialmente essa deficiência foi o crescente papel dos fundos de pensão e de investimento, além do mercado de capitais, com ativos compostos de títulos de renda fixa de longo prazo (STUDART, 2000). A partir da recapitalização dos bancos públicos federais em 2001 e com a retomada da agenda de desenvolvimento em 2003 – refletida na reorientação da agenda de política industrial no BNDES –, os bancos públicos retomaram o protagonismo na coordenação estratégica dos investimentos, respondendo agora por 41% do total do volume de crédito disponível no sistema financeiro – concentrado no crédito de longo prazo, tais como habitação, infraestrutura e bens de capital. É possível dizer desse modo, como tem enfatizado a literatura, que o sistema financeiro brasileiro ainda pode ser caracterizado como um sistema baseado em bancos (HERMANN, 2002; STALLINGS e STUDART, 2006; METTENHEIM, 2010). Tendo em vista o grau ainda insipiente do mercado de títulos privados de longo prazo, e considerando as tipologias existentes, o Brasil se caracteriza por uma combinação entre sistemas de crédito governamentais e

privados centrado em bancos (ZYSMAN, 1983).

O aspecto temporal da agenda de reformas do sistema bancário brasileiro, que muito se assemelha à trajetória indiana, pode ser visto na forma como e quando um conjunto de normas prudenciais foi adotado para reduzir os riscos do sistema bancário brasileiro. No mesmo período da Índia, o Brasil aderiu à Convenção da Basileia em 1994, fixando taxa de requerimento mínimo de capital em 11%, acima daquilo que era exigido; também adotou drástica elevação dos compulsórios e posteriormente criou o fundo garantidor do crédito. Em boa medida essas iniciativas refletiam o temor dos efeitos da crise mexicana de 1994. O bom desempenho do sistema bancário no contexto da crise do *subprime*, por exemplo, se deve precisamente a esse conjunto de medidas incrementais ao longo de uma década (1985-1994), o qual ampliou a abrangência das normas de regulação bancária e visava consolidar uma autoridade monetária centralizada no Banco Central (SOLA e MARQUES, 2006). No caso indiano a extensão e o tempo da liberalização da conta de capital têm sido acompanhados de mecanismos concomitantes, tais como o reforço do sistema bancário e a integração e o desenvolvimento do mercado (REDDY, 2010). Contudo, do ponto de vista dos resultados macroeconômicos, o desempenho brasileiro foi bastante inferior ao da Índia. Por conta da política de estabilização inflacionária, os níveis dos compulsórios exigidos pelo Banco Central restringiram imensamente o volume de crédito disponível, produzindo um quadro de reduzida taxa de investimento na economia (tanto privada quanto pública), acompanhado de baixa taxa de crescimento e alto desemprego na segunda metade dos anos 1990. Diferente da Índia, em que o banco central (RBI) cumpre metas de controle de inflação combinadas com a garantia de níveis de emprego e crescimento, através da administração da conta de capital, o Banco Central brasileiro possui uma estrutura decisória voltada exclusivamente para cumprimento de metas inflacionárias.

Embora o Brasil tenha diminuído sensivelmente a participação dos bancos públicos nas operações de crédito do sistema financeiro – que caíram de 55,5% para 34,7% entre 1995 e 2008,¹ especialmente por meio da privatização dos bancos estaduais –, o setor bancário público federal foi mantido e a estratégia de capitalização adotada no período seguiu moldes semelhantes à estratégia indiana, centrada na abertura de capital e na submissão desses bancos às normas prudenciais internacionais. Atualmente, com a retomada do protagonismo dos bancos públicos, em particular do BNDES, a coordenação de investimentos voltados para internacionalização de segmentos industriais vem sendo alavancada por meio de fusões financeiras e coordenadas por bancos públicos e fundos de pensão (SANTANA, 2010).

Se durante os anos 1990 a captação da poupança externa e adequação às normas de regulação financeira internacionais eram o eixo das políticas macroeconômicas voltadas para amenizar a crise fiscal de países como Índia e Brasil,

1. ESTFIN – Banco Central do Brasil.

os anos 2000 testemunham uma conjuntura em que as margens de manobra doméstica de financiamento para o desenvolvimento são substancialmente maiores. Países como Brasil e Índia elevaram suas reservas cambiais a patamares que os protegem contra crises financeiras globais; e o mercado interno, por meio da redução dos níveis de desigualdade, passou a cumprir um papel crucial para manutenção dos níveis de investimento e emprego na economia.

Os dados mais recentes sobre a conjuntura brasileira, durante e após a crise do *subprime*, demonstram claramente que a política de aumento da renda salarial manteve elevado o nível de demanda do mercado interno e arrefeceu o impacto negativo da escassez de crédito internacional. Para isso, um conjunto de políticas e instituições de Estado desempenhou um papel fundamental. A valorização real do salário mínimo em 49% entre 2003 e 2009 – conjugada com os programas de transferência de renda; a redução da taxa de juros à Pessoa Física decorrente das políticas de crédito consignado impulsionou o crédito nesse segmento a um crescimento médio de 31,5% a.a. entre 2004 e 2008, à frente do crédito rural, às empresas e à habitação; popularização do acesso a contas bancárias, através de modalidades simplificadas; e a carga de endividamento das famílias subiu de 15 para 34,8% da renda anual entre 2004 e 2009, refletindo os efeitos dessas políticas. Enfim, o que se verificou foi uma ampliação do mercado de trabalho em função da redução da taxa média de desemprego de 12,3% em 2003 para 6,5% em 2010.²

Outro aspecto crucial para manutenção do ritmo da demanda no contexto da crise financeira internacional foi o papel dos bancos públicos e dos investimentos governamentais (BARBOSA, 2010). Quando a escassez de crédito atingiu o Brasil, o setor público desempenhou uma ação anticíclica por meio da liberação dos compulsórios pelo Banco Central e ampliação das linhas de financiamento à exportação e capital de giro pelo Banco do Brasil e BNDES. Com essa iniciativa, os bancos públicos passaram a responder por 68% da variação líquida das operações de crédito no quarto trimestre de 2008, no auge da crise.³ A oferta de crédito do Banco do Brasil em 2009 cresceu mais de 40% comparado ao ano anterior, enquanto a Caixa Econômica respondeu por um crescimento de 56% e o BNDES elevou seu desembolso em 49%, no mesmo período. Como resultado, os bancos públicos federais superaram os bancos privados na oferta de crédito em 2009, elevando sua participação de 12,8% em 2008 para 18,6% do PIB em 2009.

A despeito dessa imensa capacidade anticíclica das instituições de crédito estatais, o que denota um legado institucional fundamental para continuidade das políticas de desenvolvimento de longo prazo, ainda são evidentes as limitações dos mecanismos de financiamento de longo prazo no Brasil. A principal hipótese que vem sendo apontada para explicar essa limitação é o papel da dívida pública, especialmente sua estrutura e taxa de juros. O fato de o Estado brasileiro possuir uma das maiores taxas reais de juros do mundo e um perfil de dívida

2. Dados coletados das edições de Visão do Desenvolvimento, n^{os} 63, 61 e 71, publicados pelo BNDES.

3. BNDES, Visão do Desenvolvimento, n^o 63, abril de 2009.

pública majoritariamente de curto prazo, indexada a taxas de juros flutuantes, proporciona liquidez, rentabilidade e segurança que inibe o desenvolvimento de um mercado de títulos privados que sirva como fonte complementar de financiamento de longo prazo. Nesse cenário, o que se observa são fundo de pensão e de investimento – atores em potencial na constituição de um mercado de títulos privados de longa duração – aplicando sua carteira de ativos majoritariamente em títulos públicos.

Embora algumas iniciativas já tenham sido tomadas no sentido de transformar a estrutura da dívida pública, a exemplo da redução da taxa de juros real – que despencou de 12% em 2005 para 4,5% em 2009; diminuição da parcela da dívida atrelada ao câmbio; e o encolhimento do montante indexado à taxa Selic, que caiu de 63,9 para 35,7% entre 2002 e 2008, ainda assim há sérios gargalos para garantir financiamento contínuo de longo prazo. Basta dizer que o estoque do mercado de títulos privados no Brasil – em sua maior parte constituídos de debêntures – somava 2,7% do PIB em 2007, enquanto a média internacional era de 10,8% do PIB.⁴ Os fundos de pensão (entidades fechadas de previdência complementar), por exemplo, acumulam um volume de recursos da ordem de 18% do PIB e poderiam ser um ator ainda mais relevante do que é na constituição de um mercado de títulos privados de longo prazo, mas metade de seus recursos permanece aplicado em títulos de renda fixa.

De todo modo, paralelamente à maior alavancagem de crédito dos bancos públicos – especialmente em função do empréstimo de R\$ 100 bilhões do tesouro ao BNDES para acionar as políticas de crédito anticíclicas em 2009 –, a reestruturação do perfil da dívida pública sinaliza claramente a necessidade de reposicionamento dos atores institucionais no mercado de crédito. Da parte dos bancos privados, o papel anticíclico dos bancos públicos durante a crise – ampliando a base de crédito para faixas da população com menor renda – deve forçar as demais instituições financeiras a buscarem capilaridade e reduzir os *spreads* bancários. Em relação aos fundos de pensão, a queda do rendimento da aplicação em renda fixa, decorrente do menor atrelamento da dívida pública à Selic e à própria redução da taxa de juros reais, deve obrigar essas instituições a aperfeiçoar os mecanismos de governança corporativa capazes de reduzir os riscos de sua maior participação no mercado de debêntures, necessária para compensar as perdas em renda fixa e garantir o cumprimento das metas atuariais.

4. Dados coletados das edições de Visão do Desenvolvimento, n.ºs 57 e 68, publicados pelo BNDES.

Conclusão: identificando atores e instituições

Como foi possível observar, as trajetórias recentes de liberalização econômica da Índia e do Brasil encontram fortes paralelos. Além de ocorrerem num mesmo período de tempo, revelaram também aspectos semelhantes em relação às políticas adotadas, tais como: liberalização financeira prudente, pautada por demandas conjunturais e não por adesão cega a programas ideológicos – como ocorreu, por exemplo, na Argentina, Rússia e Chile; manutenção da capacidade de coordenação estatal por meio do fortalecimento das estruturas regulatórias e dos bancos públicos, que buscaram a capitalização por meio de abertura de capital e adequação às regras prudenciais internacionais; a importância crucial dos atores domésticos no equilíbrio de forças do sistema político como variável independente e estratégica da agenda de reformas do período. As privatizações e a liberalização comercial na Índia e no Brasil sempre foram fortemente delimitadas por atores estratégicos muito bem posicionados no sistema político, que fizeram valer seu poder de veto parcial às reformas.

A questão que deve nortear a hipótese de trabalho diz respeito à necessidade de compreender que a história e suas conjunturas críticas importam para entender determinadas trajetórias de desenvolvimento e o repertório de alternativas que os *policy makers* têm à sua disposição. Desse modo, uma longa trajetória de desenvolvimento caracterizada pelo modelo de substituição de importações, que antecedeu à abertura econômica, conferiu ao Estado instrumentos de margem de manobra que permitiu uma “adaptação prudente” à trajetória do novo cenário internacional.

Interessou ressaltar, dentro desse contexto de mudança incremental, como as agências estatais de regulação e intermediação financeira cumpriram um papel fundamental de coordenação política e estratégica, tanto no momento de abertura econômica e liberalização quanto na fase de retomada da política de desenvolvimento posterior à crise financeira dos países emergentes entre 1997 e 2002.

A abordagem empregada incorpora a extensa tradição da economia política comparada, fortemente inspirada pela literatura da variedade de capitalismo (HALL e SOCKICE, 2001). Dentro dessa tradição já há também uma rica bibliografia voltada para a compreensão dos sistemas financeiros, no qual se busca estabelecer trajetórias e complementaridades institucionais entre arranjos bancários e os mercados de capitais (ZYSMAN, 1983; GOUREVITCH e SHINN, 2005). Segundo essa literatura, o padrão de coordenação do financiamento é uma variável que se complementa institucionalmente com os mecanismos de inovação, rotatividade da mão de obra, níveis de desigualdade social, conflitos distributivos e qualificação do trabalho. O esforço analítico do artigo foi mostrar os casos do Brasil e da Índia como exemplos de regimes produtivos coordenados, nos quais os bancos do setor público cumprem o papel estratégico para promover a

estabilidade macroeconômica nos termos do novo desenvolvimentismo. Ou seja, uma estabilidade não apenas monetária, como também no plano da inovação, do investimento, da renda salarial, do emprego, de modo a reduzir as incertezas relativas à demanda futura e induzir os agentes a investirem em ativos de capital.

Interessa em particular identificar os atores e as instituições que regulam seus horizontes de expectativas. A emergência de uma literatura que questiona o modelo “Berle e Means” de governança corporativa – segundo o qual as empresas tenderiam a adotar uma estrutura decisória baseada num padrão de dispersão acionária centrada nos mecanismos de complementaridade institucional liberal – tem se mostrado bastante útil para entender os casos do Brasil e da Índia (AGUILERA e JACKSON, 2003; LA PORTA et al., 1999). Ao destacar o papel do Estado como coordenador da intermediação financeira através dos bancos públicos ressaltou-se como esse papel estratégico redistribui os incentivos entre os atores-chave, a exemplo dos fundos de pensão. Há uma literatura crescente mostrando que tanto a Índia quanto o Brasil se destacam por uma estrutura corporativa em que o Estado e outros atores privados ainda reproduzem uma estrutura decisória centrada em grandes acionistas (*large shareholders activism* ou *stakeholders*). As expectativas em torno desse ativismo são controvertidas, mas revelam um padrão de coordenação muito mais complexo que envolve principalmente bancos estatais e fundos de pensão (LAZZARINI, 2011; ALMEIDA, 2010; SARKAR e SARKAR, 2000). §

Referências bibliográficas

- AGUILERA, R. e JACKSON, G. (2003). The cross-national diversity of corporate governance: dimensions and determinants. *Academy of Management Review*, vol. 28:3.
- ALMEIDA, M. (2009). Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. Texto para Discussão n. 1452, Ipea, Brasília, dezembro.
- AHLUWALIA, M. S. (2005). Lesson from India's Economic Reforms. *Development Challenges in the 1990s' – Leading policymakers speak from experience*. Oxford University Press.
- BARBOSA, N. (2010). Latin America: Counter-cyclical policy in Brazil: 2008-09. *Journal of Globalization and Development*, vol. 1, issue 1, article 13.
- BARDHAN, P. (1988). *The political economy of development in India*. New Delhi: Oxford University Press.
- BHATTACHARYA, S. e PATEL, U. (2002). Reform strategies in the Indian financial sector. *Conference on India's and China's experience with Reform and growth*. New Delhi, november.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2006). The new developmentalism and conventional orthodoxy. *Économie Appliquée*, 59 (3), p. 61-94.
- CASTRO, L. B. (2006). *Financiamento do desenvolvimento: teoria, experiência coreana (1950-1980) e reflexões comparativas ao caso brasileiro*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ (tese de doutorado)
- CHIBBER, V. (2003). *Locked in place – state-building and late industrialization in India*. New Jersey: Princeton University Press.
- CINTRA, M. e PRATES, D. (2009). The impact of Basle II on the structure of the Brazilian domestic financial system. *Financial System in Brazil – the new Dynamics*. Hyderabad: Icfai University Press.
- DENOON, D. (1998). Cycles in Indian Economic Liberalization, 1966-1996. *Comparative Politics*, vol. 31, nº 1.
- DINIZ, Eli e BOSCHI, R. (2007). *A difícil rota do desenvolvimento – empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- ECHEVERRI-GENT, J. (2004). Financial globalization and India's equity market reforms. *India Review*, vol. 3, nº 4, p. 306-332.
- HERMANN, J. (2002). Financial Structure and Financing models: the Brazilian experience over the 1974-1997 period. *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, nº 1.
- KHAN, M. (2006). Corporate governance and the role of institutional investors in India. *Journal of Asia-Pacific Business*, vol. 7(2).
- KAPUR, D. (2007). Political Economy of Reform in Índia – ideas, interests and institutions. Paper prepared for the conference on *Rule and Reform in the Giants: China and India Compared*. Harvard University, Cambridge, November 30-December 1.
- KLETZER, K. (2004). Liberalizing capital flows in India: financial repression, macroeconomic policy and gradual reforms. *India Policy Forum*. Brookings Institution, vol. 1.
- KOCHANNEK, S. (1995). The Transformation of Interest Politics in India. *Pacific Affairs*, vol. 68, nº 4.
- KOHLI, A. (2007). State, Business, and Economic Growth in India. *Studies in Comparative International Development*, 42:87-114.
- _____. (2006). Politics of economic growth in India, 1980-2005. *Economic and Political Weekly*, April 8.
- LA PORTA, R.; LOPES-DE-SILANES, F. e SHLEIFER, A. (1999). Corporate ownership around the world. *Journal of Finance*, 54: 471-517.
- LAZZARINI, S. (2011). *Capitalismo de laços – os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- MANCUSO, W. P. (2007). *O lobby da indústria no Congresso nacional – empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas/Edusp.
- METTENHEIM, K. von (2010). *Federal Banking in Brazil: Policies and Competitive Advantages*. Pickering & Chatto Ltd.
- MOHAN, R. (2007). India's financial sector reforms – fostering growth while containing risk. Conference at Yale University, New Haven, December 3rd.
- MUKHERJI, R. (2009). The state, economic growth, and development in India. *India Review*, vol. 8, nº 1, p. 81-106.
- PATEL, U. (2004). Role of State-owned institutions in India: should the government “do” or “lead”? World Bank, International Monetary Fund and Brookings Institution – *Conference on Role of State-Owned Financial Institutions*. Washington, D.C., April 26-27.
- PEDERSEN, J. (2008). *Globalization, development and the state: the performance of India and Brazil since 1990*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- _____. (2000). Explaining Economic Liberalization in India: State and Society Perspectives. *World Development*, vol. 28, nº 2.
- REDDY, Y. V. (2010). Asia: counter-cyclical policies: Indian experience and some general observations. *Journal of Globalization and Development*, v. 1, issue 1
- _____. (2002). Public Sector Banks and The Governance Challenge: Indian Experience. Paper presented at International Monetary Fund, and Brookings Institution Conference on Financial Governance: the role of the public and private sectors on April 18 at New York.
- RODRIG, D. e SUBRAMANIAN, A. (2004). From “Hindu Growth” to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition. *IMF Working Paper*.
- SANTANA, C. H. (2010). BNDES e fundos de pensão: padrões de reestruturação acionária e graus de internacionalização. *VII Workshop Empresa, Empresários e Sociedade América Latina*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 25 a 28 de maio.
- SARKAR, J. e SARKAR, S. (2000). Large Shareholder activism in corporate governance in developing countries: evidence from India. *International Review of Finance*, 1:3, p. 161-94.
- SINGH, A. (2008). The past, present and future of industrial policy in India: adapting to the changing domestic and international environment. *Centre for Business Research*. University of Cambridge, Working Paper n. 376.
- SAXENIAN, AnnaLee (2006). *The New Argonauts: Regional Advantage in the Global Economy*. Harvard University Press.
- SOLA, L. e MARQUES, M. (2006). Central banking, democratic governance, and the quality of democracy. *Statecrafting Monetary Authority: Democracy and Financial Order in Brazil*, Oxford: Centre for Brazilian Studies – University of Oxford.
- SICSÚ, J.; DE PAULA, L. F. e MICHEL, R. (2005). Por que o novo-desenvolvimentismo? – versão ampliada e modificada da Introdução feita pelos autores ao livro *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*, editado pela Fundação Konrad Adenauer. Acessível em http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/porque_novo_desenvolvimentismo.pdf
- STALLINGS, B. e STUDART, R. (2006). *Finance for development: Latin America in comparative perspective*. Washington: Brookings Institution Press/Cepal.

- STREECK, W. e THELEN, K. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. Beyond continuity. Oxford University Press.
- STUDARD, R. (2000). *Pension funds and the financing productive investment* – an analysis based on Brazil's recent experience. Santiago de Chile: Eclac.
- VELASCO e CRUZ, S. (2007). Reformas econômicas em perspectiva comparada: o caso indiano. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Unesp.
- VOGEL, S. (1996). *Freer markets, more rules* – regulatory reform in advanced industrial countries. Cornell University Press.
- ZYSMAN, J. (1983). *Governments, Markets, and Growth: Finance and the Politics of Industrial Change*. Cornell University Press.

Recebido em março de 2011
e aprovado em julho de 2011

A política regional no Brasil:

Uma análise dos planos para o Nordeste a partir da visão sistêmica¹

RESUMO

Este estudo consiste em identificar e analisar criticamente, do ponto de vista teórico-metodológico, os planos de desenvolvimento formulados e implementados para o Nordeste do Brasil. Para isso, utilizou-se da abordagem neoschumpeteriana. Realizou-se uma pesquisa documental, sendo analisados: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE). Utilizou-se também de uma pesquisa de campo com questionário semiestruturado, entrevistando-se 14 atores sociais, entre os quais estudiosos e “fazedores de políticas” da região. Destacam-se os seguintes resultados: investimentos concentrados em fatores tangíveis; a ausência de estratégia para o campo científico, tecnológico; uma concentração espacial dos projetos nos estados de Pernambuco, Bahia e Ceará; um diagnóstico insuficiente para se compreender a realidade sistêmica, não levando em consideração a realidade política e institucional da região. Os resultados apontam para a necessidade de uma estratégia de política regional que promova a transformação da estrutura econômica e social.

Palavras-chave

Economia Nordeste. Sistema de inovação.
Política de desenvolvimento regional. Instituições.

ABSTRACT

This study seeks to identify and critically analyze, from a theoretical-methodological point of view, a number of plans for development that have been formulated for, and implemented in Brazil's Northeast region. To this end, a neo-Schumpeterian approach was used and documental research was carried out to analyze: the Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR (the National Policy for Regional Development) and the Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - PDNE (Strategic Plan for the Sustainable Development of the Northeast). Field research was also used, with a semi-structured questionnaire, and interviews applied to 14 leading figures in society, including academics and policy-makers in the region. The following results were of particular significance: investments were concentrated in tangible factors; there was an absence of a strategy aimed at the scientific and technological fields; there was a notable regional concentration of projects in just three states, Pernambuco, Bahia and Ceará; there was insufficient diagnosis available to fully understand the Region's systemic reality, let alone its political and institutional realities. The results clearly indicated the need for a Regional Policy strategy that could lead to a transformation of the region's economic and social structure.

Keywords

*Economy-Northeast. Innovation System.
Regional Development Policy. Institutions.*

Introdução

A partir da década de 1980, vem ganhado força o conceito de Sistema Nacional de Inovação. Tanto no âmbito acadêmico quanto político passa a se fazer uso desses “óculos” analítico-propositivos, para se analisar e propor políticas balizadas em uma visão sistêmica do desenvolvimento em que a inovação cumpre um papel fundamental. A ênfase desse conceito está no papel das instituições, na promoção e no direcionamento das políticas para os campos científico, tecnológico e da inovação (para o desenvolvimento produtivo) e, principalmente, para os fatores intangíveis.

Assim, a inovação aqui é entendida enquanto um fenômeno sistêmico e interativo. É sistêmico por levar em consideração os aspectos sociais, políticos, econômicos, culturais e institucionais. Como também é sistêmico por estar intimamente ligada a um conjunto de atores e sua cooperação e interação para o aprendizado inovativo e o acúmulo de conhecimento, tácito e codificado, no processo de geração e difusão das inovações (CASSIOLATO, 2003; CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

Destaca-se assim, a importância dos investimentos tangíveis (infraestrutura física e tecnológica), mas, principalmente, dos investimentos intangíveis (conhecimento, aprendizado, educação, cooperação, interação) enquanto fatores fundamentais da criação da riqueza material (FREEMAN, 1995, 2008; WORLD BANK, 1991 *apud* FREEMAN, 2008; CASSIOLATO; LASTRES, 2005). Os investimentos e as políticas direcionadas para esses fatores são fundamentais, entendendo-se que o processo de acumulação e de desenvolvimento é caracterizado pela geração endógena do progresso técnico e a consequente mudança estrutural, econômica e social, por ele provocada (FREEMAN, 1982, 1995; LUNDVALL, 1992; CASSIOLATO, 2003; CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

Dito isso, após o processo de estabilização da economia com o Plano Real, mais especificamente na última década, assiste-se a um conjunto de ações, planos e programas pensados para o Brasil e para a região Nordeste. Esse período pós-Plano Real configura-se pelo ápice do modelo neoliberal e o surgimento de uma nova perspectiva em torno da atuação do Estado por meio de políticas públicas, na América Latina e no Brasil (IGLESIAS, 2006). Diante desse contexto, a economia brasileira e a do Nordeste passaram por quatro períodos nos quais estão inseridos a questão regional: o vazio de ações e políticas, 1994-1996; ações e planos pensados para o Brasil sem considerar a questão regional e que culmina com

1. Este trabalho é baseado na dissertação de mestrado, defendida no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Fernando Cavalcanti Filho e intitulada: Quinze anos sem Política Regional: uma análise dos Planos do Governo Federal para o Nordeste de 1994 a 2009.

a extinção da Sudene, 1996-2001; a longa pausa, período que marca as reflexões e discussões em torno da política regional, 2002-2006; e o processo de institucionalização dos planos e programas, 2007-2009.

Este trabalho consiste em uma pesquisa teórico-bibliográfica e qualitativa. Assim, além da pesquisa bibliográfica, realizou-se uma pesquisa documental dos diversos planos que foram elaborados, executados e que estão em execução. Ainda, foi realizada uma pesquisa de campo, com questionário semiestruturado, entrevistando-se 14 pessoas, entre as quais estudiosos e “fazedores de políticas” da região.

Portanto, utilizando-se da abordagem neoschumpeteriana que enfatiza o papel do Sistema de Inovação enquanto vetor dinâmico fundamental de transformação econômica e social levanta-se a seguinte questão: Em que medida o desenvolvimento regional foi objeto de reflexão e institucionalização, através de políticas explícitas, e qual o escopo e a escala em que essas foram capazes de incorporar os vetores dinâmicos da inovatividade e o papel do Sistema de Inovação?

A hipótese deste trabalho é que mesmo quando foram elaborados os Planos e Programas voltados para o desenvolvimento – as ações de política regional – não enfatizaram o papel do Sistema de Inovação.

Este trabalho está assim dividido, além desta introdução: a segunda seção realiza-se uma discussão em torno das questões metodológicas. Na terceira seção apresenta-se a abordagem neoschumpeteriana de Sistema de Inovação. Na seção seguinte discute-se a política regional no Brasil. E, por fim, têm-se as considerações finais e as possíveis implicações de políticas.

Metodologia da Pesquisa

Revisão da Literatura

A revisão da literatura consistiu em um primeiro passo da pesquisa. Desse modo, realizou-se uma revisão em torno da abordagem neoschumpeteriana de Sistema de Inovação, para a fundamentação teórica necessária à compreensão do caráter sistêmico da inovação e do processo de desenvolvimento.

A Pesquisa Documental

De acordo com Gil (2002, p. 57), “a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”, destacando-se entre esses os dados censitários, os documentos oficiais, os registros de arquivos. Assim, no que tange a este trabalho, foram analisados os documentos oficiais, nos quais constam, especificamente, as ações, os planos e os programas elaborados, implementados e em implementação, por parte do governo federal, para o Nordeste do Brasil.

Assim, a pesquisa consistiu em identificar e analisar os documentos em que constam as ações, planos e programas de desenvolvimento para a década recente. Esse período representa a transição entre o ápice do período neoliberal, balizado pelo “Consenso de Washington”, e seu esgotamento enquanto modelo de desenvolvimento para a América Latina, e o surgimento de uma nova perspectiva, a partir dessa última década (2000), em que conforme colocado por Iglesias (2006) se busca redefinir a atuação do Estado na atividade econômica, ou o conceito de Estado e seus objetivos.

O critério metodológico para demarcação baseou-se nesses parâmetros e nos acontecimentos e fatos da economia brasileira, identificando quatro fases ou períodos nos últimos quinze anos e que marca o pós-Plano Real:

1. Nos anos 1994 a 1996 tem-se que a prioridade está na estabilização da moeda. É um momento de reflexão e gestação do Plano “*Brasil em Ação*”. Enquanto no contexto internacional assiste-se à crise do México (1995). Esse período é caracterizado por um vazio em termos de políticas.
2. Nos anos 1996 a 2001, observa-se a institucionalização e execução dos planos “*Brasil em Ação*” e “*Avança Brasil*”, os quais apresentavam uma perspectiva nacional, sem a dimensão regional e tiveram seu ciclo encerrado com a extinção da Sudene, em 2001. O contexto externo vivido pela economia brasileira e do Nordeste era de crises sucessivas: a crise asiática (1997); a crise russa (1998); a crise da “*bolha.com*” (2000); a crise da Argentina (2001); além do ataque ao “coração financeiro mundial”, as “torres gêmeas” (2001). Especificamente, no Brasil, tem-se a crise cambial de 1999 e a extinção da Sudene, em 2001.
3. Nos anos 2002 a 2006, vê-se o momento de reflexão e gestação, marcando uma longa pausa em termos de ações de políticas. Nesse período discute-se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), enquanto marco referencial e que dará origem aos planos macrorregionais. É debatida também a recriação da Sudene. O período é caracterizado pela longa pausa em termos de ações e políticas de desenvolvimento, embora se passe a discutir a questão regional.
4. Nos anos 2007 a 2009 tem-se o processo de institucionalização, por meio de Decreto-Lei, e a execução das políticas e planos. Esse período se caracteriza pela volta ao debate em torno da questão nacional e regional com a recriação da Sudene e elaboração dos sucessivos planos de desenvolvimento. Quanto ao contexto internacional, tem-se a crise financeira mundial (2008), que, ao lado da crise de 1929, se configura como uma das maiores crises do sistema capitalista mundial.

Quadro 1 – Periodização da Questão Regional: Vazios de Políticas, as Ações, os Planos e os Programas

Períodos			Estratégias, Ações, Planos e Programas
características	1994-1996	Vazio de ações e políticas	O foco em torno da estabilização.
	1996-2001	Ações e planos pensados para o Brasil, sem levar em consideração a questão regional	Os planos: “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”.
	2002-2006	A alternância de governo e a longa pausa: reflexões e discussões sobre a política regional	Discussões e reflexões em torno da recriação da Sudene, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste; Plano Estratégico do Desenvolvimento do Amazonas; e Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semiárido. Proposta da Nova Política Industrial.
	2007-2009	Ações e planos: a institucionalização dos planos e programas	A recriação da Sudene. Planos: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP); Territórios da Cidadania; o Plano de Ação (2007-2010) do MCT (Plano de Ação em CTI/MCT); o PAC Energia (MAPA); os Planos Diretores da Embrapa; os Planos Estaduais de CT&I; entre outros.

Fonte: Elaboração do autor, 2010.

Assim, para objetivo deste estudo *não* são analisados os planos “*Brasil em Ação*” e o Programa “*Avança Brasil*”.²

Os documentos de análise serão: o *Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)* e o *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE)*, que se constituíram nos principais eixos da proposta de política regional.

A escolha desses programas, diante dos vários listados no Quadro 1, justifica-se por serem aqueles que depois de identificados constituíram os principais planos elaborados e que estabelecem as principais diretrizes de ação de política para a região.

A Pesquisa de Campo

Um dos procedimentos técnicos realizados para se coletar dados e informações necessários à análise do fenômeno aqui proposto, qual seja, o estudo das ações de políticas de desenvolvimento para a região Nordeste, foi a realização de entrevistas, por meio de questionário. Quanto à entrevista, essa pode ser conceituada, segundo Gil (2002, p. 145), “como uma técnica em que o pesquisador se apresenta ao pesquisado e formula-lhe perguntas, com o objetivo de obter os dados que interessam à pesquisa”. Assim, objetivou-se saber que significado os entrevistados atribuíam ao fenômeno aqui estudado, bem como sua experiência (MARCONI; LAKATOS, 2006).

Segundo Gil (2002, p. 137), “O questionário é uma técnica de coleta de dados que consiste em um rol de questões propostas por escrito às pessoas que estão sendo pesquisadas”. Acrescenta-se, ainda, que a estratégia adotada nessa pesquisa foi a aplicação do questionário *aplicado com entrevista*, em vez do questionário *autoaplicado* (GIL, 2002). As vantagens do primeiro residem na maior flexibilidade nas perguntas previamente formuladas, na possibilidade de esclarecer algumas questões, na possibilidade de obter informações com maior

2. Esses programas são objetos de análises no trabalho de dissertação. Disponível em: <http://www.ccsa.ufpb.br/ppge/?secao=5&subsecao=48&d=60>

profundidade, entre outros. Já as desvantagens desse tipo de procedimento estão relacionadas aos custos para realizar as entrevistas, ausência de anonimato, e a possível influência do pesquisador sobre o pesquisado (GIL, 2002).

Nesse sentido, foram realizadas entrevistas com estudiosos, formuladores e executores de políticas na região, entre os quais os representantes dos órgãos e instituições públicos e/ou privados e que têm ou tiveram um papel relevante no processo de elaboração e execução de políticas para o desenvolvimento da região (ver Quadro 2, a seguir).

Elaborou-se um questionário procurando identificar nos discursos desses “fazedores de políticas” o que representaram e representam as políticas de desenvolvimento para a região Nordeste e qual a avaliação sobre as políticas implementadas. Assim, o questionário foi dividido em duas partes: a primeira buscou captar o que foi a política do passado e seus principais resultados econômicos e sociais, como também o que estava ausente em termos de políticas; a segunda parte tratou, especificamente, das políticas elaboradas no pós-Plano Real (1994), destacando-se o conjunto de iniciativas recentes.

O quadro a seguir mostra os estudiosos e “fazedores de políticas” que foram entrevistados.³ Destaca-se que as entrevistas foram realizadas por ocasião do Seminário Internacional: Desenvolvimento Regional no Nordeste,⁴ realizado na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Dadas as limitações de recursos materiais, aproveitou-se o momento em que se reuniram nesse seminário os vários estudiosos e “fazedores de políticas” da região, a exemplo dos representantes das diversas universidades, os representantes da Sudene, os representantes do BNB (Banco do Nordeste do Brasil) e de secretarias de planejamento e desenvolvimento do estado. Estas são as principais instituições de fomento à pesquisa científica, tecnológica e inovação na região, destacando-se a principal instituição financiadora, o BNB. Uma das limitações reside no fato de não se ter entrevistado os gestores públicos atuais, o que demandaria tempo e recursos materiais e humanos indisponíveis, portanto não foi possível se fazer essas entrevistas.

3. As entrevistas transcritas encontram-se no trabalho de dissertação.

4. Realizado em Recife/PE entre os dias 13 e 16 de outubro de 2009, no Centro de Convenções da Universidade Federal de Pernambuco. Esse seminário foi promovido pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Quadro 2 – Relação dos Entrevistados, Instituições que Representam e os Respectivos Cargos Ocupados ou Funções, 2009

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO/FUNÇÃO
Carlos Eduardo Gasparini	Universidade Federal da Paraíba (UFPB)	Professor e ex-Sudene
Carlos Roberto Bezerra	Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	Agente de Desenvolvimento
Danilo Régis	Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	Agente de Desenvolvimento
Fernanda Ferrário Carvalho	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)	Professora e Sudene
Francisco Baqueiro Vidal	Secretaria de Planejamento da Bahia	Assessor em Políticas Públicas e ex-Sudene
Francisco de Oliveira	Universidade de São Paulo (USP)	Professor
Jânia Pinho	Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	Gerente de Avaliação de Políticas Públicas do BNB
Leonardo Guimarães Neto	Consultoria Econômica e Planejamento (Ceplan)	Professor e Consultor
Márcio Jorge Porangaba	Universidade Federal de Alagoas (UFAL)	Professor
Marcos Antônio Araújo Vieira	Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	Gerente Executivo do BNB
Pedro Júnior Venceslau Fragoso	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)	Aposentado pela Sudene
Reginaldo Albuquerque	Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	Agente de Desenvolvimento
Ricardo Ismael	Pontifícia Universidade Católica (PUC)	Professor/Ciência Política
Silvana Batista	Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	Gerente de Produtos e Serviços
Wilson Cano	Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)	Professor

Fonte: Elaboração do autor, 2009.

Ressalta-se que para a escolha dos entrevistados foram levados em consideração aqueles atores que participam ou participaram diretamente do processo de elaboração de estudos e diagnósticos sobre a região e os implementadores de políticas. Daí por que a ocasião do seminário foi fundamental para que se encontrasse grande parte desses atores sociais, políticos e intelectuais para realizar as entrevistas.

Por outro lado, as limitações impostas pelo ambiente em que ocorreram as entrevistas nos impossibilitaram de realizar uma amostra maior, isso diante do universo de atores que participaram do seminário. Dentre essas limitações, destacam-se o tempo e a disposição dos entrevistados, que, na sua maioria, estavam expondo e/ou debatendo os trabalhos, o que impediu de se realizarem entrevistas com uma amostra maior. Porém, para os nossos propósitos de elaborar uma pesquisa qualitativa, considera-se relevante a amostra de entrevistados, pois, como afirma Marconi e Lakatos (2006), em estudos que utilizam desta abordagem metodológica, a dimensão qualitativa não necessita respeitar critérios amostrais, sendo relevante o conteúdo das informações e a prévia qualificação das fontes.

Sistema de Inovação

As primeiras concepções acerca de Sistema de Inovação remetem-se a Friedrich List (1841) em seu livro *Sistema nacional de economia política*. List entendia o sistema nacional de inovação como um conjunto de instituições (de apoio e pesquisa) relacionadas à ciência, à educação, técnicas de treinamentos, infraestrutura científica e tecnológica e sua ligação com a indústria. Acrescentando-se, ainda, questões ligadas à infraestrutura para transportes (LUNDVALL, 1992; FREEMAN, 1995). Assim, fica nítida a importância da interligação de um conjunto de fatores sociais, políticos, econômicos e institucionais para a constituição de um Sistema de Inovação, bem como para o entendimento sobre o processo de desenvolvimento balizado numa visão *sistêmica*, em que as políticas para os campos científico, tecnológico e inovativo se fazem necessárias.

Destaca-se assim, no debate em torno do Sistema de Inovação, a importância da intervenção governamental através das políticas públicas de longo prazo visando consolidar esses campos de atuação pública e, também, um ambiente inovativo. A ênfase dada por essa abordagem ao Estado, apresentando-o como agente histórico fundamental para que se estabeleçam as diretrizes das políticas em torno dessa abordagem sistêmica,⁵ para se pensar o desenvolvimento econômico e social, principalmente, das regiões subdesenvolvidas. Dado que o mercado por si só não é capaz de fazê-lo.

Além das contribuições de Friedrich List (1841), o moderno conceito de sistema nacional de inovação, debatido pela corrente neoschumpeteriana, tem forte relação com os estudos realizados por Joseph Schumpeter no início do século passado dada a relevância que este autor deu à inovação. Muito embora, segundo Cassiolato (2003, p. 1), “mesmo economistas que colocaram a inovação no centro de suas teorias, como Joseph Schumpeter, não estudaram as características específicas da inovação em profundidade”.

Nos anos 1960 duas pesquisas marcaram os estudos empíricos em torno da inovação e de seu entendimento enquanto um “processo não linear”⁶ e de sua importância como motor do desenvolvimento. Os dois projetos deram início às pesquisas sistêmicas sobre inovação e alteraram a percepção dos estudiosos a respeito do tema: o Projeto SAPPHO (na Inglaterra – Universidade de Sussex) e a Yale Innovation Survey (nos Estados Unidos).

A primeira, direcionando sua “análise para a inovação”, comparando as inovações que fracassaram e as que obtiveram êxito, destacando, entre as que obtiveram sucesso, o atendimento às “necessidades dos usuários e a formações de redes” e as “ligações com fontes externas de informação científica e tecnológica” (CASSIOLATO, 2003; CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

A segunda observou as estratégias por parte das empresas no “desenvolvimento de produtos e processo”, destacando: as capacitações internas da firma;

5. A ideia subjacente à abordagem sistêmica está relacionada ao fato de que a inovação é o motor do desenvolvimento conforme percebido por Schumpeter. E a inovação (o processo inovativo, a geração e a difusão do progresso técnico) é entendida como interativa e sistêmica, ou seja, envolve um conjunto de atores e sua interação no processo de aprendizagem; de acúmulo e difusão de conhecimento (tácito e codificado); de geração e difusão das inovações. É sistêmico, também por levar em consideração dentro do processo inovativo os elementos históricos, sociais, políticos, institucionais, econômico e culturais.

6. Antes a inovação era vista como um processo linear que, dentro de um esquema schumpeteriano, era tido como invenção-inovação-difusão (CASSIOLATO, 2003; CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

a pesquisa e desenvolvimento no âmbito da firma; a engenharia reversa; entre outras (CASSIOLATO, 2003; CASSIOLATO; LASTRES, 2005). É a partir dessas pesquisas que passam a ganhar um enfoque mais sistêmico as questões ligadas ao processo de inovação, destacando-se o papel das universidades e centros de pesquisa no desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica e sua interação com as outras instituições, em especial a empresa capitalista, para configurar um sistema nacional, regional e local de inovação e produção.

Assim, a partir dessas duas pesquisas, passa haver maior entendimento sobre o processo de aprendizado inovativo, e que este deixa de ser visto como um fato isolado, passando a ser entendido como um “processo, de múltiplas fontes, derivando de complexas interações entre agentes [...] a nível local, nacional, mundial entre indivíduos, firmas e organizações voltadas à busca de novos conhecimentos” (CASSIOLATO, 2003, p. 3). Destaca-se que essas pesquisas desenvolvidas e os trabalhos realizados serviram de base para os *policy-makers* elaborarem seus planos e programas de desenvolvimento econômico-social, balizados no entendimento sobre esses processos inovativos e na tentativa de dinamizarem e potencializarem o sistema de aprendizado e inovação (CASSIOLATO, 2003; CASSIOLATO; LASTRES, 2005).

Nos anos 1980, segundo Freeman (2003), passa haver o renascimento do debate em torno da teoria neoschumpeteriana. De acordo com Lundvall (1992, p. 12), “Freeman pioneered the vision that innovation should be understood as a interactive process; not as a linear one where innovation automatically comes out of R&D efforts”. Freeman requalifica a terminologia sistema nacional de inovação, conhecida pela moderna economia da inovação.

Nesse sentido, a partir da década 1980, a abordagem de Sistema de Inovação enquanto arcabouço teórico, metodológico e analítico passa a ser utilizada para se propor políticas públicas de desenvolvimento. Essa abordagem Sistema de Inovação está fortemente focada na interação entre agentes, organizações e firmas; interação entre usuários e produtores dentro de um processo de aprendizado interativo; na cooperação; no aprendizado; no conhecimento tácito e codificado; nas políticas de ciência, tecnologia e inovação (FREEMAN, 1982, 1995; LUNDVALL, 1992; CASSIOLATO, 2003; CASSIOLATO; LASTRES, 2005). Ressalta-se, assim, o caráter sistêmico da inovação nessa abordagem em que a inovação é gerada e difundida em “ambientes nacionais ou locais onde os desenvolvimentos organizacionais e institucionais produzem condições que permitem o crescimento de mecanismos interativos nos quais a inovação e a difusão de tecnologias se baseiam” (OECD, 1992 *apud* CASSIOLATO, 2005).

Assim, a compreensão acerca do processo de inovação é fundamental para a elaboração de políticas, dada sua importância em um processo competitivo e ao crescente uso do conhecimento nas atividades produtivas. O Sistema de Inovação caracteriza-se pelas estratégias para superação das dificuldades inerentes ao

7. Ve: Dodgson et al. (2003).

8. Segundo Freeman (1988) e Lundvall (1992) (*apud* ALBUQUERQUE, 1996, p. 57) o “sistema nacional de inovação é uma construção institucional, produto de uma ação planejada e consciente ou de um somatório de decisões não planejadas e desarticuladas, que impulsiona o progresso tecnológico em economias capitalistas complexas”. Mas, não só nas economias complexas, é importante perceber e utilizar esse conceito para estudar as economias periféricas ou subdesenvolvidas, para utilizar o conceito de Celso Furtado.

9. No Anexo A, encontra-se um mapeamento das instituições presentes a atuantes na região.

10. Conforme destacado, serão objetos de análise nesta seção: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE). Os documentos são públicos e neles não contam restrições quanto ao uso do conteúdo, bastando citar a fonte. Os documentos estão disponíveis em <http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/>.

processo de transformação econômica, social, política e institucional, principalmente no contexto atual em que prevalece o novo paradigma tecnoeconômico ou paradigma da microeletrônica, a intensificação da inovação,⁷ de geração e difusão de novas tecnologias por meio de mecanismos endógenos (CASSIOLATO; LASTRES, 2005; CASSIOLATO, 2003). Assim, Sistema de Inovação passa a ser entendido com uma ferramenta analítica, servindo de instrumento para elaborar e analisar políticas nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Segundo Cassiolato e Lastres (2005),⁸ “o ‘sistema de inovação’ é conceituado como um conjunto de instituições distintas que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de inovação e aprendizado de um país, região, setor ou localidade”. Desse modo, destacam-se dentro dessas instituições os processos de aprendizado e acúmulo de conhecimento (tácito e codificado); a interação entre eles, entendendo a inovação como um processo ou um “fenômeno sistêmico e interativo, caracterizado por diferentes tipos de cooperação” (CASSIOLATO, 2005, p. 37). Nesse sentido, a atuação do Estado deve buscar direcionar a construção institucional⁹ e preservar a autonomia (política e financeira), visando dinamizar as capacidades de inovação e aprendizado do Sistema Regional de Inovação e Produção e a articulação com o Sistema Nacional de Inovação.

PNDR e PDNE:¹⁰ reflexões, planos e ações de políticas

Da estabilização ao rompimento com a questão regional (1994-2001): os antecedentes

Passado o período de abertura econômica e financeira, em meio à persistência das altas taxas de inflação que se arrastavam desde a década de 1980, foi lançado o Plano Real. O impacto do plano foi de imediato com a inflação do mês de junho de 1994, que era de 46,60%, caindo para 3,34%, um mês após a implantação do plano. Cabia, então, ao governo assegurar o processo de estabilidade da economia brasileira, centrando todos os seus esforços para assegurar o controle dos preços, mesmo que a juros altos, baixas taxas de crescimento, perda de reservas.

Nesse sentido, a opção do governo foi debelar a inflação a todo custo, mesmo que para isso tivesse que sacrificar o ambiente macroeconômico e eliminar as possibilidades do Estado de formular e implantar as ações, planos e programas, visando ao desenvolvimento. Os primeiros dois anos caracterizam-se pelo vazio de ações e políticas. Apenas em 1996 foi posto em prática o primeiro plano de ação política, o “*Brasil em Ação*”, que se complementou com “*Avança Brasil*” (1998-2002).

Em 2001 a Sudene foi extinta. A extinção da Sudene marca o fim de um ciclo de políticas regionais para o Nordeste do Brasil. E o governo utiliza como

argumento central, por meio de um ato, pôr fim à Sudene, à corrupção arraigada no seio dessa Instituição.¹¹

O discurso utilizado pelo Estado brasileiro para extinguir a Sudene e a Sudam era o de que tais órgãos, em especial os Fundos de Investimento que gerenciavam, estavam tomados pela corrupção, que acumulavam histórias de malversação, fraude e desperdício de recursos financeiros, e que cometiam inúmeras irregularidades com a gestão dos recursos oriundos dos incentivos fiscais regionais. (CARVALHO, 2006, p. 88).

Ainda:

O descaso dos governadores nordestinos em relação à Sudene não é um fato recente, e se intensificou, especificamente durante os anos 90, com o acirramento da Guerra Fiscal, quando os governadores da região “abandonaram” a ideia de se pensar o Nordeste em seu conjunto [...] (CARVALHO, 2006, p. 69).

Desse modo, fica explícito que as forças políticas da região não foram capazes de mobilizar-se em defesa da instituição de planejamento do desenvolvimento regional. Isso se torna um agravante maior, quando se verifica que a composição de força de representantes do Nordeste era bastante expressiva: um vice-presidente da República, o ministro da Integração, 11 governadores, 183 deputados e 27 senadores, além dos parlamentares de Minas e do Espírito Santo que fazem parte da área de atuação da Sudene. O problema torna-se maior quando se percebe na região que as forças sociais (movimentos sociais, sindicatos, Organizações Não Governamentais, associações, sindicatos e demais movimentos organizados) não estavam empoderados o suficiente para mobilizar-se em torno da defesa da Instituição.

Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

A partir de 2003 é formulada, no âmbito do novo governo, a proposta da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, que, partindo de um diagnóstico econômico e social e da persistência das disparidades regionais, colocava como objetivo superá-las.

A PNDR foi elaborada pelo Ministério da Integração Nacional (MI), através da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR) e pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA); sendo institucionalizada por meio do Decreto-Lei nº 6.047, *apenas*, em 22 de fevereiro de 2007, o que demonstra que a questão regional estava longe de ser prioridade estratégica de ação política do governo federal, uma vez que quatro anos se passaram para que o plano fosse instituído e cinco para que fosse enviada ao Congresso nacional a *proposta* de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional,¹²

11. Destaca-se que a Sudene foi extinta no ano 2001, no governo Fernando Henrique Cardoso, sendo concomitantemente criada a Agência de Desenvolvimento para o Nordeste (Adene). Já no ano 2003, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva restabelece a discussão em torno da recriação da Sudene, o que ocorreu em 2007. Porém, não delegou a esse novo arcabouço institucional o poder político e financeiro para levar adiante a estratégia da política regional de desenvolvimento.

12. Carvalho (2006) destaca que, no modelo proposto de recriação da Sudene, o fundo seria gerido por essa instituição de desenvolvimento regional. Porém, quando passou a tramitar no Congresso nacional a proposta de Reforma Tributária, os estados passaram a exigir do governo central a gerência do fundo.

incluído no texto da Reforma Tributária em 2008.

Nesse sentido, a PNDR – colocada enquanto peça maior da proposta de política regional – apontava para um conjunto de ações, cujo objetivo central era reduzir as disparidades socioeconômicas regionais. Para isso, têm-se, enquanto parte integrante da PNDR e conforme estabelecido em Decreto-Lei, os seguintes planos macrorregionais de desenvolvimento estratégico: o Plano de Desenvolvimento da Amazônia Sustentável; o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste; o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido Nordestino; e o Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PNDR, 2003, p. 16).

Entre os programas específicos de escala sub-regional contidos na PNDR destacam-se: a Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), que tem como objetivo a implantação de gestão para o desenvolvimento nesses espaços regionais; o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (CONVIVER), visando potencializar e dinamizar os espaços regionais sujeitos às condições climáticas adversas; o Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDFF), objetivando integrar as comunidades brasileiras fronteiriças com os países sul-americanos; e o Programa de Desenvolvimento das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), com ações integradas do governo para Juazeiro/BA e Petrolina/PE, e na Grande Teresina/PI (PNDR, 2003, p. 16).

Ainda de acordo com o Decreto-Lei, a distribuição das competências quanto à PNDR era de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI), cabendo a este definir e manter atualizada a tipologia da PNDR, referenciar as políticas setoriais, determinar os critérios para distribuir os investimentos, além de orientar os planos, programas e ações da PNDR.

A PNDR parte do diagnóstico das disparidades observado a partir da análise dos dados dos censos demográficos do IBGE (1991 e 2000) e das estimativas do PIB dos municípios pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), leva em consideração a análise das seguintes variáveis: população no território e suas características, que são: rendimento médio, local de residência (rural ou urbano), nível de educação e PIB *per capita*.

Quanto aos critérios básicos para classificação da política, foram estabelecidos por meio do cruzamento das variáveis renda domiciliar e crescimento do PIB *per capita*. As áreas de atuação política foram identificadas e divididas: de *alta renda* (alto rendimento domiciliar por habitante), fazendo parte as regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e outras isoladas do Norte e Nordeste; as *dinâmicas* (com rendimento médio e baixo e uma dinâmica econômica significativa), sendo mais frequente no Centro-Oeste e Nordeste, mas contemplando também Sul e Sudeste; as *estagnadas* (rendimento médio, mas baixo crescimento econômico), sendo predominante o Centro-Oeste e o Nordeste; e *baixa renda* (baixo crescimento e baixo rendimento), concentrando-se no Norte e Nordeste (PNDR, 2003, p. 14-15).¹³

13. A PNDR traz em anexo (PNDR, 2003, p. 20-32) os cartogramas que ilustram os pontos nas regiões brasileiras, na qual se caracterizam essas microrregiões com base nas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

Uma primeira reflexão está relacionada ao critério para o uso dessas variáveis, colocando-se que elas, por si sós, não são capazes de estabelecer a real dimensão do problema das disparidades regionais, a exemplo do PIB *per capita*, que pode esconder uma realidade concentradora de renda. A fragilidade desses indicadores reside em apresentar a superficialidade do fenômeno, não refletindo um diagnóstico sistêmico do problema. Este passa pelas condições não só econômicas e sociais, mas também pela análise das condições políticas e institucionais da região e, sobretudo, da análise dos indicadores do fenômeno sistêmico da inovação. Primeiro, conforme visto na fala dos atores entrevistados, a cultura política (clientelista, paternalista) é um elemento importante a ser considerado no diagnóstico. Essa cultura reflete nas decisões de políticas locais e, em muitos casos, pode até exercer uma força contrária às decisões estratégicas de transformação das estruturas econômicas e sociais. Segundo, devem ser percebidas quais instituições atuam no processo de capacitações e de aprendizado inovativo e como estas se articulam ao conjunto de atores econômicos, sociais e políticos. Assim, analisar apenas os indicadores, renda domiciliar, crescimento do PIB *per capita* e porcentagem de indivíduos por faixa de idade e anos de estudo, significa repetir a análise tradicional do fenômeno.

Nesse sentido, avançar num diagnóstico concreto da realidade implica analisar o conjunto de indicadores sistêmicos na análise dos sistemas e subsistemas produtivos e inovativos locais. Esses indicadores estão relacionados à ciência, à tecnologia e à inovação, ao mesmo tempo que se deve procurar estabelecer comparações entre os diferentes Sistemas de Inovação regional e nacional. A análise dessas experiências é válida para se mostrar a evolução desses sistemas. Acrescente-se, ainda, que se deve buscar captar os processos de aprendizado inovativo nas estruturas locais, a cooperação e a interatividade entre os agentes integrantes da mesma realidade e de realidades análogas, além de caracterizar esses sistemas produtivos e perceber a dinâmica interna destes que têm no progresso técnico o motor fundamental da acumulação e do desenvolvimento, i.e., transformando as estruturas produtivas e sociais.

Ainda de acordo com a PNDR, os mecanismos de implementação das políticas passa por três órgãos: a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e que envolve 23 ministérios, entre eles: Fazenda, Casa Civil, Planejamento e outros; os Conselhos Deliberativos das Superintendências do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, integrados aos ministérios e aos governadores e prefeitos; e os Fóruns das Mesorregiões e as demais instâncias sub-regionais de representação político-institucional. Nesses Fóruns são realizados os debates e audiências públicas, estabelecendo, pelo menos em tese, os diálogos e negociações entre a sociedade civil, representantes dos ministérios, dos empresários, dos governos estaduais e das prefeituras, entre outros.

Em termos de articulação, a PNDR destaca as instituições responsáveis

pela implementação, colocando apenas que deveria haver uma sinergia entre os atores públicos e privados, sem especificar como funcionaria essa estrutura organizacional e como os atores estão articulados, ou seja, que ator(es) seria(m) responsável(eis), efetivamente, pela implementação da política e que poder político e financeiro teria(m). Assim, observa-se um conjunto de instituições que deve estabelecer suas decisões com base no poder político central, porém sem autonomia.

Ainda quanto aos mecanismos, outra reflexão diz respeito aos representantes da Câmara de Políticas de Integração e Desenvolvimento Regional. Quem são? Qual conhecimento acumulado e percepção se tem sobre a realidade das regiões? Quanto ao Conselho Deliberativo composto de representantes da instituição (Sudene) e dos estados, o que se questiona é o poder político e financeiro da Sudene e se a instituição não está sendo atropelada pelos interesses das forças políticas dos estados e que tem representação no Conselho. E quanto ao Fórum Mesorregiões e sub-regionais, questionam-se as forças sociais atuantes nesses fóruns. De quem é o poder de decisão? Que tipo de participação é exercido neles? Conforme afirma Oliveira (1977), o planejamento é uma mera forma de amenizar os conflitos sociais, não existindo conflito, nem forças sociais, econômicas e políticas reivindicando; e, dessa forma, as transformações nas estruturas econômicas e sociais não acontecem.

Articular, cooperar e interagir continuam sendo fundamentais, porém essa cooperação e interação devem ter como estratégia principal promover e desenvolver as capacidades de aprendizado inovativo, entendido enquanto fenômeno sistêmico em que as firmas e empresas devem estar constantemente produzindo, assimilando e compartilhando conhecimento no processo produtivo. Eis os fatores intangíveis da produção da riqueza material e que devem ser objeto das políticas e constantemente buscados pelo setor produtivo e pela sociedade. Essa reflexão faz-se necessária quando se verifica que, nos três níveis da esfera de governo, ainda se identifica uma cultura política adversa a esses elementos sistêmicos e indutores da mudança nas estruturas econômica e social. Assim, deve ser destacada a importância desse aspecto na formulação de diagnóstico e na elaboração de políticas para a região Nordeste. Nesse sentido,

A gente tem uma tradição, talvez até, latino-americana, mas ela é presente no Brasil inteiro e é bem típica do Nordeste, que é uma cultura do Estado paternalista, e do Estado servir a interesses do desenvolvimento. Por exemplo, a gente não tem uma cultura empresarial muito arraigada aqui no Nordeste, não se valoriza muito isso. Aqui é mais fácil você ver um empresário brigando para ter uma benesse do Estado do que, por exemplo, esse Estado deixá-lo trabalhar. [...] E eu acho que aqui no Nordeste isso é mais grave ainda. A gente tem elites tradicionais na Região muito fortes, com uma concentração de renda mais aguda até do que no Brasil. Isso dificulta um pouco a mobilidade. A gente tem um nível de analfabetismo ainda muito acima do Brasil, o índice de pobreza ainda está muito acima (GASPARINI, 12/12/2009).

[...] boa parte da cultura política do Nordeste falta um associativismo maior, buscar formas no princípio social de formar associações, de formar novamente cooperativas. Anos atrás eu fui ao Banco do Nordeste e eles chamavam atenção disso, que eles tinham linhas de crédito mais favoráveis para grupos de pescadores ou agricultores que formassem cooperativas, e tinham dificuldade enorme de conseguir fazer isso. Então, eu acho que este é um problema também, essa cooperação dentro da própria sociedade, seja essa formação cooperativa ou de associações que possam fiscalizar os governos, isso também é um problema que continua até hoje de certa forma. [...] As instituições, Banco do Nordeste, Sudene, todas elas, de uma forma geral, e os governos, também devem tentar agir de uma maneira republicana, sem deixar que o dinheiro público seja capturado por empresas privadas (ISMAEL, 15/10/2009).

Assim, mesmo percebendo nesses planos, conforme coloca Cano (15/10/2009), ideias expressivas, e muito bem elaboradas em sua concepção, tentando interagir com os diversos atores sociais, a cultura política ainda apresenta-se como grande empecilho para que esses plano venha a ser posto em prática. Ainda quando indagado se esses planos estão fadados a ficar apenas no papel, pois além de não corresponderem à nossa realidade, falta estratégia para implementá-lo:

Apenas no papel não tem estratégia política nenhuma, a grande onda do Ministério de Integração, agora, é examinar a política regional da União Europeia para ver se pode aplicar aqui, mas são duas coisas completamente diferentes: a União Europeia é uma coisa, Brasil é outra; você tem lá uma comunidade de nações, aqui um Estado Nacional; ali são desenvolvidos, aqui subdesenvolvidos. Então, são questões fortemente diferenciadas, não sei que lições eles vão tirar para trazer para cá (CANO, 15/10/2009).

Deve-se entender que o subdesenvolvimento é processo autônomo (FURTADO, 1961), e exige estudos específicos e de respostas diferenciadas para seus problemas, não se pode trazer a experiência, ainda mais de uma região desenvolvida, e colocá-la como se fosse a panaceia para os nossos problemas, para as especificidades do subdesenvolvimento. Daí a importância de se estabelecer nos planos e diagnósticos o olhar sistêmico e concreto da realidade, na tentativa de tentar compreender a dinâmica das estruturas produtiva e social de uma região periférica para buscar transformá-la.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE)

Uma vez apresentada a proposta contida na PNDR, mostrando os objetivos, critérios de ação, os mecanismos de implementação da política, vamos examinar agora as principais diretrizes estabelecidas no *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste (PDNE)*. Este que de acordo com o Decreto-Lei tem como marco referencial a PNDR.

Em 2006 foi lançada a “versão” – para discussão com a sociedade e outros

atores político-econômicos – do *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE)*, elaborado pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), com a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR) e o Departamento de Desenvolvimento Regional (DPR/SDR) ligadas ao Ministério da Integração Nacional. Seguindo a PNDR, estava contido no documento do PDNE, o objetivo central do plano, que era a redução das desigualdades e a ativação das potencialidades das regiões do Brasil. Porém elegeram-se as seguintes prioridades destacadas no plano: a recriação da Sudene, o Projeto São Francisco e a Ferrovia Transnordestina. Os dois últimos já constavam nos programas do governo anterior e a primeira foi extinta por este governo.

Os três eixos de prioridades contidos no plano podem ser objetos de discussão, conforme segue abaixo.

Primeiro, a recriação da Sudene,¹⁴ que teve na campanha de 2002 para a Presidência da República a sinalização por parte dos candidatos, da retomada da instituição. Assim, em fevereiro de 2003 foi instituído, pelo então presidente eleito, o Grupo Interministerial para que fosse debatida com a “sociedade” a recriação da Sudene.

[...] o Grupo seria composto de um representante do próprio MI (Tânia Bacelar, que também seria coordenadora do Grupo de Trabalho), além de dois representantes (um titular e um suplente) da Casa Civil da Presidência da República; do Ministério do Meio Ambiente; do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Ministério da Fazenda. Além desses representantes, o Grupo contaria também com a participação de diversos consultores, em várias áreas (CARVALHO, 2006, p. 152).

Aparentemente, pelos representantes do grupo criado, parecia que a instituição teria novamente uma posição estratégica e uma força política e financeira para levar ainda a promoção do desenvolvimento do Nordeste. Assim, a proposta de extinção da Adene e da recriação da Sudene foi entregue quatro meses depois, em junho de 2003 (CARVALHO, 2006).

A “nova” Sudene tinha como missão “articular e fomentar a cooperação das forças sociais visando o desenvolvimento incluyente e sustentável do Nordeste” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2003, p. 48), sendo esta dotada de Poder de Estado e com a seguinte estrutura de gestão: Conselho Deliberativo composto de ministros de Estado, governadores de estados da região, um representante dos prefeitos, seis representantes do setor produtivo (três empresários e três trabalhadores); o comitê responsável pela parte operacional e estratégica; e a Secretaria Executiva, que daria suporte aos comitês e ao conselho deliberativo. Some-se a isso, que a instituição estaria vinculada ao Ministério da Integração Nacional (diferentemente da proposta de 1959, que estava subordinada diretamente à Presidência da República e era administrativamente autônoma). Fica claro, pela

14. Carvalho (2006) descreve em detalhes o processo de extinção e o sucateamento da instituição, bem como o processo de recriação.

estrutura de gestão apresentada acima, qual a correlação de força, embora não se especifique a quantidade de ministérios, nem de ministros que participarão do conselho deliberativo, os estados apresentam um grande peso. Na proposta de 1959, o conselho deliberativo tinha 22, sendo nove representantes de cada estado; três da Sudene, e nove representando o governo e demais instituições ligadas ao governo federal.

Ainda, segundo Carvalho (2006, p. 153-154, grifo nosso):

Com o projeto na mão, coube ao Presidente fazer seu anúncio, em cerimônia realizada em Fortaleza (CE). Em seguida enviou ao Congresso Nacional, em *regime de urgência* constitucional, o Projeto de Lei Complementar nº 76/2003, que colocava em prática sua promessa de campanha. [...] Cabe salientar, ainda, que, em relação à origem dos recursos do novo órgão, o referido Projeto não apresenta mudanças. Ao contrário, mantém as mesmas fontes e recursos vigentes para a Agência, quais sejam: dotações orçamentárias do Orçamento Geral da União; transferência do FDN (2% do valor de cada liberação de recursos); e quaisquer outras receitas previstas em Lei. Ou seja, pelas mesmas receitas que estão previstas para a Adene.

Nesse sentido, uma vez que a Sudene só foi recriada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, quatro anos após ser enviada ao Congresso em *regime de urgência*. Isso mostra mais um elemento da falta de estratégia política para o Nordeste, e a recriação da instituição esbarrou no Congresso Nacional e na vontade política dos representantes.

Assim, enquanto instituição historicamente arraigada na região, ressurgiu sem nenhuma força política e/ou financeira, a instituição que poderia ser nesse contexto atual a catalisadora de sinergia entre as demais instituições presentes na região para propor e levar adiante a política regional, pensada para o futuro. Esta poderia ser uma estratégia: atribuir à Sudene esse papel em conjunto com as universidades. Esses poderiam ser os atores do processo.

Quanto ao projeto de transposição das águas do Rio São Francisco, conforme destaca Oliveira (15/10/2009), requer um baixo conteúdo tecnológico, além de mão de obra pouco qualificada, com repercussão na “cadeia produtiva” muito reduzida, diante de outros investimentos de alta tecnologia e com um maior efeito de encadeamento, além do fato de que o Projeto São Francisco é entendido por muitos como necessário, enquanto por outros, apenas como projeto político.

Um terceiro ponto refere-se à Ferrovia Transnordestina, que também exige um baixo conteúdo tecnológico e uma força de trabalho não tão qualificada para sua execução e cujo efeito de encadeamento é bastante reduzido, sendo colocado para se interligar os portos de Pecém/CE e Suape/PE. Destaque-se, ainda, que esses dois últimos projetos já constavam dos planos do governo anterior.

O PDNE parte do diagnóstico do Nordeste, passando pela análise dos problemas socioeconômicos. Nesse sentido, o diagnóstico aponta alguns pontos de

15. Segundo Lastres e Cassiolato (2003, p. 8), cadeia produtiva “é o encadeamento de atividades econômicas pelas quais passam e vão sendo transformados e transferidos os diversos insumos, incluindo desde as matérias-primas, máquinas e equipamentos, produtos intermediários até os finais, sua distribuição e comercialização. Esse conceito resulta e implica crescente divisão do trabalho, na qual cada agente ou conjunto de agentes especializa-se em etapas distintas do processo produtivo. Uma cadeia produtiva pode ser de âmbito local, regional, nacional ou mundial”. Esse conceito difere do de Sistema e Arranjos Produtivos e Inovativos, locais cujo foco está na inovação, no aprendizado e na competitividade sustentada (LASTRES; CASSIOLATO, 2003), que, conforme visto na discussão sobre o referencial teórico, é um conceito mais abrangente e que procura estabelecer uma visão sistêmica do processo inovativo.

estrangulamento em algumas dimensões. Na dimensão econômica: baixa competitividade e reduzida base produtiva (participação do Nordeste no PIB brasileiro é de 13% e com 28% da população brasileira e o Sudeste 56,7% do PIB do Brasil e uma população de 42% da brasileira, dados de 2002); insuficiência em termos de geração de valor; fragilidade da infraestrutura econômica; falta de recursos humanos capacitados (a média de anos de estudos da população ocupada é de 5,2 anos, a média nacional é de 6,9 anos). Dimensão científico-tecnológica, com baixa capacidade de geração e difusão do conhecimento científico-tecnológico. Na dimensão social: baixo nível de renda, elevadas taxas de analfabetismo, altos índices de mortalidade e mobilidade, insuficiente qualidade da educação (no ensino médio e profissionalizante 82,8% dos docentes tinham curso superior, no Sudeste esse índice é de 95,5%). Somem-se a isso os problemas ambientais, como desertificação e degradação ambiental, entre outros.

Eis os desafios postos para se pensar o desenvolvimento de forma sistêmica e determinar estratégias para promover a mudança estrutural da economia e da sociedade, devendo-se conforme já se apontou avançar no diagnóstico, uma vez que a inovação é fundamental no processo de acumulação e de desenvolvimento. Nesse sentido, ratifica-se a necessidade de se aprofundar na análise dos indicadores sistêmicos de C,T&I, assim como compreender e propor políticas para dinamizar o sistema e subsistema produtivos e inovativos locais, enquanto novas forças econômicas, políticas e sociais que emergem, percebendo a realidade concreta em um contexto localizado.

Ainda em termos de elementos estruturais do plano, destacam-se alguns pontos citados acima, como o diagnóstico que se mostra insuficiente para se compreender a real dimensão dos problemas estruturais. Porém, há tentativa de se identificar outros elementos, como a diversidade territorial e de seus respectivos agentes, a questão da regionalização (PDNE, 2006).

Nesse sentido, o território não pode ser identificado apenas enquanto espaço social, mas sim enquanto espaço que tem uma trajetória histórica, social, política e institucional; além de ser um espaço em que se estabelecem as relações sociais de produção e de conflitos de interesses. Ainda, são espaços em que há articulação e cooperação entre os diversos sistemas e arranjos produtivos, de aprendizado inovativo.

Quanto à regionalização, é estabelecida no plano enquanto “o elo de ligação (*sic*) entre o que está proposto nos níveis normativos e estratégico e a ação efetiva...” (PDNE, 2006, p. 76). Assim, a regionalização permite que as diretrizes e prioridades estabelecidas no nível estratégico sejam colocadas em prática.

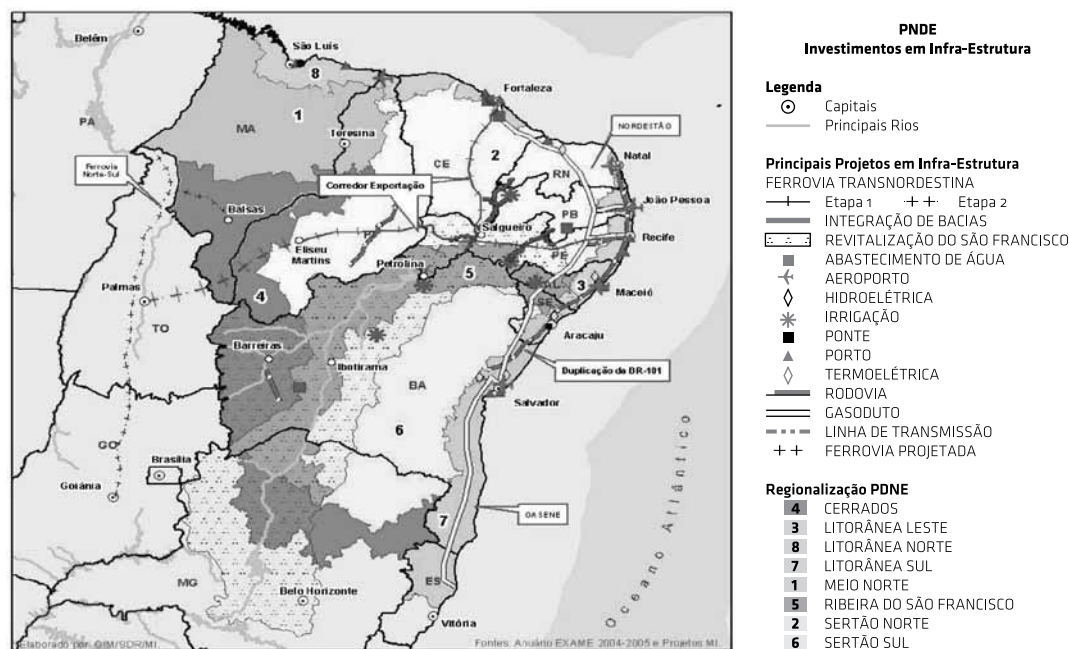
Nesse sentido, partindo dos critérios estabelecidos na PNDR, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste adotou, para dividir a região Nordeste em várias sub-regiões, os seguintes critérios: a localização geográfica e o dinamismo econômico e social (renda domiciliar e taxa de crescimento do PIB,

conforme a PNDR); a caracterização das regiões, levando-se em consideração o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), atividade econômica predominante, além das cadeias e arranjos produtivos.

Uma vez já mencionada a debilidade do diagnóstico ao limitar-se às variáveis sem compreender a natureza do fenômeno sistêmico, agora percebe-se a tentativa de pensar as cadeias e arranjos produtivos como as mesmas coisas.¹⁵

Desse modo, o PDNE, como critério de ação pública, dividiu a região em oito sub-regiões de planejamento: Meio-Norte, Sertão Norte, Ribeira do São Francisco, Sertão Sul, Litorânea Norte, Litorânea Leste, Litorânea Sul e Cerrados (PDNE, 2006, p. 77).

Figura 1 – Nordeste – Sub-Regiões de Planejamento para Ação Pública de Investimentos em Infraestrutura



Fonte: PDNE, 2006, p. 128. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/developimentoregional/publicacoes/pdne.asp>.

Conforme contido no plano:

A estratégia de desenvolvimento do Nordeste se orienta para a construção, no longo prazo, do cenário normativo (ou desejado), como apresentado anteriormente, entendendo como um futuro desejável e, ao mesmo tempo, plausível, o que pressupõe a implementação eficaz e efetiva de políticas e projetos de desenvolvimento regional. A estratégia de desenvolvimento está apresentada em cinco blocos complementares: os *macro-objetivos* do desenvolvimento; as grandes metas agregadas; as *opções estratégicas*, indicando as grandes linhas prioritárias que articulam e dão consistência ao conjunto das ações; as *ações e projetos estratégicos*, que

procuram detalhar as opções nos diversos segmentos e setores relevantes para o desenvolvimento regional; e as *grandes apostas estratégicas* da região, que asseguram o futuro, explicitando as ações e projetos fundamentais e indispensáveis para transformar o Nordeste (PDNE, 2006, p. 97, grifo dos autores).

Quanto ao cenário normativo futuro para o Nordeste, o plano adota critérios genéricos como: aumento da competitividade, melhor qualidade de vida e conquista da cidadania e da inserção social dos nordestinos. Somem-se a isso questões ligadas ao fortalecimento da sociedade, a importância de elevar a capacidade competitiva enquanto resultado de uma melhor educação e qualificação da força de trabalho, geração e difusão de tecnologias; assim como elevar a aptidão científico-tecnológica e privilegiar as diferenças, peculiaridades e potencialidades da região (PDNE, 2006, p. 97-103).

Em termos dos macro-objetivos, o indicador refere-se ao ponto aonde se quer chegar, assim colocam-se os seguintes resultados que se desejam alcançar: a) desenvolvimento econômico e integração social em um ambiente democrático; b) mudança na estrutura econômica visando ampliar as vantagens competitivas da região com eficiência e produtividade; c) inserção competitiva nacional e internacional, expansão da base produtiva para reduzir o fosso produção/tamanho populacional; d) assegurar aumento da participação do Nordeste no PIB brasileiro, que historicamente varia entre 12% e 13,5%, e integrar as sub-regiões acima mencionadas (PDNE, 2006).

Conforme será visto a seguir, os investimentos previstos convergem mais para reforçar o padrão de especialização, não se apresentando uma estratégia clara de mudança nas estruturas econômicas e sociais, além de a inserção internacional. Sendo assim, são privilegiados os grandes polos dinâmicos e intensificada a especialização (conforme dados da competitividade do Nordeste, capítulo 6). Some-se a isso que elevar a participação do Nordeste no PIB nacional de 12% para 15,6% (significa um incremento anual de 0,14% até 2025) quando o resultado obtido em 2007, segundo o IBGE, foi de 13,7% e que há mais de trinta anos oscila em torno dos 12% a 13%, não significa promover uma mudança estrutural e muito menos a social. É preciso ir além; a falta de estratégia para se transformar a estrutura econômica e social é reforçada com os dados a seguir.

Quanto às metas, objetivos e cenários desejados para os anos de 2010, 2015 e 2025.

Tabela 1 – Comparação do Cenário Tendencial e Desejado Contido no PDNE

Variáveis	2002	2010		2015		2025	
		Tendencial	Desejado	Tendencial	Desejado	Tendencial	Desejado
PIB Brasil (R\$ bilhões)	1.346	1.772,4	-----	2.219,4	-----	3.684,5	-----
Crescimento do PIB no Brasil (%)		3,5	-----	4,6	-----	5,2	-----
PIB Nordeste (R\$ bilhões)	181,9	239,5	248,9	299,9	320,8	497,9	574,4
Crescimento do PIB no NE (%)		3,5	4	4,6	5,2	5,2	6
Participação do NE/ Brasil	13,5	13,5	14,1	13,5	14,5	13,5	15,6
População Brasil (mil)	148.184,3	196.834,1	-----	208.468	-----	230.138,9	-----
População Nordeste (mil)	51.019,01	53.904,5	53.904,5	56.558,2	56.558,2	61.497,4	61.497,4
População Nordeste/ Brasil (%)	27,7	27,4	27,4	27,1	27,1	26,7	26,7
PIB-Per capita do Brasil (R\$)	7.631	9.004,7	-----	10.646	-----	16.010,1	-----
PIB-Per capita do Nordeste (R\$)	3.694	4.443,6	4.618,2	5.303	5.671,3	8.096,8	9.340,7
PIB-Per capita do NE/ Brasil (%)	48,4	49,4	51,3	49,8	53,3	50,6	58,3
PEA Brasil (mil)	83.243,2	94.480,4	-----	104.234	-----	119.672,2	-----
PEA Nordeste (mil)	22.515,5	24.796,1	24.796,1	27.148	28.279,1	30.784,7	33.208,6
População ocupada Brasil (mil)	75.458,2	86.000	-----	98.200	-----	113.400	-----
População ocupada Nordeste (mil)	20.550,8	22.800	23.200	25.600	26.600	29.200	31.600
Taxa de desemprego aberto Brasil	9,4	9	-----	5,8	-----	5,2	-----
Taxa de desemprego aberto Nordeste	9,8	8,1	6,4	5,7	5,9	5	4,8
Nível de escolaridade Brasil	6,4	7,2	-----	7,9	-----	9,9	-----
Nível de escolaridade Nordeste	5	5,8	6	6,6	7,1	8,7	9,9
Taxa de analfabetismo Brasil	11,2	10,4	-----	9,7	-----	7,3	-----
Taxa de analfabetismo Nordeste	22,4	20,3	18,4	18,1	14,5	13,5	8,4
Mortalidade infantil Brasil	25,06	20,5	-----	17,8	-----	12,8	-----
Mortalidade infantil Nordeste	37,65	30,4	27,5	25,7	22,1	17,4	11,6
Domicílios com abastecimento de água Brasil	82,5	88,3	-----	92,8	-----	100	-----
Domicílios com abastecimento de água Nordeste	72,1	77,2	82,2	81,1	90,1	87,4	99,5
Domicílios com esgotamento sanitário Brasil	48	55,6	55,6	62,1	62,1	77,6	77,6
Domicílios com esgotamento sanitário Nordeste	25,7	29,8	33,2	33,3	42,1	77,1	77,1

Fonte: PDNE, 2006.

A Tabela 1 apresenta o cenário tendencial e desejado. As metas estabelecidas no plano são nítidas, o que cabe aqui é uma reflexão quanto às políticas para C,T.&I. Em resumo, não consta nesse cenário desejado. Ou seja, não se percebem, no cenário desejado, estatísticas quanto à porcentagem do PIB investido em pesquisa científica e tecnológica até 2025; quais as metas; os valores destinados a bolsas e a fomento à pesquisa; quantidade de grupos de pesquisa na região;

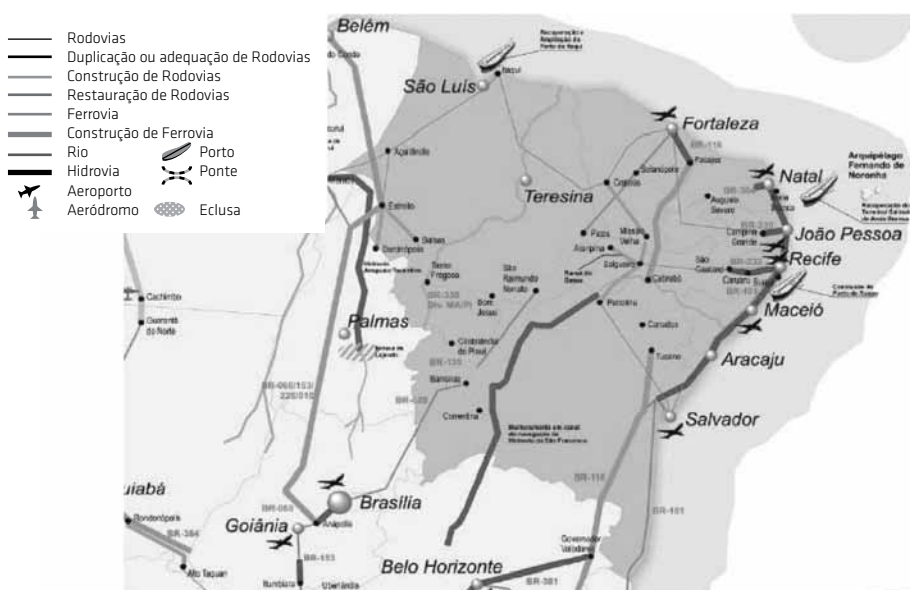
a universalização do ensino básico e superior, que no Nordeste ainda está muito a desejar, entre outros.

No que se refere aos eixos e projetos estratégicos do plano, têm-se os seguintes pontos: distribuição de ativos sociais como conhecimento; expansão do ensino médio e interiorização das universidades; redistribuição de terra; ampliação do acesso aos serviços sociais básicos, entre outros, visando aumentar a inserção produtiva, reduzir as desigualdades e permitir a inclusão social; o fortalecimento da competitividade sistêmica¹⁶ (capacitação humana, inovação e capacitação tecnológica), ampliar e modernizar a infraestrutura (duplicação da BR-101, construção da Transnordestina, modernizar portos e aeroportos); ampliar o sistema elétrico e a rede de gasoduto; promover as exportações, *adensar as cadeias produtivas* – fruticultura, aquicultura, piscicultura, grãos, *software*, têxtil e confecções, couro e calçados, e outros.

Quanto ao adensamento das cadeias produtivas, não parecem estar claramente definidas as ações de política, pois não está explícito no plano o fortalecimento da cadeia, a partir da promoção e dos investimentos em conhecimento, no aprendizado inovativo contextualizado; as interações entre produtores, fornecedores e consumidores; enfim, no processo sistêmico da inovação. Some-se a isso a falta de indicação, nesses eixos estratégicos, de uma política CT&I, configurando-se seu uso mais por estar na “moda”, mas não enquanto estratégia de política. Observa-se, nos cenários montados acima, o direcionamento estratégico exclusivamente para os fatores tangíveis e localizados principalmente no litoral.

16. Para Coutinho *et al.* (1994), as dimensões sistêmicas da competitividade estão ligadas aos fundamentos sociais: educação básica; qualificação e treinamento do trabalhador; novas organizações produtivas; mercado de trabalho cooperativo; qualidade do mercado de trabalho. Some-se a isso o desenvolvimento das capacidades tecnológicas e a promoção da cooperação; o incentivo à ciência, à tecnologia, ao conhecimento e ao aprendizado. São necessários, também, investimentos em infraestrutura física: energia; transporte; telecomunicações; rodovias; entre outros. Além de incentivos ao crédito; ao financiamento e a promoção das exportações.

Figura 2 – Mapa dos Principais Projetos de Infraestrutura



Fonte: Ministério do Planejamento (citado em: PDNE, 2006, p. 114). Disponível em: <http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pdne.asp>.

Quanto à estratégia espacial e nas grandes apostas estratégicas, colocados no PDNE, destacam-se os principais investimentos a serem realizados com base na divisão das oito sub-regiões. Os critérios para identificar as sub-regiões já foram destacados acima. Assim, conforme enfatizado na agenda de prioridades de investimentos (privados, infraestrutura e FNE), a estratégia espacial do PDNE envolve áreas de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda.

Então, vejamos os projetos destacados por sub-regiões em termos de valores do empreendimento dos principais projetos previstos (PDNE, 2006, p. 130-145):

1. *Litorânea Sul (abrangendo parte da Bahia, Sergipe e Espírito Santo)*. Essa sub-região concentra um dos maiores PIB absoluto do Nordeste, R\$ 42,4 bilhões (em 2001), e renda *per capita* de R\$ 4.975,00 (2001). Entre os investimentos previstos estão: Bahia Sul Celulose/BA (aumento da produção de celulose - R\$ 2,640 bilhões); M. Dias Branco/BA (fabricação de massas e biscoitos - R\$ 1,320 bilhão); Indorama/BA (unidade têxtil - R\$ 660 milhões); Continental Ag/BA (fábrica de pneus - R\$ 572 milhões); Usina Termoelétrica de Camaçari/BA (R\$ 568 milhões); Cimentos Sergipe/Grupo Votorantim (R\$ 440 milhões); Bridgestone Firestone/BA (automóveis R\$ 373,6 milhões); Bahia Sul Celulose (aumento da base de plantio de eucaliptos - R\$ 286 milhões); Usina Termoelétrica Sergipe (R\$ 202 milhões); BR-101 (R\$ 148 milhões); entre outros. É a sub-região que concentra o maior volume de investimentos, R\$ 12 bilhões.
2. *Litorânea Leste (territórios de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas)*. Apresenta o segundo PIB absoluto e *per capita* de R\$ 37,4 bilhões e R\$ 4.025,16, respectivamente (dados de 2001). Destacam-se os seguintes investimentos previstos: Refinaria de Petróleo/PE (R\$ 5,75 bilhões, cujo valor atualmente está em torno de 23 bilhões, Programa de Aceleração do Crescimento); Poliéster/PE (R\$ 1,840 bilhão); Estaleiro/PE (R\$ 391 milhões); Central de Distribuição/PE (R\$ 242,9 milhões); Porto de Suape/PE (R\$ 238 milhões); Aeroporto de Maceió/AL (R\$ 217 milhões); Usina Termoalagoas (R\$ 214 milhões). Investimentos totais previstos: R\$ 9,534 bilhões.
3. *Litorânea Norte (território do Ceará, Maranhão e Piauí)*. Para o ano de 2001 apresentava um PIB absoluto de R\$ 17,75 bilhões e um PIB *per capita* de R\$ 3.133,48. Entre os investimentos previstos, destacam-se: Nova Atlântida/CE (construção de hotéis, *resorts* e condomínios residenciais - R\$ 3,450 bilhões); Centro Espacial de Alcântara/MA (R\$ 650 milhões); Agesco/CE (construção de empreendimentos turísticos e hoteleiros - R\$ 546,85 milhões); Grupo Hoteleiro Dom Pedro/CE (R\$ 563,94 milhões); Usina Termoceará/CE (R\$ 457 milhões); Porto de Pecém/CE (R\$ 250 milhões). Investimentos totais previstos: R\$ 6,595 bilhões.
4. *Cerrados (área de fronteiras agrícolas, territórios do Maranhão, Piauí e*

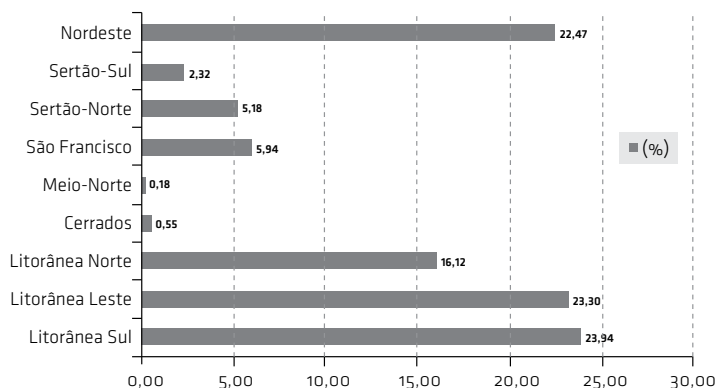
- Bahia*). Em 2001, com PIB absoluto de R\$ 8 bilhões e PIB *per capita* de R\$ 2.946,70. Apresenta os seguintes investimentos previstos: BR-135/BA (R\$ 136 milhões); Brasil Ecodiesel/PI (R\$ 9,2 milhões); Ferrovia Norte-Sul, Ramal Sul/MA (R\$ 55 milhões). Investimentos totais: R\$ 223 milhões.
5. *Meio-Norte (Maranhão e centro-oeste do Piauí)*. Em 2001, o PIB absoluto e PIB *per capita* de R\$ 7,2 bilhões e R\$ 1.491,90, respectivamente. Nesta sub-região constam os seguintes investimentos: Aeroporto de Barreirinhas/MA (R\$ 10 milhões) e na rodovia estadual MA-034 (R\$ 10 milhões). Investimentos totais previstos: R\$ 75 milhões.
 6. *Ribeira do São Francisco (Bahia, Pernambuco, Alagoas, Sergipe)*. Apresentava, em 2001, um PIB absoluto de R\$ 8 bilhões e com PIB *per capita* equivalente ao da sub-região de Cerrados. Destacam-se os seguintes investimentos: Revitalização do São Francisco/Nordeste (obras de saneamento ambiental – R\$ 1 bilhão, atualmente o valor já ultrapassa esta cifra); Projeto Baixo do Irecê/BA (captar água irrigada do São Francisco – R\$ 750 milhões); Canal do Sertão/AL (R\$ 600 milhões); Projeto Salitre/BA (R\$ 362 milhões). Investimentos totais previstos: R\$ 3,430 bilhões.
 7. *Sertão-Norte (Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco)*. Com PIB absoluto de R\$ 24,2 bilhões e apresentando a maior população residente e tendo PIB *per capita* de R\$ 2.093,2. Entre os investimentos destacam-se: Ferrovia Transnordestina/Nordeste (R\$ 4,278 bilhões); Integração de Bacias/Nordeste (R\$ 4 bilhões); Usina Termoelétrica Vale do Açu/RN (R\$ 1,190 bilhão). Representa o segundo maior volume de investimentos e totais previstos: R\$ 10,12 bilhões.
 8. *Sertão-Sul (Sergipe, Bahia e Minas Gerais¹⁷)*. Consta de PIB absoluto de R\$ 13,6 bilhões, estando previstos os seguintes investimentos: Petrobras/BA (R\$ 391,6 milhões); Companhia Brasileira de Cimentos/BA (R\$ 262,3 milhões); Pirelli Pneus/BA (R\$ 176 milhões). Investimentos totais previstos: R\$ 1,121 bilhão.

Os investimentos apresentam-se concentrados nas sub-regiões que apresentam maior dinamismo em termo de PIB e PIB *per capita*. Em suma, a estratégia de política voltada para a promoção das transformações da estrutura produtiva e social não se faz presente nesses investimentos previstos. Acrescente-se, ainda, que não constam, pelo menos no âmbito do plano, estudos indicando se esses investimentos serão promissores no longo prazo e seu possível efeito encadeamento e promoção da distribuição de renda. Além de não se perceber uma estratégia de distribuição e acesso aos fatores intangíveis.

O Gráfico 1 resume os principais valores (em porcentagem) destinados para as oito sub-regiões, conforme estabelecidos no PDNE.

17. Municípios atendidos pelo FNE.

Gráfico 1 – Distribuição Percentual dos Investimentos Previstos no PDNE para as Sub-regiões do Nordeste do Brasil



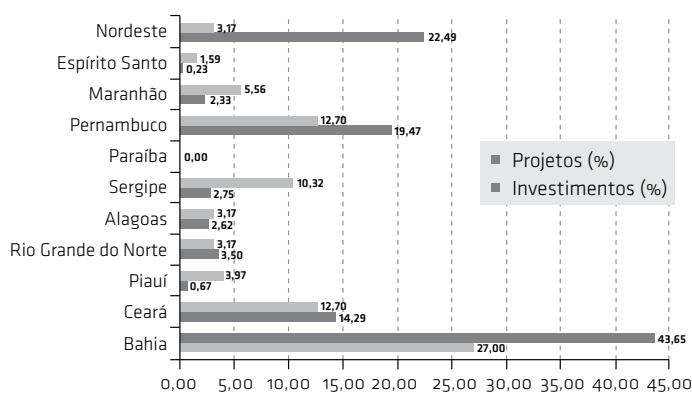
Fonte: MDIC-RENAI, 2005. PDNE, 2006, p. 153-7 (elaboração do autor). Disponível em: <http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pdne.asp>.

18. Referente aos investimentos que não se direcionam a uma sub-região específica, mas a um conjunto de sub-regiões ou a região como um todo. Exemplo: Transnordestina, Transposição do Rio São Francisco.

O total de investimentos previstos para as sub-regiões é R\$ 40,920 bilhões. Desse valor, Litorânea Sul ficou com 23,94%, Litorânea Leste, 23,30%, Nordeste¹⁸, 22,47%, Litorânea Norte com 16,12%. Essas quatro sub-regiões perfazem 85,88% dos investimentos previstos. As demais sub-regiões somam apenas 14,12%.

Em termos de distribuição dos projetos, observa-se uma reconcentração, a exemplo do ocorrido nas décadas que marcam a segunda metade dos anos 1950, quando os instrumentos regionais beneficiaram alguns estados da região, favorecendo o surgimento de algumas áreas e polos dinâmicos. Os principais estados beneficiados com participação nos investimentos e projetos previstos foram: Bahia, Pernambuco e Ceará, somando 69,05% dos projetos e 60,77% dos investimentos previstos. O Gráfico 2 faz um resumo.

Gráfico 2 – Total de Investimentos e Projetos Previstos no PDNE por Estados do Nordeste



Fonte: MDIC-RENAI, 2005. PDNE, 2006, 153-7 (elaboração do autor). Disponível em: <http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pdne.asp>.

Isso revela o caráter concentrador dos investimentos planejados no Nordeste, mostrando que a história se repete nas décadas recentes. O estado da Paraíba, segundo consta no plano, não apresenta projetos nem investimentos previstos e específicos para esse Estado, quando se analisa os projetos destinados para as sub-regiões.¹⁹ E quanto à estratégia para o desenvolvimento da região, colocase a infraestrutura socioeconômica (projeto São Francisco, Transnordestina, duplicação e recuperação de estradas) como prioridade para o Nordeste. Além da concentração dos investimentos principalmente nas áreas e polos dinâmicos da região. Não há mapeamento dos arranjos produtivos e inovativos locais nem menção nem os possíveis impactos dos investimentos destes. Nesse sentido, a especificação em termos de projetos e investimentos parece que os estudiosos e elaboradores do plano decidiram colocar os arranjos produtivos por estar na “moda”. E não por perceber que as estratégias políticas de promoção das capacidades de aprendizado e inovação nesses arranjos e sistemas produtivos poderiam ser o caminho para dinamizar e potencializar o sistema regional de inovação e assegurar a mudança econômica e social. Assim, o conjunto de investimento destina-se, em grande parte, a fábrica de cimentos, automóveis, hotéis, *resorts*, áreas irrigadas, indústria de calcário, plásticos e outros; embora muitos desses investimentos sejam da alçada da iniciativa privada.

A ausência dos investimentos em ciência e tecnologia, em conhecimento e aprendizado fica evidente no plano. O único investimento direcionado ao campo científico e tecnológico está direcionado ao Centro Espacial de Alcântara²⁰ no Maranhão. E que se torna uma oportunidade de desenvolver pesquisas nessa área, além de firmar outras parcerias, exemplo da já existente. No entanto, esses investimentos representam, relativamente, apenas 0,16% do total previsto.

Conforme pode ser visto, os planos apresentam uma tentativa de articular os diversos atores socioeconômicos e políticos; as várias instituições públicas e privadas para a construção de um cenário futuro desejado, qual seja a redução das disparidades regionais. No entanto, quando se analisa a previsão de investimentos, esses objetivos parecem ficar distantes do previsto. Assim, o problema reside na escolha da estratégia para se fazer a mudança na estrutura econômica e social, como diria Furtado. E aqui vale um paralelo com a estratégia adotada por Furtado para romper com a estrutura oligárquica do Nordeste e criar a burguesia industrial e industrializar a região, quando elaborou *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Conforme colocava Furtado (1999), o importante é saber quais forças comandam as decisões estratégicas. Naquele tempo era a indústria, e hoje? Vive-se a era da informação, do conhecimento, do aprendizado inovativo. Portanto, o caminho ou o direcionamento estratégico de políticas deve ter como eixo esses elementos estruturantes e estruturadores do Sistema de Inovação, ou seja, os fatores intangíveis.

19. No anexo do plano são destacados os projetos de infraestrutura para o Nordeste, sendo a Paraíba contemplada nos seguintes projetos: Rede de distribuição de PEAD com investimentos de R\$ 10 milhões; Gasoduto (municípios de João Pessoa e Campina Grande) com investimento de R\$ 49 milhões. Estes dois com previsão prevista para o ano 2005, ano que antecede o texto da PDNE. Outro investimento previsto é a duplicação da BR-230 (município de Campina Grande e João Pessoa), com investimentos de 131 milhões e ano de conclusão previsto para 2007.

20. Destaca-se a parceria estabelecida entre Brasil-Ucrânia do desenvolvimento de pesquisas espaciais.

Considerações: elementos para uma estratégia de desenvolvimento

O conjunto de iniciativas, contidas nos planos, se caracteriza pela falta de uma articulação estratégica de política, e que esteja apoiado em um diagnóstico amplo da realidade econômica e social, além da análise de indicadores que tentam captar o fenômeno da inovação. Para isso, o entendimento do conceito de sistema de inovação, por parte dos formuladores desses planos, torna-se fundamental. Além do mais, quando da elaboração e execução dos planos, deve-se levar em consideração que esses formuladores e/ou executores de políticas sejam conhecedores da realidade sistêmica que será objeto de ação de política, uma vez que o conhecimento deve ser contextualizado e gerado localmente. Isso se torna importante para que não se incorra no engano de achar que, montar um cenário futuro para o Nordeste, em que o incremento do PIB, PIB *per capita*, aumento da participação do produto da região no produto nacional, entre outros indicadores, sejam a solução para os desequilíbrios socioeconômicos.

Assim, a tentativa de pensar uma ação sistêmica de desenvolvimento passa pela articulação dos diversos atores políticos, econômicos, sociais e institucionais. Quanto ao primeiro, refere-se à vontade política dos representantes legítimos de uma determinada sociedade de pensar um plano de desenvolvimento regional, transformá-lo em lei e colocá-lo em prática. Com essas forças político-sociais devem ser estabelecidas cooperação e interação com as forças econômicas que direcionam as decisões estratégicas do desenvolvimento. Quando se fala em forças econômicas refere-se também aos Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais, emergentes como nos mais diversos recantos da região Nordeste, desde os mais robustos aos mais rudimentares, e que precisam cooperar para o desenvolvimento das capacitações locais de aprendizado inovativo.

Outra questão trata-se da força institucional importante para levar adiante esse processo de implantação de uma política regional, a exemplo de 50 anos atrás, quando da inovação institucional GTDN/Sudene.

O conjunto de instituições (Anexo A), imbuído de um modelo teórico-metodológico e analítico, pode levar adiante esse processo, ou seja, promover o desenvolvimento da capacidade de inovação, aprendizado, conhecimento e de sua difusão intrafronteira e interfronteira regional. Para isso, são necessárias articulação, cooperação e interatividade institucional. Daí a importância da Sudene, do Banco do Nordeste, que, interagindo com a política nacional e com o Ministério da Integração, articule no âmbito regional, com as universidades, institutos de pesquisa, secretarias de Ciência e Tecnologia dos estados, a capacidade de inovação, aprendizado e conhecimento regional e extrarregional. A Sudene não pode ser mais uma instituição de terceiro ou quarto escalão. Deve-se propor um novo modelo institucional adequado às novas realidades,

sendo uma *instituição autônoma financeira e politicamente*. Assim, a Sudene empoderada com as universidades pode dinamizar e potencializar o Sistema Regional de Inovação e de Produção.

Esses fatores, considerados chave para a dinâmica da acumulação, crescimento e desenvolvimento (econômico e social), não podem virar “bordão” ou “moda”, uma vez que todos colocam em seus discursos a necessidade e a importância desses fatores intangíveis para a geração e distribuição da riqueza material e para o progresso da sociedade atual, a técnica e os valores (FURTADO, 1998). Eles devem ser entendidos como modo ou maneira de promover a mudança estrutural.

Não se busca aqui tratar o desenvolvimento como mito ou panaceia para o Nordeste, buscando atingir os padrões de consumo dos centros do capitalismo. Busca-se, sim, diante da heterogeneidade estrutural e social, ainda persistentes, uma elaboração, mas, principalmente, uma estratégia de política regional de desenvolvimento, articulada, com base na cooperação e interação entre as instituições públicas e privadas, na tentativa de promover e desenvolver as capacidades de inovação, de aprendizado, de acúmulo e difusão do conhecimento, ou seja, o desenvolvimento. O que foi iniciado há 50 anos, mas não levado adiante.

Ao mesmo tempo, constata-se que as iniciativas recentes não podem assegurar as mudanças nas estruturas porque não se tem uma estratégia política, levando a estrutura produtiva apenas a adequar-se às novas necessidades do paradigma tecnoeconômico vigente, a uma reconfiguração da divisão trabalho, não promovendo as transformações econômicas e sociais, e combater as disparidades regionais. Os investimentos contidos nos projetos e programas não estão sendo direcionados estratégica e deliberadamente para os fatores intangíveis acima mencionados, por meio de um planejamento regional de longo prazo. Nem para a dinâmica do sistema regional de inovação a partir da dinamização de seus subsistemas, e dos sistemas e arranjos produtivos e inovativos locais, a lógica prevalecente ainda é o investimento em infraestrutura física, cujo intuito é ligar os polos e áreas dinâmicos. Esquecendo-se de que a ligação entre os atores tem que se dar, principalmente, pelo conhecimento, aprendizado e cooperação formal.

Nesse sentido, a premissa deste trabalho é confirmada quando se analisam os planos e programas. A ausência de uma estratégia deliberada de política de desenvolvimento para o Nordeste é evidente. Falta uma estratégia de política que tenha por base um diagnóstico sistêmico da realidade e que enfatize o papel do sistema de inovação. O que é reflexo também da falta de compreensão acerca da importância que têm os fatores intangíveis para o processo de transformação econômica e social.

O que se observa nesses planos, programas e projetos é “mais do mesmo”, ou seja, as preceptivas de investimentos estão concentradas nos estados e nas áreas dinâmicas que historicamente tiveram os benefícios fiscais e financeiros das

instituições responsáveis pelo fomento ao desenvolvimento da região, conforme se observou nos dados acima. Confirma, assim, duas assertivas:

1. A experiência das políticas de desenvolvimento para a região foi capaz de intensificar o desenvolvimento industrial, em moldes capitalistas, promovendo a mudança nas estruturas produtivas e, em decorrência disso, o crescimento econômico, a acumulação de capital. Porém não assegurou o desenvolvimento, aqui entendido como mudança social a partir da distribuição de riqueza, e elevação das condições de vida da maior parcela da população.
2. As políticas de desenvolvimento podem ser capazes de promover o desenvolvimento socioeconômico e reduzir as disparidades regionais, se as estas forem elaboradas e executadas com base na compreensão acerca do papel do Sistema de Inovação e dos conflitos de interesses entre os atores político-sociais. Essas políticas são condutoras de um processo de desenvolvimento com mudança nas estruturas produtivas, incorporação do progresso técnico e aumento da “competitividade dinâmica e sustentável”, bem como da mudança social. Então, pode-se dizer que os limites e possibilidades dessas políticas de desenvolvimento estão, de um lado, na compreensão por parte dos *policy-makers* desses referenciais teórico-analíticos e no direcionamento de políticas de desenvolvimento balizadas nesses referenciais, de outro, na construção social de um novo sujeito histórico, pelas forças sociopolíticas interessadas em novas decisões econômico-estratégicas.

Dessa forma, a cooperação, interação e articulação do conjunto de instituições presentes e atuantes no Nordeste devem direcionar seus esforços em torno de uma estratégia de política que efetivamente conduza a economia da região a uma mudança estrutural. E a liderança deve ficar a cabo das instituições conhecedoras do Nordeste, com um acúmulo de conhecimento e uma macrovisão sobre a região. Destacam-se, assim, algumas instituições que poderiam ser protagonistas: a Sudene, o Banco do Nordeste, as universidades, institutos de pesquisa, o Instituto Nacional do Semiárido, as secretarias de Ciência e Tecnologia, escolas técnicas, entre outras instituições que, empoderadas política e financeiramente, poderão ser vetor dinâmico de transformação socioeconômica. O importante é ter a estratégia de política e definir quem vai conduzi-la.

Em síntese, os últimos anos são marcados por vazios, reflexões e propostas de ações de política para a região Nordeste. Porém, aponta-se para a necessidade de estratégia política consistente, deliberada e articulada, partindo de um diagnóstico sistêmico e que tenha como horizonte a efetiva transformação estrutural da região. §

Referências bibliográficas

- ARAUJO, T. B. Celso Furtado, o Nordeste e a construção do Brasil. In: *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2004.
- ARRUDA, D. R. Quinze anos sem política regional: uma análise dos planos do governo federal para o Nordeste de 1994 a 2009. 247f. Dissertação (Mestrado em Economia) — Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, 2010.
- BIELSCHOWSKY, R.. Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo. *Revista de La Cepal* 88. Santiago do Chile, abril de 2006.
- CARVALHO, F. E.. A extinção da Sudene — um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil. 2006.247f. Tese (Doutorado em Economia) — Instituto de Economia da Unicamp, Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 2006.
- CASSIOLATO, J. E. *Notas preliminares sobre sistemas de inovação e cooperação*, IE/UFRJ, 2003.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, p. 34-45, jan./mar. 2005.
- COUTINHO, L. G. Regimes macroeconômicos e estratégias de negócio: uma política industrial alternativa para o Brasil no século XXI. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M., *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Editora da UFRJ: Rio de Janeiro, 2005, p. 429-449.
- COUTINHO, L.; FERRAZ, J.C. (coords.). *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papirus, 1994, parte I.
- DODGSON, M. et al. *The intensification of innovation*. SPRU Electronic Working Papers. abr. 2003.
- DOSI, G. *Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change*. Research Policy, vol. II, nº 3, June, 1982.
- ERBER, F.; CASSIOLATO, J. E. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. *Revista de Economia Política*, vol. 17, nº 2, p. 32-60, abril/junho 1997.
- FREEMAN, C. *A Schumpeterian Renaissance?* SPRU Electronic Working Paper Series, nº 102, SPRU, Universidade de Sussex: Inglaterra, 2003.
- FREEMAN, C. *Technological infrastructure and international competitiveness: draft paper submitted to the OECD ad hoc group on science, technology and competitiveness*, Paris: OCDE, 1982.
- FREEMAN, C. The “National System of Innovation” in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*: Oxford University Press, v. 19, 5-24, 1995.
- FREEMAN, C.; SOETE, L. *The economics of industrial Innovation*. 3ª ed. Cambridge: Mass Press, 1997.
- FURTADO, C. *Capitalismo Global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 26 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1998.
- _____. *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005. 336p.
- _____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. *Formação econômica do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1997.
- _____. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- GADELHA, C. A. G. Política industrial: uma visão neoschumpeteriana sistêmica e estrutural. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 4 (84), p. 149-171, out./dez., 2001.
- GIAMBIAGI, Fábio et al. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- GIL, A. C. *Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GTDN. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. 2ª ed. Recife, 1959.
- GUIMARÃES NETO, L. *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife: Massangana, 1989.
- IGLESIAS, E. V. El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. *Revista de la Cepal* 90. Santiago de Chile, dez. 2006.
- LASTRES, H. M. M. et al. Globalização e Inovação Localizada. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. (Ed.). *Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul*. Brasília: IBIC, 1999.
- LUNDVALL, B. A. Introduction. In: LUNDVALL, B. A. (ed.). *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter, 1992.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/desenvolvimento/regional/pndr/> Acesso em: 10 nov. 2009.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de políticas de desenvolvimento regional GTI — grupo de trabalho interministerial para a recriação da SUDENE. *Bases para a recriação da Sudene por uma política de desenvolvimento sustentável para o Nordeste*. Jun. 2003.
- MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL. Política nacional de desenvolvimento Regional. *Plano estratégico de desenvolvimento sustentável do Nordeste: Desafios e possibilidades*. Recife, abr. 2006.
- NELSON, R., 1993. *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*. Oxford University Press, NY.
- NELSON, R., WINTER, S. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard University Press: Cambridge, MA, 1982.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Editado por George Allen e Unwin Ltda., traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- CORDEIRO, Ariela D. A. O perfil brasileiro: regional e paraibano dos sistemas de inovação e das políticas públicas. 2009.132f. Dissertação (Mestrado em Economia) — Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa-PB. 2009.

Recebido em março de 2011
e aprovado em julho de 2011

Anexo A

Região Nordeste – Instituições Participantes do Sistema de Inovação do Nordeste, por Unidade de Federação, 2009.

Alagoas	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Sectes); Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (Fapeal); Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas (Lifal); Fundação Universidade Estadual de Alagoas (Funasa); Universidade Federal de Alagoas (Ufal); Universidade de Ciências da Saúde de Alagoas Governador Lamenha Filho (Uncisal).
Bahia	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia; Fundação de Amparo à Pesquisa da Bahia (Fapesb); Universidade Federal da Paraíba (UFBA); Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (Ceped).
Ceará	Universidade Federal do Ceará (UFC); Secretaria de Ciência e Tecnologia do Ceará (Secitec); Núcleo de Tecnologia Industrial (Nutech); Empresa de Pesquisa Agropecuária do Ceará (Epape); Instituto Centro de Ensino Tecnológico do Ceará (CENTC/CVT); Instituto do Software do Ceará (Insoft); Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Universidade Estadual do Ceará (Uece); Universidade Regional do Cariri (Urca); Instituto de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (IPDI).
Maranhão	Gerência de Estado de Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Desenvolvimento Tecnológico; Universidade Federal do Maranhão (UFMA); Universidade Estadual do Maranhão (Uema); Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet/MA); Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico do Maranhão (Fapema).
Paraíba	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente (Sectma); Fundação Estadual de Ciência e Tecnologia (Fect/PB); Fundação de Apoio à Pesquisa (Fapesq); Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (Cinep); Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Universidade Federal de Campina Grande (UFCG); Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); Centro Federal de Educação Tecnológico da Paraíba (Cefet)/PB; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFPB); Fundação Parque Tecnológico da Paraíba (PaqTCPB).
Pernambuco	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente (Sectma); Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (Facepe); Instituto de Tecnologia do Estado de Pernambuco (Itep); Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE; Universidade Católica; Centro Federal de Educação Tecnológico da Pernambuco (Cefet/PE); Fundação Joaquim Nabuco; Instituto Agrônomo de Pernambuco (IPA).
Piauí	Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado do Piauí; Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Piauí (Fapepi); Fundação de Apoio ao Desenvolvimento de Educação (Fadep); Universidade Federal do Piauí (UFPI).
Rio Grande do Norte	Secretaria da Indústria, do Comércio, da Ciência e Tecnologia; Fundação de Amparo à Pesquisa (Fundap); Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Sistema Estadual as Unidades de Pesquisa Agropecuária; Assistência Técnica e Extensão Rural; Companhia de Desenvolvimento Industrial e de Recursos Minerais.
Sergipe	Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (Sepantec); Superintendência de Estudos e Pesquisa (Supes); Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Sergipe (FAP/SE); Universidade Federal de Sergipe; Universidade Tiradentes (Unit); Centro Federal de Educação Tecnológico de Sergipe (Cefet/SE); Instituto de Tecnologia de Sergipe (ITPS); Empresa de Desenvolvimento Agropecuario do Estado de Sergipe.

Fonte: Arruda (2010). Adaptado de Cordeiro (2008).

José Luis Gordon
Camila L. Gramkow

As características estruturais da inserção externa brasileira e suas principais implicações – 2000/2010

RESUMO

O trabalho analisa a evolução das características estruturais da economia brasileira no período de 2000 a 2010 do ponto de vista de sua inserção externa. Uma vez que o tipo de inserção externa reflete as características da estrutura produtiva, foram analisados diversos indicadores sobre a evolução das características estruturais do setor externo (industrial) brasileiro, apontando-se as possíveis implicações sobre sua estrutura produtiva. Os principais resultados foram os seguintes: (i) as exportações vêm concentrando-se crescentemente em setores intensivos em recursos naturais; (ii) setores mais sofisticados, com alto conteúdo tecnológico, vêm apresentando participação crescente nas importações; e (iii) setores intensivos em mão de obra vêm perdendo espaço nas exportações e ganhando espaço nas importações. Esses resultados apontam para um aprofundamento das características estruturais da economia brasileira que levam a um tipo de inserção externa que constrange seu desenvolvimento econômico de longo prazo.

Palavras-chave

Inserção externa, heterogeneidade estrutural, restrição externa, desenvolvimento

ABSTRACT

This work analyzes the evolution of the structural characteristics of the Brazilian economy between the years 2000 and 2010, from the point of view of the country's external insertion. Since the type of external insertion reflects the characteristics of the productive structure in place, we analyzed a variety of indicators on the evolution of the structural characteristics of the Brazilian external sector (industrial), highlighting potential implications to its productive structure. The principal results were as follows: (i) exports have become increasingly concentrated in natural resource-intensive sectors; (ii) more sophisticated sectors, with high technological content, have shown an increasing share of imports; and (iii) labor intensive sectors have been losing their share of exports and increasing their participation in imports. These results point to a plunge in the structural characteristics of the Brazilian economy towards a form of external insertion that constrains economic development in the long-term.

Keywords

External insertion, structural heterogeneity, external restriction, development

I. Introdução

As características das estruturas produtivas dos países são refletidas no tipo de inserção externa que cada país apresenta. A análise de como têm evoluído, ao longo do tempo, as exportações e as importações da indústria de transformação contribuiu com a compreensão do que se pode chamar de padrão ou estilo de desenvolvimento (Pinto, 1976) de determinado país. Portanto, a análise das características estruturais da inserção externa pode servir como base para a análise das características estruturais da estrutura produtiva de um país.

A partir desse pressuposto, o presente trabalho estuda a evolução das características estruturais do setor comercial externo brasileiro a partir da indústria de transformação, apontando suas implicações em termos das características estruturais do tecido industrial do país. O trabalho aqui elaborado pretende analisar a inserção externa da indústria de transformação no período recente, mais precisamente nos últimos 11 anos (2000-2010). Passados os impactos do processo de liberalização comercial e financeira da década de 1990 e suas consequências sobre a indústria brasileira nesse período (FERRAZ et al. 2004; KUPFER e CARVALHO, 2007), é oportuno compreender como os diferentes setores da indústria de transformação se encontram no período seguinte.

A análise de como os diferentes setores da indústria de transformação têm se comportado entre 2000 e 2010 no que diz respeito às importações e exportações é um reflexo de como a estrutura produtiva evoluiu ao longo desse período. Para isso, procura-se analisar, a partir de diferentes indicadores, a inserção externa setorial. Alguns setores são analisados de forma especial no trabalho em virtude do fato de estarem sendo afetados de forma mais forte nos últimos anos de modo negativo. Além disso, procura-se analisar aqueles setores que têm demonstrado maior relevância na inserção externa brasileira.

Analisou-se no trabalho a evolução de alguns indicadores que permitissem responder às seguintes questões: como a estrutura industrial brasileira inseriu-se no comércio externo nos anos recentes?; E qual o reflexo disso sobre a estrutura produtiva brasileira?

Para melhor compreensão desses pontos, foram utilizados como indicadores a participação das exportações e importações de diferentes setores nas exportações e importações totais da economia brasileira e o saldo comercial desses setores. Também foram utilizados os coeficientes de exportação, de importação e de penetração de importações, que são uma maneira de compreender a dinâmica

da participação das exportações e importações na produção e consumo aparente da economia. A evolução desses indicadores no tempo serve como boa medida para a um diagnóstico de como se comportou a inserção externa da indústria de transformação nos últimos anos. Por fim, utilizou-se do indicador de intensidade tecnológica, que é uma boa maneira de aprofundar as características estruturais da inserção externa da indústria a partir da variedade de complexidade e sofisticação tecnológica que a indústria de transformação apresentou nos últimos dez anos.

Com a utilização desses indicadores, pôde-se construir um panorama analítico sólido para um melhor entendimento do padrão de desenvolvimento da indústria de transformação empregado no país nos últimos dez anos desde o ponto de vista da inserção externa.

II. Referencial teórico

Para a análise que se pretende fazer sobre a inserção externa da indústria de transformação brasileira entre 2000 e 2010 serão utilizados subsídios teóricos do pensamento neoschumpeteriano (FREEMAN, 1987; DOSI, 1984 [2006]; LUNDVALL, 2007; CASSIOLATO, 2005, 2008; VERMULM; SOETE, 2009) e do pensamento cepalino (PREBISCH, 1949 [2000], 1952 [2000]; FURTADO, 1961; CIMOLI, 2005, 2009; KATZ, 2006).

O foco da análise na inserção externa e em suas características estruturais decorre da importância dessas dimensões para o processo de desenvolvimento econômico – entendido como um processo de mudança estrutural (FURTADO, 1961; PINTO, 1970, 1976; SUNKEL, 1970 [2000]).

De acordo com um trabalho seminal, Prebisch (1952 [2000]), a restrição externa tem sua origem na lenta e desigual geração e difusão do progresso técnico. A evolução das técnicas produtivas tem ocasionado a redução relativa da importância de bens primários (e alimentos e matérias-primas pouco elaborados em geral, ou seja, *commodities*) no valor dos produtos finais. Posto de outro modo, o teor desses produtos foi diminuído na renda real da população em função do avanço técnico. Isso decorre (i) da incessante criação de novos produtos, cada vez mais elaborados e sofisticados, reduzindo a participação das matérias-primas no valor do produto final; (ii) da utilização cada vez mais eficiente das matérias-primas, ou seja, do fato de que uma mesma unidade de matéria-prima é capaz de gerar cada vez mais produtos; e (iii) do surgimento de matérias-primas mais sofisticadas (sintéticas e artificiais), que substituem as matérias-primas baseadas em produtos naturais. Trata-se de um processo através do qual as inovações alteram a composição da demanda.

A consequência desse processo de evolução das técnicas produtivas é que

a renda real dos setores de matérias-primas cresce menos vigorosamente que a renda real em geral. Isso ocorre por duas vias: (a) quando a renda aumenta após certo limite, a demanda se diversifica, aumentando relativamente menos a demanda por bens primários; e (b) os bens primários – alimentos, em particular – tendem a sofrer crescente processamento para diversos fins, reduzindo a demanda final ainda mais por esses bens em estado natural.

Os países da periferia, em especial os latino-americanos, possuem sua pauta de exportação fortemente concentrada em bens primários e matérias-primas de baixo conteúdo tecnológico e sua pauta de importação mais diversificada, com maior conteúdo tecnológico. Esse tipo de inserção internacional, dadas as consequências do progresso técnico, exacerba a restrição externa, pois as exportações tendem a crescer relativamente menos que as importações em função das características dos produtos de sua pauta.

Pode resumir-se o argumento da seguinte forma: as exportações, amplamente baseadas em produtos primários e intensivos em recursos naturais, possuem elasticidade-renda da demanda inferior à elasticidade-renda da demanda das importações, concentradas em produtos mais sofisticados, provocando uma tendência ao desequilíbrio externo. Essa tendência é acentuada pelo fato de os países de centro implementarem políticas de proteção aos seus produtores primários e pelo fato de os países de centro possuírem maiores condições de gerar inovações nos diversos setores, mas também no setor primário, gerando concorrência com os países da periferia.

Tavares (1972) aprofundou essa argumentação mostrando que o crescimento econômico dos países de periferia possui um gargalo estrutural, dado pelo estágio do desenvolvimento de suas estruturas produtivas. Em resumo, quando a economia cresce, a demanda por importações cresce mais do que proporcionalmente, pois o país é incapaz de produzir internamente os bens (especialmente intermediários e de capital) necessários para seu crescimento. Contudo, a capacidade de importar é estrangulada pelas exportações que, conforme vimos, não acompanha o ritmo do crescimento da renda externa. Tem-se, assim, uma situação de estrangulamento externo, que é a manifestação extrema da restrição externa.

O processo de industrialização substitutiva de importações (ISI) aliviou a situação de estrangulamento externo, pois o país sofisticou sua matriz industrial e passou a produzir internamente parte daquilo que antes importava. Contudo, o problema da restrição externa permanece em função de as características estruturais da balança comercial ficarem essencialmente inalteradas.

O conteúdo tecnológico e de conhecimento associado às exportações e importações de um país reflete as características estruturais da estrutura produtiva e, em particular, da heterogeneidade estrutural do país. A heterogeneidade estrutural diz respeito às significativas diferenças, em termos de produtividade do trabalho, entre as atividades econômicas tanto intrasetoriais quanto intersetoriais

(PINTO, 1970). É normal que haja algum grau de assimetria nas produtividades entre os vários segmentos, mas o que singulariza os países em desenvolvimento é fato de que essas assimetrias sejam elevadas e persistentes no tempo, além de atingirem uma maior parcela da força de trabalho (PORCILE, 2010).

Uma estrutura produtiva diversificada, relativamente homogênea e bem encadeada (complementaridades intersetoriais e integração vertical elevada) é menos dependente de importações de bens e serviços de maior valor agregado (especialmente bens de capital e bens intermediários elaborados) e é capaz de prover as bases para um setor exportador dinâmico, competitivo e ancorado em bens e serviços de maior valor agregado (RODRIGUEZ, 2009). Essas características estruturais amenizam a restrição externa e promovem a geração e a difusão do progresso técnico, gerando melhores condições para o desenvolvimento econômico. A análise das exportações e importações pode contribuir para a melhor compreensão da evolução da estrutura produtiva nesses últimos dez anos.

O processo de desenvolvimento de um país em grande medida depende da capacidade produtiva e inovativa de seu tecido industrial. Nesse sentido, o pensamento neoschumpeteriano tem muito a contribuir, na medida em que os produtos com mais conhecimento embutido são aqueles que têm uma dinâmica produtiva mais complexa, com maior valor agregado e tendem a liderar o crescimento econômico (FREEMAN, 1987, [1997 (2008)]; DOSI, 1984[2006]; LUNDVALL, 2007; CASSIOLATO, 2005). Além disso, as características das exportações e importações podem ser um reflexo do grau de inovatividade e dinamismo da indústria dos países.

Por um lado, as características estruturais que compõem um tecido industrial consistente e sofisticado favorece o processo de desenvolvimento pois promove o processo de aprendizado. Isso se deve em grande medida aos efeitos que são gerados ao longo das cadeias, com o processo de geração e difusão de conhecimento e aprendizados mais sofisticados que tendem a contribuir para maior homogeneização das cadeias produtivas. Por outro lado, naqueles países em que o tecido industrial é truncado, repleto de lacunas e pouco articulado, a estrutura produtiva (e as exportações) tende(m) a concentrar-se em produtos com menor conhecimento embutido e de elasticidade renda menor, como *commodities* (FAYNZYLBBER, 1990; CIMOLI, 2005, 2009).

A superação das condições históricas de subdesenvolvimento requer um processo em que a formação de capacidade inovativa endógena esteja no centro da dinâmica econômica, para que se crie uma série de circunstâncias favoráveis ao desenvolvimento nacional. Esse é um ponto-chave que o pensamento estruturalista latino-americano e o neoschumpeteriano compartilham, enfatizando a importância do desenvolvimento do progresso técnico endógeno. O primeiro vê a mudança técnica realizada nacionalmente como uma das principais formas de superação dos problemas estruturais que afetam essa economia (FURTADO,

1. Dessa forma, o dinamismo da Revolução Industrial, em sua primeira etapa, atuava pelo lado da oferta, concentrando-se a atenção do empresário na grande tarefa de, por todos os meios, reduzir os custos. Daí resulta que as técnicas de produção passam a construir o ponto crucial de todo o sistema econômico (FURTADO, 1961, p. 167).

2. In fact, diffusion involves more than the acquisition of machinery or product designs, and the assimilation of related operating know how. It also involves continuing, often incremental, technical change by which the original innovations are (i) molded to fit particular conditions of use in a widening range of specific situation, and (ii) further improved to attain higher performance standards beyond those originally (BELL e PAVITT, 1993, p. 160).

3. O papel das capacidades inovativas é de gerenciar e organizar as mudanças técnicas, incluindo as habilidades, conhecimentos e experiências, instituições, estruturas e relações existentes (BELL e PAVITT, 1993; KIM e NELSON, 2005). Cria-se, dessa maneira, capacidade inovativa endógena (nacional). Esta faz com que cada país tenha possibilidades distintas de absorver e criar novas tecnologias

1962; PINTO, 1979, 1976; FAYNZYLBER, 1990).¹ A teoria neoschumpeteriana, por sua vez, apoia-se na importância da inovação para os países e a importância da questão nacional, local e setorial para as novas combinações. Apesar de ambas destacarem o papel do progresso técnico no processo de desenvolvimento, a ênfase conferida ao processo inovativo em cada uma das correntes não é similar. Enquanto a teoria neoschumpeteriana tem a inovação como motor central do desenvolvimento econômico, a teoria estruturalista latino-americana destaca-a como um dos fatores que são relevantes para a superação da heterogeneidade estrutural, mas não centra a teoria em inovações.

As características do sistema produtivo e as interações ao longo das cadeias produtivas são fatores vistos como fundamentais para que se possa ter uma estrutura produtiva mais integrada e mais complexa, ou seja, em que se tenha uma indústria mais intensiva em conhecimento. Assim, a superação da heterogeneidade estrutural envolve maior agregação de conhecimentos ao longo de suas cadeias ou segmentos de cadeias produtivas (BIELSCHOWSKY, 2009; CIMOLI, 2005, 2009; KATZ, 2006). Dessa forma, a economia torna-se menos dependente de importações de maior valor agregado e de exportações de produtos mais básicos que estão mais sujeitos a instabilidades, aliviando a restrição externa.

O processo de geração e difusão de inovações endógenas é condição necessária para que ocorra mudança estrutural nos países. As capacidades das organizações, que constituem a estrutura produtiva dos países, de aprenderem e de gerarem novos conhecimentos são fundamentais para o processo de crescimento das firmas. As habilidades, as qualificações, as formações dos agentes envolvidos são fundamentais. Apenas a capacidade de imitar não necessariamente leva as empresas a serem mais competitivas e inovativas. No entanto, se essas conseguirem aprender com o processo de cópia e com o processo de difusão² e, desse modo, passar a um processo criativo, podem propiciar atividades de desenvolvimento tecnológico endógeno. O processo de mudança estrutural, a superação histórica do subdesenvolvimento e a construção de uma inserção externa mais dinâmica não podem estar desvinculadas de um setor produtivo em que a capacidade produtiva e inovativa³ sejam centrais.

O processo de geração e difusão de inovações na estrutura produtiva e suas consequências são uma forma de contribuir com a mudança do padrão de especialização que caracteriza muitos países em subdesenvolvimento. A baixa diversificação da produção e das exportações e a especialização em produtos de menor conhecimento fazem com que os processos de encadeamento⁴ tenham suas gerações de externalidades e interações comprometidas em função do baixo dinamismo dos setores.

A superação da especialização produtiva pode ser conduzida para um processo de maior diversificação da estrutura produtiva nacional. Esse processo deve ser conduzido de forma a gerar uma estrutura mais intensiva em conhecimento

para que se modifique a inserção externa do país, aliviando a restrição externa. Essa busca por diversificação na pauta produtiva deve estar ancorada na formação de capacidade inovativa, ou seja, no processo de geração e difusão de inovações. A busca por uma estrutura mais diversificada e capaz de adensar as cadeias produtivas materializa-se na implantação de novos setores e processos que redefinem a estrutura produtiva, tornando-a mais complexa, sofisticada e densa (CIMOLI, 2005, 2009; KATZ, 2006; BIELSCHOWSKY, 2009). Assim, rompe-se com a estrutura de especialização em produtos primários histórico da economia.

Analisando a balança comercial, podem-se identificar quais setores têm apresentado maior participação e dinamismo nas exportações e importações nacionais. Esse diagnóstico pode ser uma forma de compreender as características estruturais da inserção externa brasileira e, de acordo com a literatura referenciada, da estrutura produtiva brasileira que a reflete. É o que será examinado a seguir.

III. Análise empírica: composição da balança comercial brasileira

Uma primeira forma de observar a evolução da inserção externa dos setores da indústria de transformação brasileira nos últimos dez anos é verificar quais possuem maior participação percentual nos valores das exportações e importações totais da economia nacional. Para isso, se utilizou dos dados fornecidos pela Secex/MDIC sobre o valor das exportações e importações de cada setor da indústria de transformação e o valor das exportações e importações totais da economia brasileira.⁵ Dessa forma, tem-se um diagnóstico de como evoluiu a estrutura de inserção externa setorial.

Os cinco setores exportadores com maior participação média nas exportações totais da economia nos últimos dez anos são os de alimentos e bebidas, metalurgia básica, veículos automotores, produtos químicos e máquinas e equipamentos. A média de participação desses cinco setores conjuntamente nas exportações totais da economia nacional ao longo do período analisado (2000 a 2010) é de 47,6%, como pode ser visto no Gráfico 1. Desses setores, os de produtos químicos e máquinas e equipamentos são deficitários no saldo da balança comercial em todo o período. Nota-se uma especialização da balança comercial em alguns setores da indústria de transformação, e alguns daqueles que são superavitários apresentam menor complexidade tecnológica (alimentos e bebidas, metalurgia básica). A exceção é veículos automotores (passou a ser deficitário em 2009 e 2010).

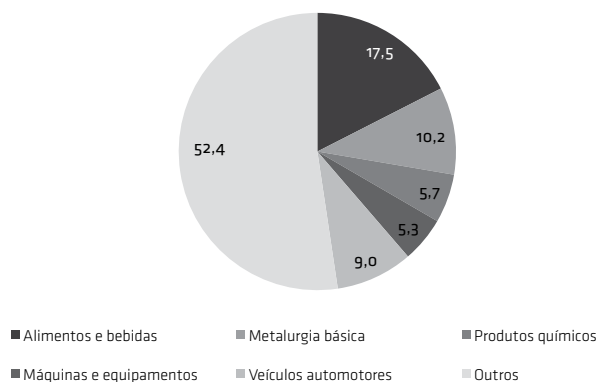
O setor alimentos e bebidas apresenta uma participação média de 17,5% nas exportações totais entre 2000 e 2010, sendo o principal setor exportador da indústria de transformação nacional. Somando o setor metalurgia básica, esses

em função de diferentes capacidades que existem em cada nação (COHEN, 1990; LUNDVALL, 2007; CASSIOLATO, 2005).

4. A existência de uma orientação com vistas à maior sofisticação e complexidade do setor produtivo nacional é fundamental para a competitividade. Além disso, o sistema industrial possui uma série de efeitos de encadeamentos ao longo das cadeias e segmentos de cadeia existentes que proporcionam efeitos favoráveis para a economia. Esses efeitos são de extrema relevância para o desenvolvimento do setor produtivo, pois eles podem contribuir com a disseminação de novos conhecimentos e aprendizados ao longo do sistema produtivo existente. A ideia aqui parte dos efeitos para trás e para a frente das cadeias produtivas proposto por Hirschman (1958). Os efeitos de encadeamento são um fator muito importante para o desenvolvimento de um país, pois irão criar redes de empresas que estimulam um ambiente produtivo complexo e sofisticado, baseado em interações e relações produtivas que podem favorecer o processo inovativo. Dessa maneira, se poderá, com maior competitividade externa, construir uma dinâmica interna baseada em um setor industrial inovativo.

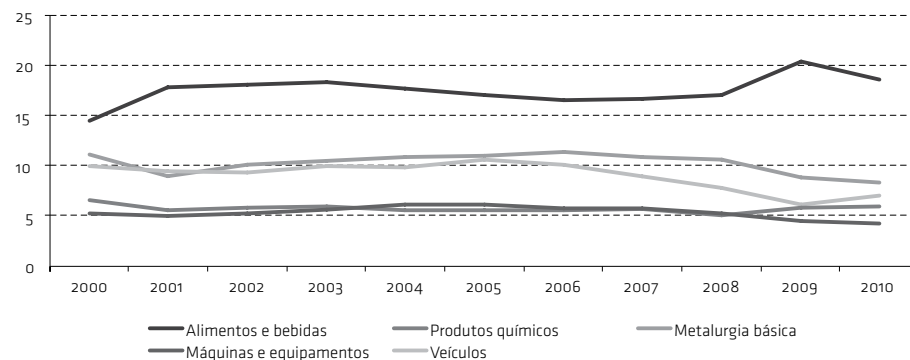
segmentos representam uma média de quase 30% das exportações totais da economia no período, o que revela significativa dependência da balança comercial (BC) da indústria de transformação em relação a esses dois ramos da indústria ao longo dos últimos dez anos. Trata-se de setores com baixo dinamismo de conhecimento e aprendizado, o que, somado ao fato de que são os principais segmentos superavitários da indústria da transformação brasileira, aponta para uma inserção externa desfavorável ao desenvolvimento do país. Esses dois setores são amplamente dependentes de recursos naturais, de modo que sua competitividade em grande medida se deve a vantagens comparativas ricardianas. Os efeitos dinâmicos para a frente e para trás desses setores são limitados, assim como a sofisticação em conhecimento necessária para o processo produtivo nesses ramos.

Gráfico 1 – Média da participação das exportações dos cinco principais setores industriais nas exportações totais entre 2000 e 2010 (%)



Fonte: Secex. Elaboração dos autores.

Gráfico 2 – Evolução da participação nas exportações totais da economia dos principais setores exportadores (%)



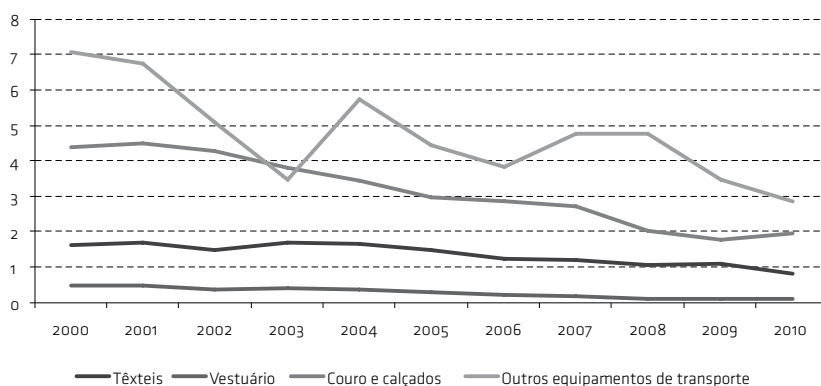
Fonte: Secex. Elaboração dos autores.

5. Para calcular a participação das exportações e importações de cada setor da indústria de transformação foi calculada a participação relativa de cada setor nas exportações e importações totais da economia brasileira, que incluem tanto a parte industrial como a de *commodities* e serviços.

Ao longo dos dez anos analisados, a participação nas exportações totais de cada segmento da indústria de transformação, em geral, caiu ou manteve-se praticamente estável em 20 dos 22 setores para os quais se têm dados. Os únicos dois setores em que a participação no total das exportações aumentou foram alimentos e bebidas (de 14,5% para 18,9%) e refino de petróleo (de 1,6% para 2,2%). O setor de refino de petróleo, apesar de apresentar um aumento nas exportações, ainda exibe saldo comercial deficitário no período.

Outras observações podem ser feitas no Gráfico 3 sobre a evolução das exportações de alguns setores da indústria de transformação: vestuário, couros e calçados, madeira e outros equipamentos de transporte, que são setores tradicionais do tecido industrial brasileiro, perderam participação relativa nas exportações. Outros setores menos tradicionais também exibem perda: máquinas para escritório e de informática e material eletrônico e de comunicações, que são setores intensivos em conhecimento e têm grande valor agregado na inserção externa.

Gráfico 3 – Perda de participação nas exportações de setores tradicionais da indústria nacional (%)



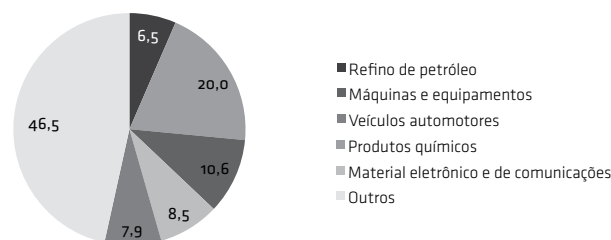
Fonte: Secex. Elaboração dos autores.

No caso das importações, os setores com maior participação nas importações totais ao longo do período são produtos químicos, máquinas e equipamentos, material eletrônico e de comunicações, veículos automotores e refino de petróleo. Esses setores representam, na média dos últimos dez anos, mais de 50% das importações nacionais, como pode ser visto no Gráfico 4. Em sua maioria, possuem maior valor agregado e são mais complexos tecnologicamente, fato que demonstra a dependência estrutural da economia nacional em relação às importações desses ramos da indústria. Chama atenção o fato de que três dos setores que mais importam também estão entre os que mais exportam: produtos químicos, máquinas e equipamentos e veículos automotores. Como já destacado antes, os dois primeiros são deficitários ao longo de todo o período. Essa

situação deve-se em grande medida ao fato de esses ramos da indústria serem importantes para a dinâmica produtiva das diferentes cadeias, como no caso de máquinas e equipamento e de produtos químicos. No caso de veículos automotores, trata-se de segmento de bens de consumo duráveis com grande inserção na economia.

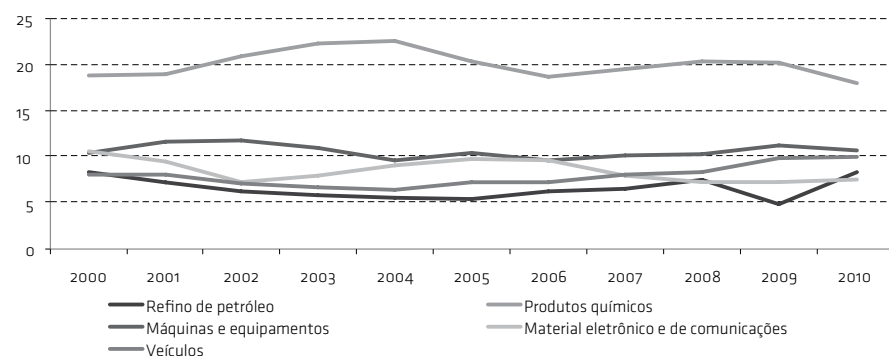
Outro fato importante a ressaltar é que em nove dos 22 setores a quantidade importada cresceu, com maior destaque para o crescimento dos setores de metalurgia básica (de 3,1% para 5,5%) e de veículos automotores (de 8% para 10,3%). Esses têm grande importância nas exportações nacionais, o que de certa forma gera preocupação quanto à manutenção das estruturas produtivas desses setores na economia nacional.

Gráfico 4 – Média da participação das importações dos cinco principais setores industriais nas importações totais entre 2000 e 2010 (%)



Fonte: Secex. Elaboração dos autores.

Gráfico 5 – Evolução da participação nas importações totais da economia dos principais setores importadores (%)



Fonte: Secex. Elaboração dos autores.

Outro fator para a compreensão da inserção externa da indústria brasileira é analisar os setores que têm gerado maior déficit ou superávit nos últimos anos (Tabela 1). Assim pode-se ter uma melhor compreensão de como evoluiu a contribuição dos setores para a balança comercial da indústria de transformação e

se ocorreu alguma mudança ou intensificação no período. Os principais ramos da indústria que auxiliam no saldo positivo da BC são os de alimentos e bebidas, couro e calçados, papel e celulose, metalurgia básica, veículos automotores. Os setores de alimentos e bebidas e metalurgia básica são os dois principais setores da indústria de transformação com superávit na BC, em grande medida em decorrência de exibirem os maiores valores de exportação. O que se verifica é que o primeiro apresentou um aumento de 17% no valor das exportações na comparação entre 2000 e 2010 e o segundo cresceu 10% na mesma base de comparação. Nota-se que o setor externo brasileiro vem se tornando crescentemente especializado, em termos de suas exportações, em dois setores, que são pouco intensivos em conhecimento e que estão mais ligados à abundância de recursos naturais. O setor com maior crescimento do valor das exportações anualmente é refino de petróleo (17,4%). O que se pode notar ao longo dos últimos dez anos é que a inserção externa brasileira tem refletido uma dependência de produtos, principalmente, de baixo valor agregado, intensivos em recursos naturais.

Esse fato desperta atenção para o desenvolvimento industrial brasileiro recente, que vem apresentando baixo dinamismo, o que dificulta a criação de setores mais complexos e sofisticados tecnologicamente e com isso se torne mais difícil a superação das heterogeneidades estruturais da economia brasileira (CIMOLI, 2005, 2009; KATZ, 2009). A importância de se ter setores mais intensivos em conhecimento como as principais fontes de dinamismo da inserção externa é fundamental para o processo de criação de cadeias produtivas mais complexas e com maiores interações, e com isso favoreça o processo de difusão e geração de tecnologias ao longo do sistema nacional de inovação.

Os setores com maiores valores de déficit de BC nos últimos dez anos são os de produtos químicos, máquinas e equipamentos, material eletrônico e de comunicações, equipamentos hospitalares e de precisão e refino de petróleo. Esses ramos, por apresentarem, em sua maioria, maior valor agregado e maior complexidade tecnológica, evidenciam a dependência estrutural da economia nacional com relação à importação de produtos desses segmentos industriais. Algumas questões podem ser levantadas em relação aos últimos anos: os setores de veículos automotores e outros equipamentos de transporte tornam-se deficitários em 2009 e 2010. Assim, a inserção externa é marcada por uma grande dependência, em termos de importações, de produtos que estão mais na fronteira do paradigma tecnoeconômico, o que dificulta o processo de geração e difusão de tecnologias endógenas na estrutura produtiva nacional e, dessa forma, gera um entrave para o processo de superação da heterogeneidade estrutural.

Tabela 1 - Saldo comercial médio por setor

Setores da CNAE	2000/2010	2000/2005	2005/2001
Alimentícios e bebidas	18344,4	11509,7	25156,2
Produtos do fumo	41,6	30,5	52,3
Produtos têxteis	72,7	438,2	-166,0
Vestuário	-111,3	147,0	-328,1
Couro e calçados	2804,2	2596,1	3073,6
Produtos de madeira	2243,5	2071,8	2533,9
Papel e celulose	2725,6	1876,7	3539,3
Edição e impressão	-83,1	-84,4	-73,1
Refino de petróleo	-2590,4	-1614,7	-3166,6
Produtos químicos	-12003,1	-7375,3	-16026,9
Borracha e plástico	-828,2	-377,7	-1217,4
Minerais não metálicos	733,1	664,1	866,7
Metalurgia básica	7818,6	6169,7	9832,3
Produtos de metal	-449,7	-133,7	-687,5
Máquinas e equipamentos	-3746,5	-1755,8	-5178,4
Máquinas para escritório e informática	-2271,0	-1335,2	-3091,3
Máquinas e materiais elétricos	-1966,5	-1760,7	-2000,6
Material eletrônico e de comunicações	-5390,9	-3059,1	-7463,8
Equipamentos hospitalares e de precisão	-3096,2	-1865,0	-4214,7
Veículos automotores	2405,9	3524,2	2112,0
Outros equipamentos de transporte	1820,2	2023,2	1761,6
Móveis e indústrias diversas	579,7	709,4	525,8

Fonte: Secex. Elaboração dos autores.

IV. Análise empírica: Coeficientes de penetração das importações, coeficiente de exportação e coeficiente de importação de setores selecionados

A análise da balança comercial de um país pode ser mais bem entendida com a utilização de dados dos coeficientes de penetração das importações (CPI) e do coeficiente de exportação (CE) e de importação (CI). O primeiro é formado pela razão entre o valor da importação do setor e o consumo aparente do setor (valor da produção + importação – exportação). Esse indicador permite observar a dependência da economia nacional da importação de produtos de determinado setor. Já o segundo é o calculado pela razão entre o valor das exportações e o

valor da produção. Por fim, o terceiro é obtido pela razão entre as importações e o valor da produção do setor.⁶

Analisando os coeficientes de penetração das importações, pode-se notar que alguns dos setores com maior participação nas importações totais e/ou com maior déficit são, em grande medida, os setores com maior coeficiente de penetração de importação. Nesse sentido, o Gráfico 6 apresenta os setores com maior destaque: são os de equipamentos hospitalares de precisão, máquinas para escritório e de informática, material eletrônico e de comunicações, outros equipamentos de transporte, farmacêutico, máquinas e equipamentos. Esses são ramos em que o conhecimento e o processo de aprendizado são mais complexos e sua capacidade de difusão é maior ao longo do sistema de inovação.

6. Os dados de coeficientes de exportação, importação e de penetração de importação são calculados pela Funcex.

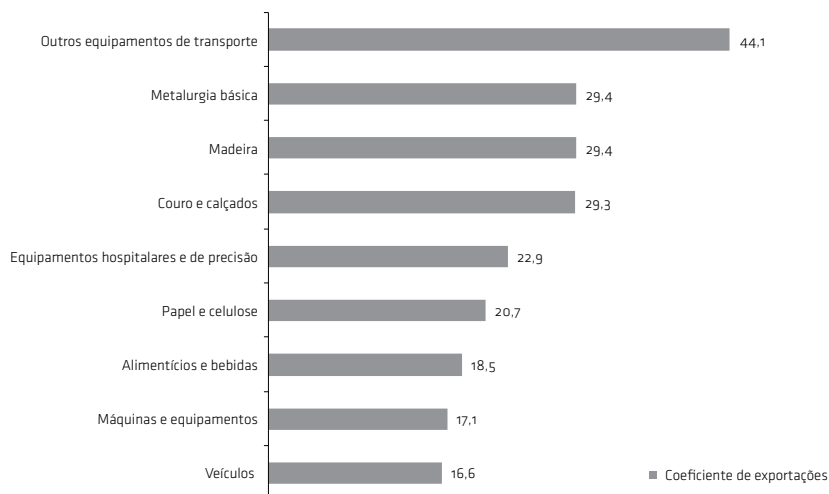
Gráfico 6 – Coeficiente de penetração de importação dos setores com coeficiente de penetração de importação superior à média da indústria de transformação



Fonte: Funcex. Elaboração dos autores.

Temos evidências de que há dinamismo endógeno cada vez menor na estrutura produtiva nesses setores, que são considerados chave para o processo de desenvolvimento. Isso implica que o país pode estar aprofundando características estruturais que o impedem de realizar o *catch-up* tecnológico.

Em contrapartida, o coeficiente de exportação (CE) é maior, em sua grande maioria, nos setores em que o processo de geração e difusão de conhecimento é menos complexo, com pode ser visto no Gráfico 7. Os setores que mais se destacam são madeira, couro e calçados, metalurgia básica, equipamentos hospitalares e de precisão (setor com baixa participação no total das exportações totais) e outros equipamentos de transporte. Além disso, “equipamentos hospitalares e de precisão” é deficitário e “outros equipamentos de transporte” tornou-se deficitário nos últimos anos, o que demonstra que os setores mais complexos têm relativa dependência de importações para que se possa suprir as demandas internas.

Gráfico 7 – Coeficiente de exportação dos setores com coeficiente de exportação superior à média da indústria de transformação

Fonte: Funcex. Elaboração dos autores.

O que se pode notar entre 2000 e 2010 é que existe uma clara tendência em alguns ramos da indústria a um aumento da penetração de importações sobre o consumo aparente, como em equipamentos hospitalares e de precisão, material eletrônico e de comunicações, farmacêutico, veículos automotores, produtos de metal, têxteis, vestuário, borracha e plástico. Nos dois primeiros, a importação é tradicionalmente forte e sua dependência externa é aprofundada ao longo dos anos recentes. Isso pode ser notado com o aumento dos CPI e com pequeno aumento do CE. Outro em que há dependência é o farmacêutico, em que a complexidade tecnológica é maior.

A dependência da estrutura nacional de produtos importados de maior complexidade e maior conhecimento embutido deve ser vista com seriedade. Isso se deve ao fato de que essa dependência pode ocasionar, com o passar dos anos, um problema cada vez maior na capacidade de resposta do sistema industrial nacional às novas tecnologias e à concorrência com produtos importados. Além disso, as empresas das cadeias produtivas envolvidas na produção e inovação de produtos que estão inseridos nesses setores podem perder dinamismo em função do aumento da importação, diminuindo, de certa maneira, a capacidade produtiva e inovativa nacional. Uma vez que a elasticidade-renda das importações torna-se maior em relação às exportações, está-se caminhando para um aprofundamento da restrição externa, na qual o país pode carecer de divisas, o que dificulta a estabilidade do ambiente macroeconômico.

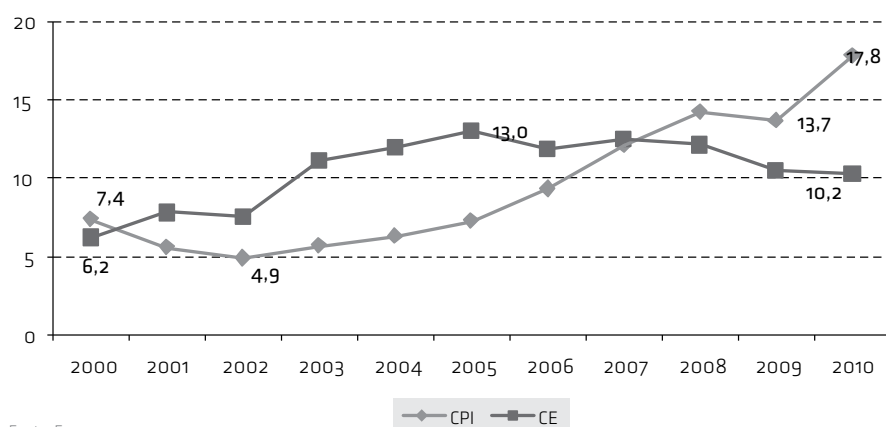
Em alguns setores, chama atenção o aumento do coeficiente de penetração de importação e a queda do CE levando uma inversão entre CPI e CE ao longo da década. Os setores nessa situação são os de têxteis, vestuário e produtos de

metal, que são setores intensivos em trabalho, e os de máquinas e equipamentos e veículos automotores. Esse fato representa uma ameaça para as estruturas industriais desses ramos, pois a entrada de importação pode comprometer as cadeias produtivas setoriais.

A seguir é feita uma análise de alguns casos setoriais importantes na evolução da estrutura produtiva nos últimos dez anos.

O setor têxtil – intensivo em trabalho – representa uma média de 1,4% tanto das importações como das exportações totais da economia. Os dados dos coeficientes estão no Gráfico 8, que mostra a clara mudança na estrutura do setor nos últimos anos. A partir de 2007, inverteu-se o padrão no qual o CE era maior que o CPI e essa tendência vem se fortalecendo com o passar dos anos. O CPI aumentou 10,5 pontos percentuais (p.p.) entre 2000 e 2010, chegando a quase 20%, enquanto o CE cresceu 4,0 p.p. no mesmo período. A inserção externa desse setor é cada vez mais comprometida com quedas das exportações e um grande aumento das importações. Esse setor, a partir de 2008, torna-se crescentemente deficitário. Esse fato demonstra que a grande entrada de importações do segmento na economia é um risco à desestruturação desse ramo industrial.

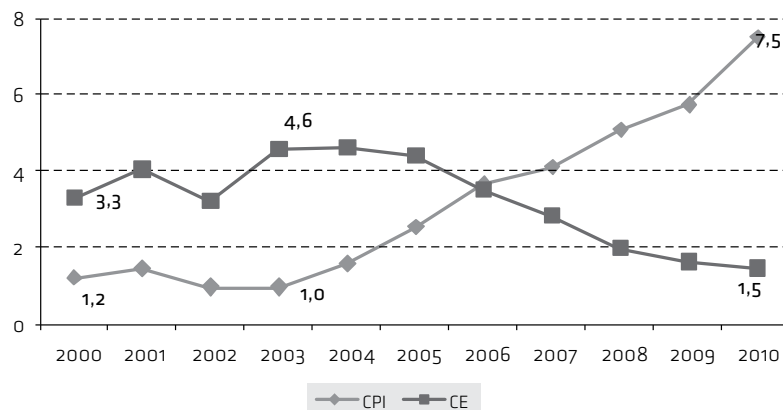
Gráfico 8 – Coeficiente de penetração de importações e coeficiente de exportações do setor têxtil, 2000-2010



O setor vestuário (intensivo em trabalho) passa, a partir de 2006, a ter uma grande entrada de importações (Gráfico 9). Esse é mais um setor que perde espaço na estrutura industrial brasileira. O CE do setor caiu 1,8 p.p. em relação a 2000 e o CPI aumentou 6,3 p.p. Apesar de a participação desse setor nas importações e exportações totais não ser superior a 0,5%, a inversão que se verifica com o aumento das importações é notória. Além disso, o setor passa a ser crescentemente deficitário a partir de 2006, fato que demonstra a substituição de produtos

do setor por produtos importados. Esse é um setor em que existe grande demanda de mão de obra, o que significa que se perde um setor com grande capacidade de empregos.

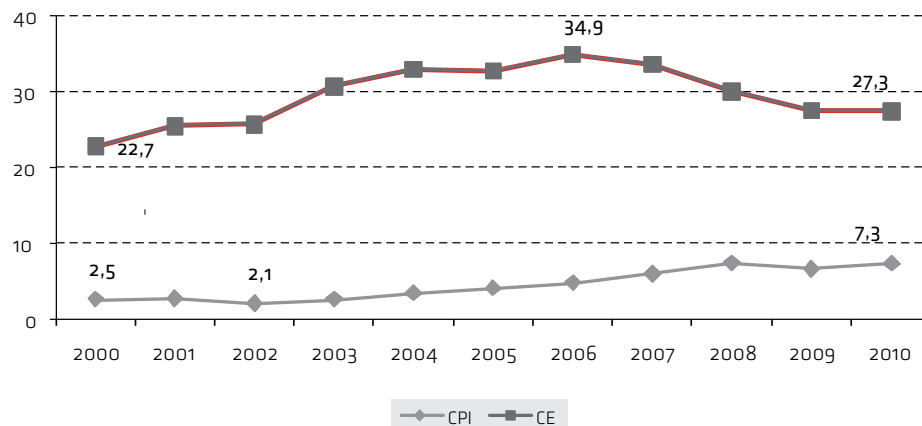
Gráfico 9 – Coeficiente de penetração de importações e coeficiente de exportações do setor vestuário e acessórios, 2000-2010



Fonte: Funcex.

Em couros e calçados (intensivo em trabalho), nota-se um processo de aumento do CE: em 2000 era 22,7%, passou para 34,9% em 2006 e reduziu para 27,3% em 2010 (Gráfico 10). Já o CPI era 2,5% em 2000 e aumentou para 7,4% em 2008 e em 2010 é 7,3%. Nota-se que as importações mantêm um processo quase constante de crescimento. O setor foi um dos que mais perdeu participação relativa nas exportações totais da economia brasileira: em 2000 representava 4,4% e em 2010 caiu para 1,7%. A competitividade externa do setor vem diminuindo nos últimos anos, fato que pode comprometer a produção local do setor.

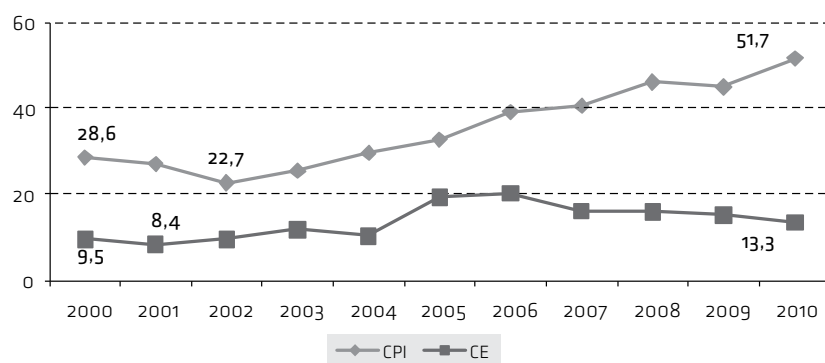
Gráfico 10 – Coeficiente de penetração de importações e coeficiente de exportações do setor couros e calçados, 2000-2010



Fonte: Funcex.

Um setor que, diferentemente daqueles que analisamos acima, é intensivo em conhecimento, é o de material eletrônico e de comunicações – Gráfico 11. Nesse setor, o CPI aumentou 23,1 p.p. no período (CPI, que era de 28,6% pontos passou para 51,7%). Metade do consumo aparente de produtos do setor é importado, evidenciando a entrada de produtos desse segmento na economia e a desestruturação do segmento e suas cadeias no país nos últimos dez anos. Esse segmento é crescentemente deficitário nesse período. Isso pode representar um grave problema para o sistema produtivo nacional em função da importância para a dinâmica inovativa dos países no atual paradigma tecnoeconômico. Esse é um ramo industrial de alto conhecimento embutido e de alto valor agregado. Como as tecnologias desse setor são baseados no atual paradigma tecnológico, torna-se importante que haja empresas fabricando, difundindo e gerando produtos com essa tecnologia para auxiliar no processo de superação das heterogeneidades estruturais e no processo de mudança estrutural.

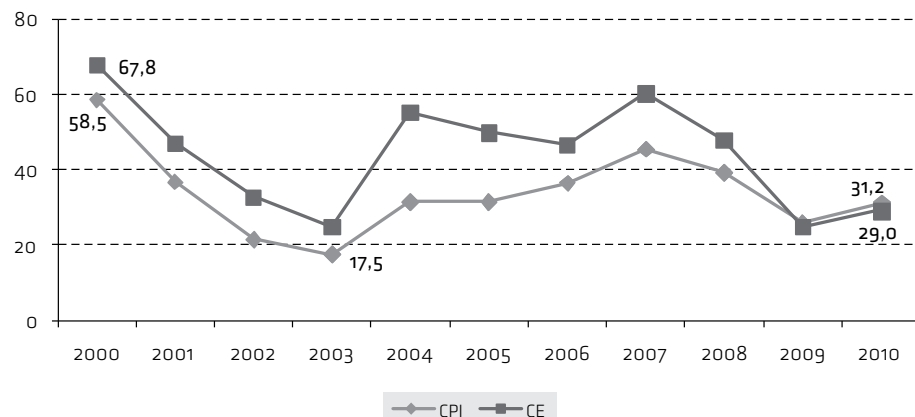
Gráfico 11 – Coeficiente de penetração de importações e coeficiente de exportações do setor material eletrônico e de comunicações, 2000-2010



Fonte: Funcex.

No setor de outros equipamentos de transporte o CPI e o CE caíram 27,3 p.p. e 38,8 p.p., respectivamente (Gráfico 12). O CPI passou o nível do CE em 2009, o que implica que as importações estão crescendo e suprimindo a cadeia produtiva do segmento. O setor tornou-se deficitário a partir dessa data. A participação nas exportações totais era 7,1% em 2010 e passou para 4,8% em 2010. Esse é um setor importante da estrutura produtiva brasileira, pois engloba a Embraer e toda a cadeia em volta dessa empresa.

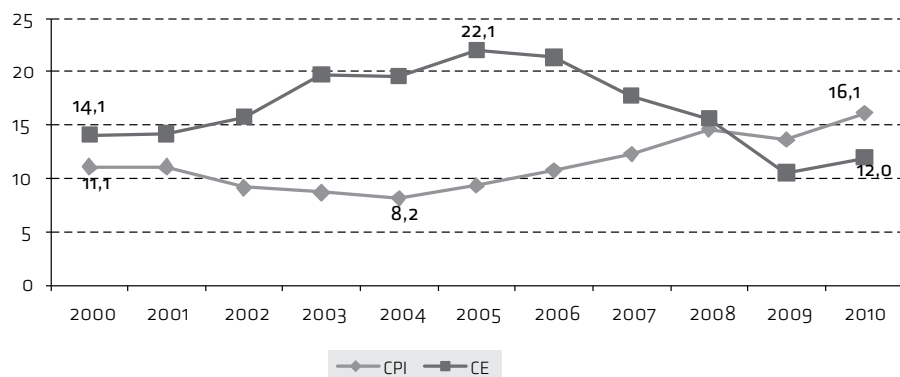
Gráfico 12 – Coeficiente de penetração de importações e coeficiente de exportações do setor outros equipamentos de transporte, 2000-2010



Fonte: Funcex.

Outro setor com destaque é o de veículos automotores, em que se observa que o CPI aumentou e o CE diminuiu – Gráfico 13. Nota-se que, a partir de 2006, começa a se reverter a tendência de coeficiente de exportação maior que CPI. O CE chegou a 22,1% em 2005, mas caiu para 12% em 2010. Já o coeficiente de penetração de importação encontra-se em seu maior patamar da década: 16,1%. A partir de 2009, o CPI torna-se maior que o CE, o que demonstra que boa parte do mercado interno tem sido suprido por importações (esse setor tem apresentado grande crescimento de importação ligadas a partes e componentes). Em 2009, também esse setor torna-se deficitário, o que pode representar um processo de perda cada vez maior da cadeia desse setor. Esse era um dos poucos setores da indústria de transformação que era superavitário historicamente.

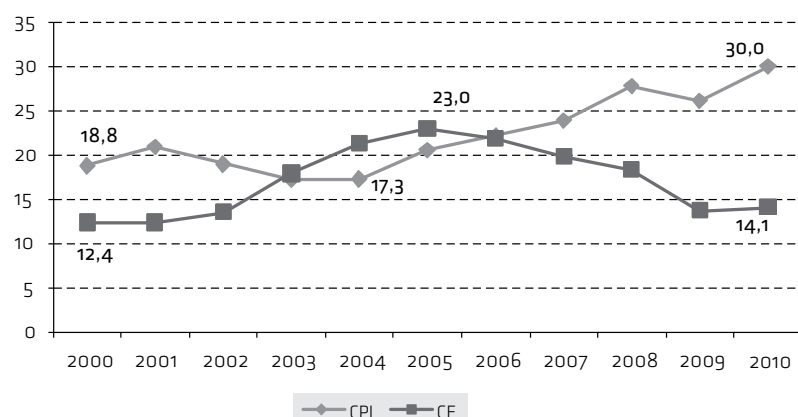
Gráfico 13 – Coeficiente de penetração de importações e coeficiente de exportações do setor veículos automotores, 2000-2010



Fonte: Funcex.

No setor de máquinas e equipamentos as importações estão cada vez mais fortes no consumo aparente. O CPI era de 18,8% em 2000 e foi para 30% em 2010, enfatizando a entrada cada vez maior de produtos importados. Já as exportações perdem espaço relativo na produção nacional desde 2005 e a CPI tornou-se novamente maior que a CE. Esse setor apresentou-se deficitário ao longo de todo o período analisado. Como o setor de máquinas e equipamentos é essencial para o aumento da capacidade produtiva da economia e tem grande papel como difusor de novas tecnologias ao longo do tecido industrial, é preocupante o fato de esse segmento industrial estar perdendo capacidade de inserção externa, pois isso significa que nossos produtos vêm tornando-se menos competitivos. A competitividade desse setor é, em grande medida, fruto de inovações nos produtos. Assim, isso pode significar uma perda de capacidade inovativa da indústria local.

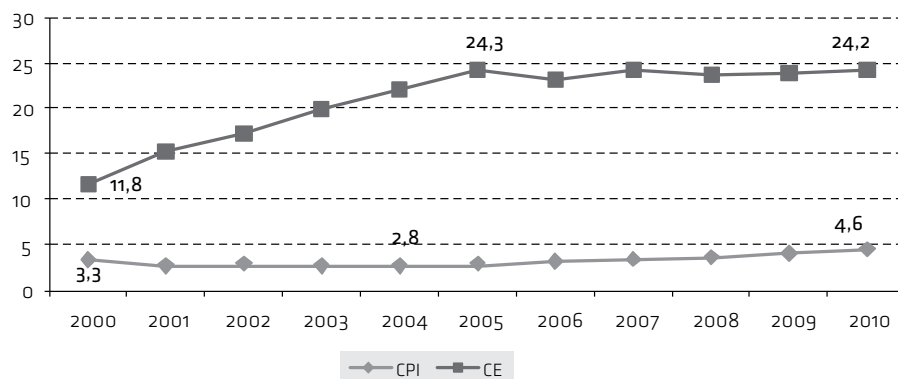
Gráfico 14 – Coeficiente de penetração de importações e coeficiente de exportações do setor Máquinas e equipamentos, 2000-2010



Fonte: Funcex.

O setor de alimentos (intensivo em recursos naturais) é tradicional da economia nacional. Exibiu grande crescimento nas exportações e o CE cresceu 12,4 p.p (Gráfico 15). O coeficiente de exportação encontra-se em quase 25%, demonstrando a importância das exportações no setor. Esse é um segmento em que as exportações têm ganhado bastante espaço e as importações têm se mantido em níveis basicamente iguais ao longo dos dez anos analisados. O segmento tem mantido seu espaço na estrutura industrial nacional nos últimos anos. As exportações eram 14,5% em 2000 e foram para 17,8% em 2010, o que mostra a significativa inserção externa do setor. Além disso, as importações que eram 3,7% das importações totais caíram para 3% em 2010. Isso demonstra que em setores intensivos em recursos naturais o país é competitivo. Esse fato é uma característica que se aprofunda ao longo dos últimos dez anos na estrutura produtiva nacional.

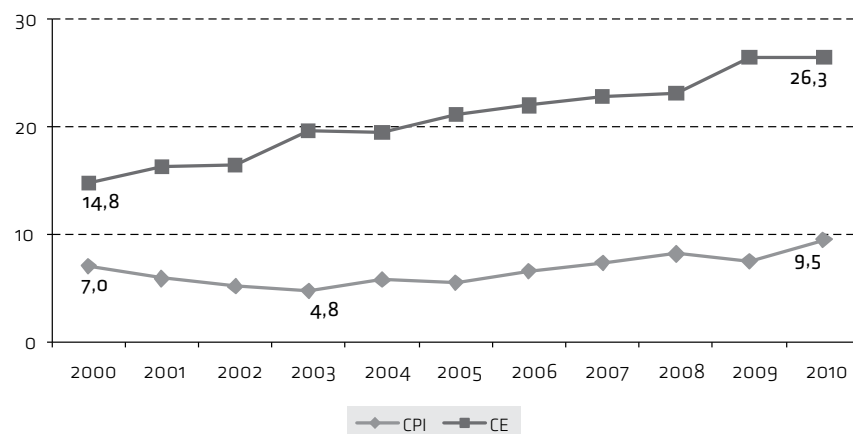
Gráfico 15 – Coeficiente de penetração de importações e coeficiente de exportações do setor alimentos, 2000-2010



Fonte: Funcex.

Outro setor com crescimento da participação das exportações na produção é o de papel e celulose (intensivo em recursos naturais). As exportações cresceram de um CE de 14,8% em 2000 para 26,3% em 2010, como pode ser visto no gráfico a seguir. As importações começaram a crescer após 2005, chegando a 9,5% do consumo aparente em 2010. Apesar disso, em relação a 2000, tanto as exportações como as importações perderam participação em relação aos seus respectivos totais. Esse é mais um dos setores intensivos em recursos naturais em que nos últimos dez anos apresentou-se como um dos principais ramos da indústria na inserção externa da economia brasileira.

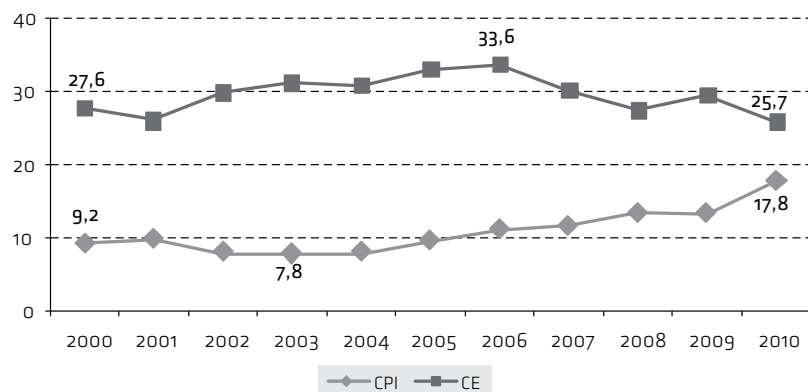
Gráfico 16 – Coeficiente de penetração de importações e coeficiente de exportações do setor papel e celulose, 2000-2010



Fonte: Funcex.

No setor metalurgia básica, o coeficiente de exportação tem queda moderada (1,8 p.p.). No entanto, a participação da importação no consumo aparente cresceu em 8,7 p.p. O CE ainda é de mais de 25%, o que aponta para a importância do setor para as exportações nacionais. Contudo, as importações ganham força principalmente depois de 2005. As exportações chegaram a atingir 33,6% em 2006, mas perderam espaço novamente. Isso aponta para a perda de competitividade da indústria nacional e a entrada de importações. Em 2000, o setor respondia por 11,1% das exportações totais caindo para 8,1% em 2010. Esse fato demonstra a perda de inserção externa de uma indústria tradicional do país, apesar de ainda ser um dos principais setores exportadores.

Gráfico 17 – Coeficiente de penetração de importações e coeficiente de exportações do setor metalurgia básica, 2000-2010



Fonte: Funcex.

Pode-se dizer que o período analisado é marcado pela manutenção da necessidade de importação de produtos que são mais complexos e mais sofisticados. A dependência das importações de setores difusores de tecnologia e que estão na base do atual paradigma tecnológico compromete o processo de mudança estrutural. Na medida em que os setores mais intensivos em conhecimento não são a base do processo de geração e difusão de inovações na economia, a estrutura industrial torna-se menos dinâmica e menos capaz de contribuir com o desenvolvimento do país.

Além disso, setores mais intensivos em trabalho como têxtil, vestuário e couros e calçados (tradicionais na economia nacional) também perdem inserção externa. Verifica-se que esses setores, que no Brasil concorrem com base em custos e preços e não em função de marcas, *marketing* e *design*, acabam perdendo espaço com a concorrência de outros países em que os custos são menores, como, por exemplo, a China.

Os setores em que se mantém uma melhor competitividade externa são os intensivos em recursos naturais, que são menos complexos em conhecimento e com valor agregado reduzido. Isso pode comprometer a balança comercial da indústria de transformação em virtude de não se criar um ambiente favorável para a manutenção dos elos das cadeias produtivas em setores mais complexos, em que as tecnologias ligadas ao atual paradigma tecnoeconômico são predominantes. Em momentos de crescimento e de valorização cambial, por exemplo, pode-se comprometer a capacidade interna de resposta às maiores demandas por produtos desses ramos industriais. Tal fato pode comprometer o sistema industrial nacional, ocasionando um processo de perda de capacidade produtiva e inovativa nacional. No entanto, essa situação é fruto de uma característica estrutural da economia nacional, conforme se observou até o momento: nossos principais produtos de exportação são mais básicos, enquanto temos uma maior dependência de importação de produtos mais complexos.

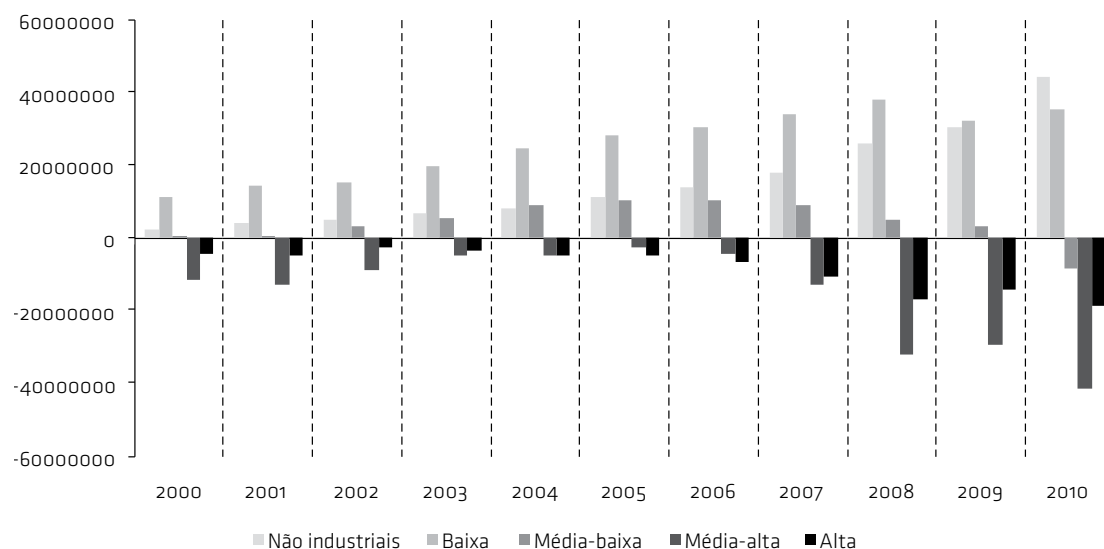
V. Análise empírica: intensidade tecnológica da balança comercial brasileira

A utilização da análise baseada em indicadores de complexidade tecnológica⁷ pode ser outra forma de analisar como a inserção externa da indústria nacional tem se comportado nos últimos anos (Gráfico 17). Essa análise não se restringe somente à indústria de transformação, mas é uma medida do que vem predominando como exportações e importações nacionais como um todo.

Analisando a evolução dos dados ao longo dos anos pesquisados, pode-se perceber que existe uma tendência a um aumento do saldo positivo na balança comercial dos produtos de menor conhecimento envolvido, como os não industriais e de baixa tecnologia. Esses são setores que estão mais ligados a produtos primários ou a bens da indústria básica, envolvem uma menor complexidade no que diz respeito ao conhecimento e ao aprendizado derivados de seus processos produtivos. Em grande medida, esses são setores que sofrem grande influência do fator preço.

7. Esses dados são calculados pela Secex e se baseiam em taxonomia estabelecida pela OECD.

Gráfico 18 – Saldo da balança comercial brasileira por intensidade tecnológica, 2000-2010



Fonte: Secex. Elaboração dos autores.

Com relação aos demais setores, o que se percebe é um aprofundamento da tendência a um déficit na balança comercial de produtos de média alta e alta tecnologia e em 2010 inclusive os setores de média baixa intensidade passam a ser deficitários.

Tem-se constituído uma característica estrutural da balança comercial brasileira um processo persistente de dependência de produtos de maior complexidade de conhecimentos, sendo, em sua maioria, pertencentes a setores ligados à fronteira do processo inovativo e do processo de dinâmica econômica.

A análise dos dados nos permite inferir que, de 2000 a 2005, existe uma redução no déficit dos produtos caracterizados por intensidades tecnológicas mais elevadas. Após 2005, o cenário volta a ser de aumento do déficit dos setores. A média entre 2000 e 2010 de crescimento dos setores de média alta e alta tecnologia são maiores para as importações do que para as exportações.

Essa circunstância pode tornar-se um problema para a estrutura da balança comercial brasileira, pois, em períodos em que a economia apresentou-se mais favorável e em crescimento, a dependência com relação a produtos importados aumentou mais intensamente em bens mais complexos em tecnologia. Assim, as cadeias produtivas nacionais de produtos de alta tecnologia apresentam maior dificuldade de estabelecer elos e de provocar transbordamentos para outros setores. A possibilidade de exportação nesses setores favorece a geração de divisas nacionais, diminuindo as dificuldades com relação a financiamento e às restrições nas contas externas nacionais, além de sofrerem relativamente menos volatilidade.

Constata-se, portanto, que existe um aprofundamento das características estruturais que conduzem ao agravamento da restrição externa brasileira, de modo que produtos de menor valor agregado elevam sua participação e há uma maior dependência de produtos mais complexos tecnologicamente. Essa situação é ainda mais preocupante em 2010, em função de se haver produzido déficit em produtos de média baixa tecnologia. Nota-se que cada vez mais o país tem se tornado dependente em termos de suas exportações de produtos não industriais e de baixa tecnologia, apresentando um processo de especialização regressiva. A inserção externa do país reflete sua estrutura produtiva, altamente especializada e caracterizada por elevada heterogeneidade estrutural, aspectos que, a julgar pela análise realizada, tem sido persistentes e aprofundados ao longo do período analisado. Essas circunstâncias constroem o processo de desenvolvimento do Brasil.

VI. Comentários finais

Após análise de uma série de indicadores sobre a inserção externa dos diferentes setores da indústria de transformação ao longo do período examinado (2000-2010), nota-se uma clara evidência – em todos os indicadores analisados – de que existem alguns processos estruturais relevantes ocorrendo na estrutura produtiva brasileira.

A dependência de importação de produtos de maior complexidade tecnológica e de maiores efeitos para a frente e para trás nas cadeias produtivas intensificou-se ao longo do período. A dependência de setores de importação de produtos desses ramos da indústria faz com que o processo de geração endógena de conhecimento esteja comprometido e que haja perda da capacidade de gerar externalidades ao longo dos diferentes elos da economia. Esse fato dificulta o processo de criação de novos setores mais sofisticados e que estejam na base do atual paradigma tecnoeconômico, o que prejudica o processo de inserção externa da indústria nacional. A evolução da estrutura produtiva desses setores evidencia uma perda de dinamismo ao longo do período analisado.

Ao mesmo tempo, nota-se que setores tradicionais da economia brasileira, como têxtil, vestuário, couro e calçados, entre outros, perderam inserção externa. Em grande medida são setores mais intensivos em trabalho, em que a concorrência ocorre em sua maioria por preços e custos e menos em tecnologia e conhecimento agregado. Esses setores, que são tradicionais da estrutura produtiva brasileira, têm perdido espaço para importações em relação ao consumo aparente. Como visto nos dados ao longo do texto, esses setores apresentaram grande crescimento da penetração de importações no consumo aparente, enquanto a participação das exportações no valor da produção tem caído, refletindo, assim, uma

relativa desestruturação de suas cadeias produtivas.

Ainda encontrou-se que os setores mais intensivos em recursos naturais vêm fortalecendo-se na estrutura produtiva brasileira. São setores como alimentos e bebidas, papel e celulose, refino de petróleo e metalurgia básica. Os dois primeiros têm apresentado desempenho cada vez melhor ao longo do período e exibido crescimento da participação das exportações no valor da produção setorial. Além disso, o setor de refino de petróleo é um dos poucos setores em que se aumentou a participação das exportações do ramo industrial em relação às exportações totais da economia. O que se pode constatar é que os setores em que o Brasil apresenta melhor desempenho na inserção externa têm sido setores mais ligados a recursos naturais abundantes no país. Dessa forma, observa-se uma especialização em produtos de menor valor agregado e de menor conhecimento.

Diante dos indicadores observados ao longo do trabalho e das implicações que o referencial teórico utilizado aponta, pode-se inferir que a estrutura produtiva brasileira tem apresentado um padrão de desenvolvimento cada vez menos complexo e sofisticado e mais dependente de importações de produtos de maior valor agregado. Esse fator pode gerar restrições para a economia nacional na medida em que se observa que essa dinâmica não contribuirá para a superação das heterogeneidades estruturais do país e, dessa forma, não favorecerá o processo de mudança estrutural. §

Referências bibliográficas

- BIELSCHOWSKY, R. (2009) Sesenta anos de la Cepal: estructuralismo y neoestructuralismo. In: *Revista Cepal*, 97, 2009.
- CASSIOLATO, J. (1999). A economia do conhecimento e as novas políticas industriais e tecnológicas. In: LASTRES, H. M. M. e ALBAGLI, S. (orgs.), *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus.
- _____. (2003). *Notas preliminares sobre sistemas de inovação e cooperação*. Rio de Janeiro, 2003.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. (2005) Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. *Revista São Paulo em Perspectiva*. v. 19, nº 1, p. 34-45. São Paulo, 2005.
- _____. (2008). Discussing innovation and development: converging points between the Latin American school and the innovation Systems perspective? *Globelics*, 2008
- _____. (2008). Discussing innovation and development: Converging points between the Latin American school and the Innovation Systems perspective? *Globelics Working Paper Series*, nº 08-02. The Global Network for Economics of Learning, Innovation, and Competence Building System.
- CIMOLI, M. 2005. Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina [Structural heterogeneity, technological asymmetries and growth in Latin America]. MPRA Paper 3832, University Library of Munich, Germany
- _____. 2009. Inovar para crescer – desafios y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusive en iberoamérica – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), 2009.
- DOSI, G. [1984 (2006)]. *Mudança técnica e transformação industrial: A teoria e uma aplicação à indústria dos semicondutores*. Campinas: Editora Unicamp, 2006
- FAYNZYLBER, F. (1990). Industrialização na América Latina: da “caixa preta” ao “conjunto vazio”. In: BIELSCHOWSKY, R. (2000), *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. vol. 2. Rio de Janeiro: Record, p. 851-886.
- FERRAZ, J. C; KUOFER, D.; LOOTTY, M. (2004). Competitividad industrial em Brasil — 10 anos después de la liberalización. In: *Revista de la Cepal*, 82, 2004.
- FREEMAN, C. (1987). Changes in the national system of innovation. *Science Policy Research*. University of Sussex, 1987.
- _____. (1995). The National System of Innovation in historical perspective. In: *Cambridge Journal of Economics*, v. 19, n. 1, 1995. p. 5-24.
- _____. [1997 (2008)]. *A economia da inovação industrial*. Tradutores: André Luiz Sica de Campos e Janaina Oliveira Pamplona da Costa. Campinas: Editora Unicamp, 2008.
- FURTADO, C. (1992). O subdesenvolvimento revisitado. *Revista Economia e Sociedade* nº 1.
- _____. (1961). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.
- GORDON, J. L. (2009). Sistema nacional de inovação: Uma alternativa de desenvolvimento para os países da América Latina. XIV Encontro Nacional de Economia Política – Sociedade de Economia Política. São Paulo, 2009.
- KATZ, J. (2006). Structural change and domestic technological capabilities. *Cepal Review* nº 89, agosto de 2006.
- KUPFER, D.; CARVALHO, L. A transição estrutural da indústria brasileira: da diversificação para especialização. XXXV Encontro Nacional de Economia da Anpec, Recife, 2007.
- LUNDVALL, B-Å (2007) Innovation System Research: Where it came from and where it might go. *Globelics Working Paper*, nº 2007-01. Saratov, Global Network for Economics of Learning, Innovation, and Competence Building System
- _____. (2004) Innovation Policy and Knowledge Management in the Learning Economy. In: GIBSON, H.; IBARRA-YUNEZ (eds.) *Learning and knowledge for the network society*. EUA: Purdue University Press, 2004. p. 25-55.
- PINTO, A. (1970). Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. In: *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.
- _____. (1976). Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina. In: *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.
- PORCILE, G. (2010). *Heterogeneidade estrutural: conceito e evidências*. Economia & Tecnologia, Centro de Pesquisas Econômicas (Cepec); Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (PPGDE); Universidade Federal do Paraná (UFPR), ano 6, vol. 21, abr./jun. Curitiba.
- PREBISCH, R. (1949 [2000]). O desenvolvimento da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.), *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, Cepal, Cofecon, vol. 1.
- _____. (1952 [2000]). Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.), *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro: Editora. Record, 2000.
- RODRIGUEZ, O. (2009). *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- SOETE, L.; VERSAPAGEN, B.; WELL, B. T. (2009). *Systems of Innovation*. Maastricht: United Nation University, 2009.
- SUTZ, J. (1998): La innovación realmente existente en América Latina. Medidas y lecturas, apresentado no seminário Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T
- SUNKEL, O. 1970[2000]. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.), *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*, v. 2, p. 526, 2000.
- TAVARES, M. C. (1972). Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- VERMULM, R. *Tecnologia e Riqueza Nacional*. Versão preliminar.

Recebido em março de 2011

e aprovado em julho de 2011

José Maria Dias Pereira |

Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil

RESUMO

O ciclo de reformas neoliberais praticadas pelos países latino-americanos nas últimas duas décadas embora tivesse trazido, para alguns deles, crescimento econômico desviou-os do caminho do desenvolvimento, no sentido que é dado ao termo por Celso Furtado. A crescente incorporação da ideologia neoliberal nos textos de economia deixava para trás as políticas intervencionistas e, com elas, o legado do desenvolvimentismo. Não foram poucos os que afirmaram que Keynes estava definitivamente morto e enterrado. Porém, a forma como os países reagiram ante a recente crise financeira global provou que, ao contrário do que muitos supunham, Keynes está vivo e manda lembranças. Este artigo, tomando o Brasil como um “estudo de caso”, tem como proposta ajudar a retirar o pensamento econômico originado na Cepal do relativo esquecimento em que se encontra, dando uma pequena contribuição para sua necessária renovação diante do mundo globalizado.

Palavras-chave

Economia, Cepal, desenvolvimento, globalização.

ABSTRACT

The cycle of neoliberal reforms entered into by Latin American countries during the last two decades while having, in some cases, resulted in economic growth, has, nevertheless, drawn them away from the path to development, that is, in the sense given the term by Celso Furtado. The growing incorporation of neoliberal ideology into economic texts has left interventionist policies behind, and with them, the legacy of developmentalism. There have been many who had declared Keynes definitively dead and buried. However, the way in which countries have reacted when faced by the recent global financial crisis, proves that, contrary to what many people may think, Keynes is, in fact, alive and well and sending us his best wishes. The purpose of this article, which uses Brazil as its case study, is to help reinstate this line of economic thinking, which originated at UNECLAC (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean), but which has fallen into relative obscurity. We can thus make a small contribution to its necessary return to the stage within our globalized world.

Keywords

Economy, UNECLAC (CEPAL), Development, Globalization.

1. A formação do pensamento econômico brasileiro

O pensamento econômico brasileiro, no pós-guerra, não se estruturou nos meios acadêmicos como havia ocorrido na formação econômica dos países desenvolvidos. Desde o início, formou-se uma visão econômica politicamente engajada na defesa da industrialização, o chamado desenvolvimentismo. As ideias-força do desenvolvimentismo eram: 1) a industrialização é a via da superação da pobreza e do subdesenvolvimento; 2) um país não consegue industrializar-se só através dos impulsos do mercado, sendo necessária a intervenção do Estado (intervenционismo); 3) o planejamento estatal é que deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos necessários; 4) a participação do Estado na economia é benéfica, captando recursos e investindo onde o investimento privado for insuficiente.

O “divisor de águas” entre as correntes que formavam o pensamento econômico brasileiro da época era a conveniência ou não da intervenção do Estado na economia. Aos desenvolvimentistas, liderados pelo empresário paulista Roberto Simonsen, opunham-se os liberais, tendo Eugênio Gudin à frente. O primeiro representava os interesses da indústria, sobretudo da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp). O segundo, respeitado professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), expressava o pensamento do comércio.

Ideologicamente, o combate se travava em duas frentes. Do lado das forças conservadoras, posicionavam-se as oligarquias agrário-exportadoras, a burguesia comercial importadora e exportadora, além do capital comercial e financeiro internacional. Do lado reformista, se encontravam as novas forças sociais nascidas da expansão urbano-industrial do país, da qual faziam parte o crescente proletariado e o novo empresariado industrial, além da classe média (funcionários públicos, militares, intelectuais, entre outros).

As transformações da economia mundial após a Primeira Guerra Mundial – maior protecionismo e menor elasticidade da demanda por produtos primários – colocavam sob ataque a doutrina dominante do livre-comércio, baseada na teoria das vantagens comparativas.¹ Ajudado pelos ventos da “revolução keynesiana”, formava-se nos países latino-americanos um clima de rebelião contra o liberalismo, que acabou por gerar um processo espontâneo de industrialização em razão dos desequilíbrios crônicos no balanço de pagamentos desses países.

Assim, nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, as economias latino-americanas passavam por transformações importantes provocadas

1. A teoria das vantagens comparativas, construída por David Ricardo (1772-1823), ilustra as vantagens do livre-comércio entre as nações. Através de um exemplo de duas mercadorias (vinhos portugueses e tecidos ingleses), Ricardo demonstra que não é preciso que uma nação tenha vantagem absoluta (menor custo na produção de duas mercadorias), basta que tenha uma vantagem relativa (menor custo na produção de uma delas). Supondo que o comércio entre as nações fosse feito pela razão de preços vigente em cada uma, seria mais vantajoso para uma nação especializar-se em produzir apenas a mercadoria que tivesse vantagem relativa e importar a outra. Dessa forma, a população de ambos os países obteriam um estoque maior de produtos para consumir do que teria caso cada país decidisse produzir ambos os produtos (ver RICARDO, 1982, cap. VII, “Sobre o comércio exterior”).

pela industrialização e urbanização crescentes, potencializados por uma taxa de crescimento de 5,8% entre 1945 e 1954. Na medida em que as exportações latino-americanas voltavam aos níveis normais, recuperava-se também a ideologia liberal, de defesa da divisão internacional do trabalho com base na teoria das vantagens comparativas ricardiana. O subdesenvolvimento da América Latina (AL) era explicado nos termos de “etapas” de um processo de desenvolvimento, o chamado “take-off”, de Rostow.² Embora essa explicação não desse conta da nova realidade da AL, faltava ainda um corpo teórico que demonstrasse que a industrialização era o caminho mais fácil para “queimar” etapas e alcançar mais rápido o desenvolvimento.

Essa nova instrumentalização teórica tornou-se finalmente possível com a criação da Comissão para a América Latina e Caribe (Cepal), em 1948, por uma decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas um ano antes. A Cepal originou-se num contexto de insatisfação dos países latino-americanos por terem sido excluídos da ajuda do Plano Marshall à Europa e pelo sucateamento de seus equipamentos industriais fruto da falta de dólares para importar causada pelos anos de crise das exportações. Sediada em Santiago, no Chile, ao invés de ser apenas mais uma agência internacional inexpressiva como muitas já criadas, a Cepal se constituiria na matriz de um original pensamento econômico latino-americano, crítico do liberalismo, que influenciaria toda uma geração de economistas.³

2. As principais teses da Cepal

As principais teses da Cepal para explicar as razões do atraso das economias latino-americanas em relação aos países desenvolvidos podem ser resumidas como segue:

Centro versus Periferia

A divisão internacional do trabalho produzia efeitos diferenciados entre países ricos (centro) e pobres (periferia). O progresso técnico se expandia de maneira desigual: no centro, foi mais rápido e elevou a produtividade de todos os setores econômicos; na periferia – relegada à função de produzir alimentos e matérias-primas para o centro – a difusão do progresso técnico era restrita ao setor exportador, não se propagando pelo resto do sistema produtivo.

Deterioração dos termos de troca

A tese é uma contestação à teoria das vantagens comparativa, de Ricardo. Ao invés de os ganhos de produtividade do centro serem transferidos para a periferia, ocorria o contrário. Como os preços dos produtos primários produzidos pela periferia sofriam constante desvalorização, em contraste com os preços dos bens

2. Na época, a explicação comum para o atraso das economias latino-americanas era baseada no famoso artigo de Rostow (“The take-off to sustained growth”, *The Economic Journal*, março de 1956), que sustentava que o subdesenvolvimento se constituía numa etapa necessária pela qual teriam que passar todas as economias antes de atingir o desenvolvimento (citado por BIELSCHWISKY, 2000).

3. O principal expoente na formação do pensamento cepalino foi o economista argentino Raúl Prebisch, ex-diretor do Banco Central argentino, cujo texto “O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas”, de 1949 (publicado na íntegra na coletânea sobre os 50 anos do pensamento da Cepal, organizado por BIELSCHOWISKY, 2000), foi a base do modelo de interpretação do processo de transformação por que passavam as economias latino-americanas. Outros precursores mais conhecidos foram Celso Furtado, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel e Juan Noyola Vásquez. No Brasil, o departamento de economia da Unicamp representou uma espécie de “filial da Cepal”, ao abrigar vários economistas que haviam tido contato com a instituição da ONU, a começar por Maria da Conceição Tavares, a economista decana desse grupo, que incluía José Serra, Antonio Barros de Castro, Carlos Lessa, entre outros.

industrializados vendidos pelo centro, disso resultava uma crescente perda da periferia nas relações de troca com o centro. Havia uma desvantagem comparativa no intercâmbio entre os países que se especializaram em produzir alimentos e matérias-primas e aqueles voltados para a produção de bens industriais, os quais agregavam maior valor. A razão para isso é que, com o avanço do progresso técnico intensivo em capital e poupador de matérias-primas no centro, a demanda externa por produtos primários da periferia tende a ser decrescente ao longo do tempo, gerando um descompasso estrutural entre oferta e demanda que se reflete em queda sistemática dos preços.

Inflação como um problema estrutural

Chocando-se com a visão liberal que via a inflação como um fenômeno conjuntural, basicamente decorrente do aumento da quantidade de moeda na economia (monetarismo), que provocava um excesso de demanda diante de uma oferta que não poderia ser aumentada no curto prazo (hipótese de pleno emprego de fatores), para a Cepal, a moeda era passiva. A expansão monetária era uma resposta à elevação de preços provocada por problemas estruturais dos países subdesenvolvidos (“gargalos” ou “pontos de estrangulamento”, na linguagem dos textos da Cepal). A principal causa da inflação era a rigidez da oferta de alimentos, cuja expansão era dificultada pelas condições pré-capitalistas ainda existentes no setor agrícola (concentração fundiária) e a dupla pressão exercida sobre a agricultura, seja como produtora de alimentos exigida pela rápida urbanização, seja como fornecedora de matérias-primas exigida pela expansão industrial.

Planejamento e protecionismo

Em face da escassez de poupança interna, a Cepal apostava no planejamento como forma de melhor aproveitamento dos recursos das economias subdesenvolvidas. O planejamento estatal, portanto, era o melhor caminho para dirigir as forças de mercado no sentido de promover uma expansão industrial com equilíbrio setorial, de forma a reduzir os pontos de estrangulamento. O Plano de Metas, implantado pelo governo JK nos anos 1950, foi fortemente influenciado pelas ideias da Cepal.

Considerando o atraso da indústria dos países periféricos em relação à dos países do centro do sistema capitalista, a Cepal defendia a implantação de tarifas e subsídios como forma de compensar a diferença de produtividade entre os produtos locais e os importados.

Tendência ao desemprego

O progresso técnico do centro desenvolvido está associado às condições de oferta de trabalho e disponibilidade de capital, enquanto na periferia ele independe de ambos. Neste último caso, o fato de a mão de obra ser abundante e o capital

escasso não desempenha papel importante na escolha das técnicas de produção, por parte dos empresários. Como o domínio tecnológico parte do centro, a periferia simplesmente adota técnicas importadas que economizam o que ela tem em abundância (excesso de oferta de mão de obra) e gastam o que é escasso (capital). Gera-se, com isso, uma tendência estrutural ao desemprego nos países latino-americanos.

4. A tese do desequilíbrio externo é fator condicionante dos vários ciclos econômicos brasileiros na análise de Celso Furtado, no seu clássico *Formação econômica do Brasil*.

Tendência ao desequilíbrio externo

O desequilíbrio externo tendia a ser recorrente nas economias da AL, tanto em razão da inelasticidade de suas exportações quanto da necessidade de importar bens de capital e insumos intermediários não disponíveis internamente. Por outro lado, o chamado “efeito demonstração” – tendência das elites dos países periféricos de copiarem os padrões de consumo dos países do centro – ampliava a pressão sobre as importações.⁴

A substituição de importações

Tendo como parâmetro que a industrialização é o caminho do desenvolvimento, a Cepal propunha a substituição do padrão de crescimento “para fora” (voltado para o mercado externo) pelo padrão “para dentro” (baseado no mercado interno). Este último seria sustentado pela indústria substitutiva de importações, começando pela produção de bens de consumo tradicionais que exigem tecnologia simples e pouco capital, avançando posteriormente para a produção de bens de consumo duráveis e bens de capital. Nas etapas iniciais do modelo de substituição de importações, o desequilíbrio externo persistiria na medida em que ocorreria apenas uma mudança na composição das importações e não uma redução de seu volume. A correção do desequilíbrio externo só seria possível num estágio avançado de industrialização.

3. Principais críticas ao “modelo cepalino”

Entre as críticas ao “modelo cepalino” destaca-se a acusação de que, embora contivesse elementos da teoria keynesiana, sofria das mesmas limitações da teoria econômica tradicional (neoclássica) por não analisar a natureza das relações de classe do modo de produção capitalista (visão marxista). Como decorrência, faltava à Cepal um estudo sobre a distribuição da renda, como se imaginasse que a industrialização, por si só, resolveria esse problema. Por último, imaginava uma espécie de Estado onipotente que, “acima e à frente” das classes sociais, sabia o caminho que levava ao desenvolvimento.

Embora possa sofrer críticas, sobretudo por não ter chegado a ponto de formular uma teoria de investimento ou de acumulação de capital, a Cepal

representou um grande avanço em direção à elaboração de um pensamento econômico independente das correntes teóricas hegemônicas que, a partir do cenário vigente nos países desenvolvidos, eram transpostas, quase sem nenhuma mediação, para a realidade dos países desenvolvidos. Ao combinar elementos da “revolução keynesiana” com as transformações históricas do sistema centro-periferia, a Cepal construiu um instrumento analítico poderoso para a análise dos problemas estruturais típicos dos países latino-americanos, tais como déficits externos crônicos, desemprego, deterioração nos termos de troca nas relações de comércio externo e inflação.

No decorrer dos anos 1960, quando grande parte do continente latino-americano mergulha nas trevas das ditaduras militares (sobretudo após o golpe de Pinochet, no Chile), a Cepal se desarticula e vai, gradativamente, perdendo importância. Seu legado, contudo, foi lançar as sementes de um autêntico pensamento econômico latino-americano e, por extensão, também brasileiro. O que não é pouca coisa.

4. Celso Furtado e o desenvolvimentismo

As principais teses de Celso Furtado foram expostas, por ele próprio, em artigo por solicitação do Banco Mundial, posteriormente reproduzido por ocasião da celebração dos 30 anos da publicação de *Formação econômica do Brasil*, e também postumamente publicado no seu livro de memórias.⁵ Trata-se de um texto que procura fazer uma espécie de retrospectiva metodológica da vasta obra do autor. Como deixa claro desde o início, seu ponto de partida era como explicar o atraso dos países surgidos da expansão europeia? Que caminhos nos trouxeram o subdesenvolvimento?

Ao se interrogar sobre a questão, Furtado chegou à conclusão que a ideia de subdesenvolvimento estava fora do alcance explicativo das teorias de crescimento. Isso porque os conceitos utilizados eram fruto da observação de estruturas sociais nascidas da industrialização,⁶ impondo-se uma apreciação crítica desse quadro conceitual. E o levou a utilizar a história como método para busca das respostas que procurava. Mais especificamente, o conceito de “excedente social” (introduzido pelos fisiocratas em meados do século XVIII) foi seu ponto de partida.

Que condições são necessárias para que a acumulação de capital ocorra em determinada sociedade? A condição necessária para a existência do excedente é que a divisão social do trabalho aumente a produtividade do trabalho. Esta é uma condição necessária, porém insuficiente. É a estrutura de classes, em última análise, o fator determinante da parcela da produção que vai ser consumida imediatamente e a que vai ser reservada para aumentar a capacidade produtiva da economia, que se constitui no excedente. Na medida em que as estruturas

5. FURTADO, C. Entre inconformismo e reformismo. *Revista de Economia Política*. São Paulo: brasiliense, v.9 (4), out-dez. 1989 e também *Celso Furtado – obra autobiográfica* (tomo III), organização Rosa Freire d'Aguiar, São Paulo: Paz e Terra, 1997. Originalmente escrito por solicitação do Banco Mundial para a obra sobre os “pioneiros do desenvolvimento”. In: MEIER, G. M. (org). *Pioneers in Development*. Washington: Oxford University Press, 1987.

6. O que Raúl Prebisch (no texto “O desenvolvimento econômico da AL e seus principais problemas”, de 1949, já citado) chamava de “falso universalismo” da ciência econômica.

produtivas se tornaram mais complexas, a apropriação do excedente assumiu duas formas básicas: a autoritária e a mercantil. A primeira pode ser identificada na escravidão (caso extremo), no feudalismo e no mercantilismo; a segunda, na revolução burguesa do século XVIII que engendrou o capitalismo.

A formação do sistema centro-periferia se realiza em três etapas. Na primeira, se constitui o que hoje se conhece por “centro”, ou seja, a formação do núcleo industrial inicial resultante da interação de fatores econômicos e políticos ligados à história europeia. Na segunda, ocorre a ocupação de territórios de clima temperado por europeus, como nos Estados Unidos da América, o que se constitui numa fase de expansão do núcleo industrial inicial. Na terceira, se consolida um sistema de divisão internacional de trabalho em que os países da periferia desse núcleo são levados a se especializar (como fornecedores de alimentos e matérias-primas) para ter acesso às mercadorias do centro (bens manufaturados).

Teria sido a polaridade centro-periferia uma consequência inevitável da expansão do modo de produção capitalista ou um fato histórico? Furtado inclina-se por buscar a explicação na história, evitando qualquer tipo de determinismo. Admite, contudo, que a partir de certo ponto a periferia se torna imprescindível para garantir a rápida acumulação do centro. Isso ocorreria de quatro maneiras diferentes: a) pela apropriação do excedente exclusivamente em benefício do centro; b) pela apropriação de uma parte do excedente por um segmento da classe dominante local (proprietários de terra); c) pela apropriação do excedente por grupos locais (burguesia mercantil não comprometida com transformações nas estruturas sociais); e, por último, d) pela apropriação de parte do excedente pelo Estado (dominado pelos interesses dos grupos “b” e “c”).

No centro, as transformações na economia repercutem na esfera social na medida em que a maior produtividade física do trabalho se traduz em aumento dos salários, expandindo a demanda interna e influenciando a destinação do excedente (orientação do progresso tecnológico). Na periferia, as mudanças no sistema produtivo são induzidas pelo exterior e a formação do excedente (apropriado pelos grupos “b” e “c”) não cria uma diversificação da demanda interna, uma vez que é transferida para o exterior via aumento das importações. A destinação do excedente, portanto, é a base do conceito de subdesenvolvimento, uma situação que combina insuficiência da demanda interna (desviada para o exterior via importações) e atraso da acumulação de capital (fruto da divisão internacional do trabalho).

Em resumo, as reflexões de Celso Furtado nos anos 1950 sobre o subdesenvolvimento apontavam em três direções de política econômica. Primeira, no sentido de abandono da teoria das vantagens comparativas como critério de inserção na divisão internacional do trabalho (busca da diversificação na pauta de exportações). Segunda, visto que o Brasil não possui um sistema industrial competitivo em todos os setores, a inserção internacional tem que ser seletiva, o que exige

planejamento estatal. Por último, deve ser reforçado o papel das instituições da sociedade civil no controle do Estado, evitando a dicotomia populismo *versus* autoritarismo que tanto tem atrasado a caminhada para o desenvolvimento.

5. O método de análise de Celso Furtado exemplificado em *Formação econômica do Brasil*

Em meados dos anos 1950, Celso Furtado já havia escrito seu primeiro livro, *A economia brasileira*, quando o avião em que viajava do Rio para Londres permaneceu dois dias em Recife, cidade onde fazia escala depois de um pequeno acidente ao pousar. Na época, Furtado aproveitava para fazer cursos e participar de concorridos seminários na prestigiosa Universidade de Cambridge, uma espécie de templo onde ensinaram alguns “monstros sagrados” da economia, como Marshall, Keynes e Joan Robinson. Perambulando pelas ruas do centro da cidade em que havia estudado no antigo ginásio, Furtado entrou numa antiga livraria onde adquiriu uma reedição do livro *História econômica do Brasil*, de Roberto Simonsen, que havia lido dez anos antes. Folheando o livro, deparou-se com uma grande quantidade de dados sobre o período colonial, o que despertou a ideia de tentar elaborar um modelo da economia do açúcar.

Foi daí que surgiu *Formação econômica do Brasil*, redigido entre novembro de 1957 e fevereiro de 1958, nas “sobras de tempo entre o festival de debates teóricos a que assistia em Cambridge”.⁷ Nascia, talvez, o principal “clássico” do pensamento econômico brasileiro,⁸ que partindo da economia açucareira mapeava os principais ciclos e subciclos do modelo primário-exportador e sua transição para o modelo de industrialização substitutiva de importações. O método de Furtado nesse livro, de resto recorrente em toda a sua obra, foi o de aproximar a história da análise econômica. Foi também o primeiro livro a aplicar a teoria keynesiana ao caso concreto do Brasil.

Embora não haja menção nesse aspecto no livro, tratava-se de um estudo histórico que aplicava a abordagem da Cepal para o caso do Brasil. A obra é organizada cronologicamente por capítulos numa visão secular, que começa nos primórdios da ocupação do território. Partindo da economia para a história, Furtado perguntava-se como teria sido possível financiar a ocupação inicial das terras que viriam a formar o Brasil? Para responder a essa pergunta, ele teve de estudar as razões do êxito da produção de açúcar no Nordeste brasileiro. Esse seria o nosso primeiro grande ciclo econômico, que perduraria por séculos, e que marcaria para sempre o perfil daquela região do país. Paraibano de nascimento, Furtado sempre se preocupou em buscar alternativas para o desenvolvimento do Nordeste, tendo sido inclusive o idealizador da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

7. O livro tem uma história curiosa contada em seu livro de memórias (*A fantasia organizada*, Paz e Terra, 1985). Os originais de *Formação econômica do Brasil* (cerca de 400 páginas escritas à mão), enviados ao editor no Rio de Janeiro, não chegaram ao destino. Constatado o extravio, Furtado lembrou-se de que, por sugestão de um amigo, antes de enviar pelo Correio havia feito uma fotofilmagem do texto na universidade. Depois de conseguir emprestada uma filmadora e de adquirir sua primeira máquina de escrever, datilografou página por página e fez correções nos originais antes de enviar novamente ao Brasil. Meses depois, de volta ao Brasil, conseguiu encontrar o manuscrito em um depósito do Correio, aparentemente classificado como material “suspeito”.

8. Segundo Bielschowsky (1989), trinta anos após o seu lançamento (1958), *Formação econômica do Brasil* havia sido traduzido para dez idiomas e vendido mais de um quarto de milhão de exemplares.

Do ponto de vista metodológico, segundo Bielschowsky (1989), *Formação econômica do Brasil* possui três linhas de argumentação. A primeira reside na busca das diferenças entre a colonização norte-americana e brasileira, buscando encontrar as razões pelas quais a primeira se desenvolveu e a segunda não. Essa preocupação é visível nos capítulos iniciais sobre os fundamentos da ocupação territorial e mais à frente, no século XIX, quando ele compara algumas variáveis que explicariam esse “hiato de desenvolvimento” entre as duas economias (capítulo 18).

Um segundo enfoque, no qual se revela a inclinação keynesiana do autor, pode ser encontrado nas partes do livro que tratam da “economia escravista de agricultura tropical” (séculos XVI e XVII), a “economia escravista mineira” (século XVIII) e, parcialmente, na “economia de transição para o trabalho assalariado” (século XIX). Nos diversos capítulos, em momentos diferentes, Furtado busca levantar os obstáculos à expansão da renda, à formação de um forte mercado interno e à maior diversificação da estrutura produtiva.

Finalmente, no período histórico que vai de meados do século XIX a meados do século XX, vislumbra-se mais claramente a linha de argumentação “keynesiano-estruturalista” da obra. Aqui, Furtado concentra-se em desvendar os segredos da acumulação capitalista da economia brasileira, após a eliminação do trabalho escravo. Com o surgimento do trabalho assalariado e o advento da República, formam-se novos grupos de pressão ao mesmo tempo que o país caminha para uma “economia de transição para um sistema industrial”. Os capítulos 30, 31 e 32 – que tratam da origem e superação da crise na economia cafeeira na década de 1930 – são, certamente, os mais conhecidos de todo o livro.⁹ Nessa parte do texto, Furtado mostra como a defesa da renda do setor cafeeiro (compra e destruição do café) representou uma política anticíclica mais eficaz do que a dos países desenvolvidos, abrindo espaço para a industrialização substitutiva de importações¹⁰.

9. Segundo Mantega (1989: 35): “E a parte mais importante do texto é, sem dúvida, a análise da economia cafeeira, cuja expansão produziu recursos e, sobretudo, a demanda de manufaturados, que teria dado o empurrão inicial à industrialização no país.”

10. Segundo Furtado (1985:192): “O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruía era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes.”

11. Esta seção está baseada amplamente e resume o capítulo 1 da tese de doutorado de Wilson Suzigan, na Universidade de Londres, transformada no livro *Indústria brasileira – origens e desenvolvimento* (Brasiliense, 1986).

6. O desenvolvimentismo no Brasil: principais correntes teóricas¹¹

Ao mapear as origens e desenvolvimento da indústria brasileira a partir de seu modelo primário-exportador, podemos identificar quatro interpretações principais:

Teoria dos “choques adversos”

Tem por base o conjunto de estudos sobre as causas do subdesenvolvimento latino-americano que ficou conhecida como “doutrina da Cepal”. Um choque adverso, por exemplo, crises no setor exportador, crises externas, guerras, etc., afeta o setor externo da economia e impõe dificuldades à importação. Como

resultado de políticas expansionistas, a procura interna desloca-se dos produtos importados para produtos internos alternativos (substitutos). Existe uma versão extrema dessa interpretação, mais geral, originada dos primeiros observadores da expansão da indústria nacional, a qual teria reagido positivamente às dificuldades impostas pela Primeira Guerra Mundial, cujo principal representante foi o industrial Roberto Simonsen. A outra versão, identificada com as análises de Celso Furtado e Conceição Tavares, refere-se apenas aos efeitos da Grande Depressão e da crise do café como um choque adverso que estimulou a indústria nacional substitutiva de importações.

De acordo com esta última versão, o crescimento industrial até 1930 é induzido pelo crescimento da renda interna gerada pelo setor exportador (economia cafeeira). A partir da Grande Depressão da década de 1930, inicia-se a ocupação da “reserva de mercado interno” anteriormente suprido pelas importações pela incipiente indústria nacional (marco de constituição do modelo de industrialização substitutiva de importações). Na medida em que o modelo avança, o próprio crescimento da indústria passa a contribuir para a expansão da renda interna, alargando o mercado doméstico.

Diante da ênfase dada por Celso Furtado e Conceição Tavares ao choque adverso causado pela Grande Depressão fica-se com a impressão de que a indústria brasileira anterior a 1930 era insignificante, o que não é verdade. Tanto que, para que fosse possível a substituição de importações na proporção ocorrida nos anos 1930, devia haver um setor industrial já relativamente diversificado.

Industrialização liderada pela expansão das exportações

Essa corrente estabelece uma relação direta entre desempenho do setor exportador e desempenho industrial. Ao afirmar que a indústria se desenvolveu em períodos de *boom* das exportações e se retardou em momentos de crise do setor exportador, serviu de contraponto a versão da teoria dos choques adversos, sobretudo na interpretação de Celso Furtado e Conceição Tavares. Ao fornecer os meios para importação de insumos, recursos para infraestrutura (construção de ferrovias, por exemplo) e criação de renda interna, o setor exportador viabilizou a produção e fortalecimento de um mercado para os bens manufaturados produzidos internamente. Com base em dados empíricos sobre a relação entre o café e a indústria, provam que em anos de fraco desempenho das exportações de café a indústria paulista atrasou-se.

O comércio do café contribuiu para a formação da indústria pelos seguintes motivos: a) ao promover a monetização da economia e crescimento da renda interna criou um mercado para produtos manufaturados; b) ao financiar a criação das estradas de ferro e o investimento em infraestrutura ampliou e integrou esse mercado; c) o próprio desenvolvimento do comércio de importação e exportação contribuiu para a criação de um sistema de distribuição de bens

manufaturados; d) ao promover a imigração estrangeira aumentou a oferta de mão de obra; e) a exportação de café fornecia recursos em moeda estrangeira para a importação de insumos e bens de capital para o setor industrial.

Um dos principais representantes dessa corrente foi Dean (1976), cujo livro *A industrialização de São Paulo* enfatiza as origens do capital industrial e do empresariado paulista. Segundo ele, o papel do Estado não foi importante nessa época, assim como a participação do capital estrangeiro. O principal papel coube aos importadores e aos “burgueses imigrantes”, que trouxeram além das técnicas algum capital.

A principal crítica que pode ser feita ao estudo de Warren Dean, assim como aos demais representantes dessa corrente (Peláez, Nicol, Leff), é que, ao admitirem a existência de uma relação linear entre o desempenho do setor exportador e o desenvolvimento da indústria, deixaram de perceber as mudanças estruturais fundamentais causadas pela Grande Depressão e seu desdobramento na crise do café.

O enfoque do “capitalismo tardio”

Trata-se de uma revisão da doutrina da Cepal em seu formato tradicional. Em particular, esse enfoque refuta o caráter “reflexo” atribuído às economias latino-americanas, incorporando o conceito de dependência formulado por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto.¹² O desenvolvimento do capitalismo no Brasil foi “tardio”: ao mesmo tempo que a economia cafeeira estimulava o crescimento industrial impunha limites a esse crescimento porque a acumulação do capital industrial estava à acumulação do setor exportador e esta, por sua vez, dependia da acumulação de capital dos países centrais e da divisão internacional do trabalho. Entre os principais expoentes dessa vertente interpretativa do desenvolvimento industrial brasileiro, destacam-se Conceição Tavares (1974), Silva (1976), Cano (1977), Aureliano (1981) e Mello (1982).

O desenvolvimento industrial da América Latina foi determinado em primeiro lugar por fatores internos e, em segundo lugar, por fatores externos. No caso do Brasil, foi resultado de um processo de acumulação de capital do setor exportador de café. A indústria interna de bens de capital não se desenvolveu, ficando dependente de importações, o que redundou em menor autonomia do setor industrial como um todo (tese do crescimento retardatário). O crescimento econômico foi desequilibrado na medida em que a substituição de importações não alcançou as indústrias de insumos básicos e de bens de capital.

Toda a análise é baseada na lavoura de café do estado de São Paulo. A transferência de capital do café para a indústria ocorreu durante períodos de expansão das exportações e não de crise. A tradicional periodização da Cepal que propõe um crescimento voltado “para fora” até 1929 e a transição a partir dos anos 1930 para um crescimento voltado “para dentro” é substituída por uma

12. “O reconhecimento da historicidade da situação de subdesenvolvimento requer mais do que assinalar as características estruturais das economias subdesenvolvidas. É preciso analisar, com efeito, como as economias subdesenvolvidas vincularam-se historicamente ao mercado mundial e a forma em que se constituíram os grupos sociais internos que conseguiram definir as relações orientadas para o exterior que o subdesenvolvimento supõe. Tal enfoque implica reconhecer que no plano político-social existe algum tipo de dependência nas situações de subdesenvolvimento e que essa dependência teve início historicamente com a expansão das economias dos países capitalistas originários [...]. Frente à argumentação apresentada, o esquema de ‘economias centrais’ e ‘economias periféricas’ pode parecer mais rico de significado social que o esquema de economias desenvolvidas e economias subdesenvolvidas.” Ver Cardoso e Faletto (1970:26).

periodização economia colonial-economia mercantil escravocrata- economia capitalista exportadora. Somente a partir de meados da década de 1950, com a instalação da indústria de bens de capital é que a acumulação de capital industrial se torna predominante e endogenamente determinada.

Os pontos mais controvertidos desse enfoque referem-se ao início da industrialização e sobre as origens do empresariado industrial. É bem provável que a acumulação do capital industrial tenha se iniciado antes da década de 1880 e não se concentrado nesse período específico. Se houve uma relação entre a Grande Depressão, a crise do café e o investimento industrial esta não deve ter tido, ao menos inicialmente, um impacto desfavorável na indústria nacional, dada a sua extrema dependência por matérias-primas e máquinas importadas.

Há divergência também, entre os próprios integrantes dessa corrente, em relação às origens da burguesia industrial. Enquanto Silva (1976), na mesma linha de Dean (1976), enfatiza o papel dos importadores e imigrantes; Mello (1982) demonstra que os “barões do café” participaram ativamente dos empreendimentos industriais no final do século XIX. Por último, a hipótese de que a estrutura industrial na época fosse altamente concentrada na produção de bens de consumo talvez seja exagerada, uma vez que havia algum grau de diversificação da nossa indústria, sobretudo no que se refere à produção de insumos.

Industrialização induzida pelo governo

Embora amplamente contestada pela vasta bibliografia que estuda a transição do modelo primário-exportador para o de substituição de importações, essa linha de argumentação enfatiza o papel desempenhado pelas políticas intencionais do governo em prol da industrialização, sobretudo através de proteção tarifária e concessão de incentivos e subsídios. Seu objetivo explícito era contestar a posição das correntes anteriormente citadas de que o papel do Estado na promoção da industrialização, no período anterior a 1930, foi mínimo ou pouco significativo.

A importância da proteção tarifária, além de ser esporádica, dependia de outras variáveis da política comercial. Seja como for, a partir da Primeira Guerra Mundial a proteção deixou de ocorrer via tarifas e se concentrou na taxa de câmbio e em restrições às importações. O fato de que as políticas governamentais não tenham sido anti-industrialistas antes da década de 1930 não significa que tenham sido industrialistas. A partir daí, existe quase um consenso de que o Estado passou a estimular o desenvolvimento de indústrias específicas por causa da escassez de insumos e matérias-primas básicas, embora não houvesse ainda uma posição política favorável à industrialização em geral. De fato, isso só viria a ocorrer após o final da Segunda Guerra Mundial.

13. Os primeiros anos após a Proclamação da República (1889) foram marcados por uma das mais graves crises das finanças brasileiras (“encilhamento”). Ainda durante o Império, já se fazia sentir uma falta de meio circulante causada pela desorganização do sistema monetário público

7. Os períodos mais controvertidos nas análises desenvolvimentistas

Em relação à origem do capital industrial

A controvérsia gira em torno da tese de que o capital industrial se formou entre 1886 e 1894, porque foi nesse período que se estabeleceram grandes fábricas de tecidos e outras indústrias (fábricas de cervejas e alguns ramos da indústria metal-mecânica, entre outros). Como esse foi um ciclo de expansão das exportações de café, serviu de base para a tese da relação positiva entre períodos de aumentos dos lucros do café e formação do capital industrial. A polêmica se estabeleceu porque existem evidências de que ocorreram grandes investimentos na indústria antes desse período, de modo que seria mais correto destacar não a “gênese” da indústria, mas sim que esta teve um grande desenvolvimento nesse período.

O que torna essa época mais controvertida é que houve coincidência com um momento de intensa especulação financeira, que ficou conhecido como “encilhamento”. A crise (1891), que culminou com a falência de muitas empresas, resultou do grande aumento da emissão de moeda, que passou a ser utilizada para financiar o déficit público, da expansão do crédito e do relaxamento das normas para a formação de sociedades anônimas.¹³ Apesar de ter causado inflação, o “encilhamento” foi positivo para a formação do capital industrial, uma vez que as importações de máquinas aumentaram de 30% para 70%, entre 1890 e 1891, e algumas das maiores empresas brasileiras foram fundadas nessa época.¹⁴

Em relação à influência da Primeira Guerra Mundial

A discussão surge em relação a se os efeitos do conflito foram positivos para a indústria brasileira – como propõe a teoria dos “choques adversos” em sua versão extrema – ou não. Dean (1976) argumenta em sentido contrário, afirmando que a guerra interrompeu um período de desenvolvimento industrial estimulado pela expansão das exportações de café, dada a capacidade para importar matérias-primas e máquinas restringiu a capacidade de aumento da produção industrial. Peláez (1979) vai nessa mesma direção, afirmando que o Brasil continuou dependente de mercados estrangeiros durante a guerra por causa do tamanho relativamente pequeno do setor industrial interno e levanta dúvidas se os períodos de choques adversos eram mesmo indispensáveis para que houvesse diversificação e expansão da indústria nacional.

Outros autores, como Silva (1976), Cano (1977) e Mello (1982), contra-ponem a revisão de Dean e Peláez, argumentando ter havido aumento do investimento e da produção, esta última inclusive pelo melhor aproveitamento da capacidade instalada existente. Em sua tese de doutorado, Suzigan (1986) contesta esses autores com dados que mostram que houve uma drástica redução nos investimentos industriais durante a guerra e, quanto à produção, esta teria

que não acompanhara o progresso da atividade econômica. Somava-se a isso a libertação dos escravos (1888), que passaram a demandar moeda para pagamento de seus salários, além da necessidade de auxiliar com crédito os proprietários de escravos que foram atingidos pela Abolição feita sem nenhuma indenização. O aumento das emissões, que começou no final do Império, alastra-se com a necessidade de financiar as despesas da República. O gradativo aumento das emissões monetárias descambou para a pura especulação. Começam a surgir, da noite para o dia, toda sorte de empreendimentos (bancos, firmas comerciais e industriais, estradas de ferro, etc.), tendo aumentado em até cinco vezes o total do capital das sociedades anônimas registrado no Rio de Janeiro em apenas dois anos (entre 1889 e 1891). Ocorre que esse investimento ficava apenas no papel, uma vez que o objetivo era apenas emitir ações para especular na Bolsa de Valores. A *débâcle* arrastará também empresas de bases mais sólidas que não resistiram à desvalorização de seus papéis e as falências se multiplicam. No final, restou uma avalanche de moeda (entre 1889 e 1892, os meios de pagamento aumentaram de 206.000 contos de réis para 561.000 contos de réis) e sua consequência inevitável: a inflação. Ver a respeito, Prado Jr. (1945) e outros autores.

14. Não só em São Paulo e no Rio de Janeiro, mas em vários estados do Nordeste foram estabelecidas grandes fábricas de tecidos de algodão. Ver Suzigan (1986:48).

15. Peláez (1979:139) afirma que “[...] o problema principal de verificação histórica foi a fonte de recursos para sustentação do café. O crescimento das despesas, financiadas por impostos novos, não corresponde à política fiscal keynesiana. [...] A compra e destruição dos estoques foram financiadas, principalmente, pelos novos impostos de exportação. Os créditos do Banco do Brasil e do Tesouro não podem ser considerados, estritamente falando, uma geração de moeda, pois foram pagos com receitas mensais, provenientes das exportações. [...] É possível admitir-se, dentro de hipóteses estritamente keynesianas, que os créditos tenham facilitado a recuperação, embora seja difícil verificar a magnitude do impacto. Mas é óbvio que a recuperação não pode ser explicada por um simples modelo keynesiano de sustentação do setor cafeeiro. Logo, a Tese Furtado é inválida”.

16. Tomando como base a recuperação da indústria têxtil na década de 1930, Peláez (1979) também rebate a interpretação de Celso Furtado de que a redução das importações criou uma “reserva de mercado” para as indústrias nacionais. No caso da indústria de tecidos, três fatores explicariam o aumento da demanda: a) as políticas governamentais de incentivo a esse ramo da indústria; b) a manutenção do nível de emprego nos cafezais pelo programa de sustentação do preço do café do governo; e c) o aumento do emprego na lavoura do algodão diante da boa colheita do produto no exterior.

17. Segundo Peláez (1979:171), é “altamente duvidoso que sobrassem recursos líquidos para

aumentado inicialmente para depois declinar, sob o efeito da forte limitação da capacidade para importar.

Em relação aos efeitos da crise do café e da Grande Depressão

Os pontos controvertidos estão centrados principalmente na interpretação de Celso Furtado no seu clássico *Formação econômica do Brasil*, sobretudo nos capítulos 30, 31 e 32. Referem-se ao impacto da política de defesa do café sobre os níveis de renda, a proteção à indústria e a transferência de recursos do café para a indústria.

Segundo Furtado (1985), diante da superprodução de café e da retração da demanda causada pela Grande Depressão, a compra da colheita de café e sua destruição manteve a renda do setor exportador, assim como o nível de emprego, permitindo que o Brasil saísse da crise antes dos países desenvolvidos. O desequilíbrio do setor externo foi corrigido através da desvalorização da taxa de câmbio, provocando grande aumento nos preços relativos das importações. Com as importações mais caras, uma parte da demanda de produtos externos é desviada para o mercado interno, que passa a ser atendida, de forma crescente, pelas indústrias domésticas. Esse aumento da oferta só teria sido possível porque já existia um pequeno núcleo de indústrias de bens de capital e pela existência de capacidade ociosa nas indústrias nacionais de bens de consumo.

A questão do impacto da política de defesa do café sobre os níveis de renda é o alvo principal da “revisão” da análise de Celso Furtado feita por Peláez (1979). Segundo ele, a política de sustentação dos preços do café não foi financiada por meio da expansão do crédito – hipótese de Furtado – mas pela cobrança de novos impostos sobre o café exportado. A renda gerada com a compra do café pelo governo teria sido parcialmente anulada pelos impostos. Para evitar a expansão de moeda, o governo teria se utilizado de empréstimos junto ao Banco do Brasil na época, os quais eram pagos com a receita do imposto sobre exportação de café. Assim, a renda que era dada com uma mão (despesa do governo) era retirada com a outra (imposto)¹⁵. Especula inclusive se, caso não tivesse havido a intervenção do governo, a renda não teria sido mais alta (parte da safra teria sido colhida e a outra não). Conclui sua tese revisionista, afirmando que a renda permaneceu estagnada durante a Grande Depressão.

Baseado em análises de outros autores, Suzigan (1986) vem em socorro da “Tese Furtado”. Argumenta que parte do novo imposto sobre o café foi transferida para os consumidores externos em virtude da inelasticidade da demanda externa do café. Acrescenta ainda que o financiamento por meio de impostos foi de cerca da metade, sendo o restante financiado através da expansão do crédito. Assim, o efeito-renda da política de sustentação do preço do café, embora não tenha sido tão importante quanto o imaginado por Furtado, também não foi tão insignificante quanto o sugerido por Peláez.

Outro ponto controvertido refere-se à proteção à indústria, atribuído por Celso Furtado exclusivamente à desvalorização da taxa de câmbio que repercutiu sobre os preços relativos (aumento do custo dos produtos importados em relação aos produtos nacionais), favorecendo a expansão da demanda doméstica.¹⁶ Embora a depreciação cambial tenha sido o fator mais importante, também deve ser levada em consideração a intervenção direta do governo no comércio exterior, seja por meio de elevações de impostos sobre importações, seja simplesmente por meio de restrições às importações.

Por último, resta a polêmica quanto à interpretação de Celso Furtado de que, por causa da perda de lucratividade do setor cafeeiro, ocorreu uma transferência de recursos desse setor para outros setores com melhores perspectivas de rentabilidade, dentre estes a indústria. Peláez (1979), mais uma vez, tem opinião contrária, argumentando que o desinvestimento do setor de café foi transformado em investimento, pelo menos no curto prazo, na lavoura do algodão que tinha uma rentabilidade maior do que a indústria. Além disso, a renda monetária dos cafeicultores, depois de deduzidos os custos de produção e transporte até o porto, devia ser bem reduzida até para investir no algodão, quanto mais para transferir capital para a indústria.¹⁷

Além das evidências apresentadas por Peláez serem insuficientes, Furtado não fez uma relação direta entre a crise do café nos anos 1930 e a industrialização mas sim que os recursos do café haviam sido transferidos para o algodão e outras atividades ligadas ao mercado interno, entre elas a indústria. Furtado inclusive dá bastante importância para o papel da capacidade ociosa no crescimento da produção industrial, sobretudo em São Paulo.¹⁸ Não há dúvida também, como afirma Suzigan (1986:63), que “os investimentos industriais se recuperaram em 1933-1935 e aumentaram substancialmente em 1936-1939”. No entanto, não há dados disponíveis que comprovem que esses investimentos se originaram da transferência de recursos do setor exportador de café.

8. Desenvolvimentismo em um contexto de globalização

As controvérsias levantadas no item anterior referem-se ainda à formação da indústria brasileira. E o que aconteceu com a teoria do desenvolvimento de lá para cá? Seria o desenvolvimentismo uma teoria restrita à análise da história econômica, ou seja, apenas um instrumento para análise do passado ou poderia servir para prospectar o futuro, vale dizer, repensar a teoria do desenvolvimento em um contexto de globalização? Por um lado, é indiscutível que o desenvolvimentismo enquanto corrente teórica perdeu força com o passar do tempo. Por outro, resta evidente que, apesar do avanço da industrialização, o desenvolvimento – no sentido de conjugar altas taxas de crescimento da economia com

investimento na indústria, depois de realizada a transferência para a produção de algodão e outros empreendimentos agrícolas em São Paulo. Não havia nenhuma instituição financeira que pudesse realizar a transferência. Em face de todos esses testes, a Tese Furtado fica desmentida”.

18. Conforme Cano (1977: 258-259): “Furtado, em sua clássica explicação dos mecanismos de recuperação da década de 1930, deixa bem claro o importante papel desempenhado, nessa recuperação, pelo grau de capacidade ociosa da indústria.” E ainda: “Sobrevinda a Grande Depressão, a violenta compressão na capacidade para importar e os mecanismos acionados pelo Estado para a defesa do nível de renda da cafeicultura desencadeariam nova forma de crescimento industrial. O maior beneficiário, obviamente, teria de ser o compartimento industrial mais avançado do país, isto é, a indústria paulista.”

19. O termo “globalização”, embora intuitivo, abarca vários significados. Segundo Stiglitz (2002:36), globalização representa “a integração mais estreita dos países e dos povos do mundo que tem sido ocasionada pela enorme redução de custos de transporte e de comunicações e a derrubada de barreiras artificiais aos fluxos de produtos, serviços, capital, conhecimento e (em menor escala) de pessoas através das fronteiras”. Gray (1999:79) relaciona a globalização com mudança cultural, sintetizada na expressão *des-localização*, que “significa o deslocamento de atividades que, até recentemente eram regionais, para redes de relacionamento cujo alcance é distante ou mundial”. Ferrer (2008:431)

ênfata o aspecto político da globalização enquanto “um espaço de exercício de poder dentro do qual as potências dominantes estabelecem, em cada período histórico, as regras do jogo que articulam o sistema global. Um dos principais mecanismos de dominação se encontra na construção de teorias e visões que são apresentadas como critérios válidos universalmente quando, na realidade, espelham o interesse dos países centrais”.

20. O Consenso de Washington constituiu-se num conjunto de recomendações que, naquele momento (1982), procuravam respaldar os interesses dos bancos norte-americanos diante da chamada “crise da dívida” – insolvência de vários países devedores, entre eles o Brasil. De orientação neoliberal, o “Consenso” teve como principal expoente o economista John Williamson, e foi apoiado pelas instituições multilaterais (FMI, Banco Mundial). Em troca do refinanciamento da dívida, os países devedores se comprometeram a promover um forte ajuste fiscal e a fazer reformas orientadas para o mercado. Segundo Bresser-Pereira (1982), após os acordos feitos pelo “Plano Brady”, surgiu um “Segundo Consenso de Washington”, que orientava os países emergentes – isto é, aqueles em que havia interesse de aplicação dos excedentes financeiros internacionais – a abrir sua conta de capital.

21. Bresser-Pereira (2008:222) destaca que essa ideologia era transmitida ao cidadão comum dos países em desenvolvimento como uma espécie de oração: “entendemos que vocês não dispõem de recursos para financiar

redução do desemprego e desconcentração da renda – está longe de ser atingido na economia brasileira.

Uma explicação para o ostracismo das ideias desenvolvimentistas nas últimas três décadas se encontra no próprio significado da globalização,¹⁹ que limita o alcance das políticas macroeconômicas locais em face da integração mundial dos mercados de bens e financeiro. Isso coloca em segundo plano o papel do Estado na economia, o qual passa a ser visto como um obstáculo à expansão do mercado. Não surpreende, portanto, que a austeridade fiscal, a privatização e a liberação do mercado fossem os três pilares sob o qual foi construído o chamado Consenso de Washington.²⁰

A defesa de cada um desses princípios, segundo Stiglitz (2002), partia da seguinte visão: a) os déficits públicos acumulados na década de 1980 tinham levado a maioria dos países latino-americanos à beira da hiperinflação, logo era preciso restabelecer a disciplina fiscal; b) os governos dos países em desenvolvimento gastavam energia demais administrando empresas estatais, cujos produtos e serviços poderiam ser oferecidos de maneira mais eficiente pelas empresas privadas; c) a liberação do mercado (remoção da interferência do governo nos mercados financeiros e de capitais, e eliminação do protecionismo comercial) era vista como a melhor maneira de estimular o aumento da produtividade pela melhor alocação dos recursos.

É verdade que, do ponto de vista teórico, essa visão tinha como moldura a supremacia da corrente neoliberal em relação ao enfoque keynesiano, que havia prevalecido no pós guerra até final dos anos 1970. O objetivo do desenvolvimento de longo prazo, impulsionado desde a esfera estatal, foi substituído pela preocupação de curto prazo com a estabilidade – cujo principal significado era promover reformas macroeconômicas a fim de alcançar a estabilidade de preços, ajuste fiscal e abertura comercial e financeira. A tarefa do desenvolvimento, portanto, deveria passar das mãos do Estado para o mercado.

Fragilizados pelos desequilíbrios macroeconômicos da chamada “década perdida” dos anos 1980, os países latino-americanos, pouco a pouco, foram sendo seduzidos por essa nova ideologia.²¹ Apesar de ter havido avanço no controle da inflação, o preço do severo ajuste fiscal introduzido pelos países em desenvolvimento foram décadas de estagnação econômica, que contribuíram para o aumento do desemprego e dos níveis de pobreza da região.²² Afinal, o que havia de errado com as recomendações do Consenso de Washington?

Para começar, examine-se o pilar da privatização. A ideia subjacente ao fenômeno é que o setor privado é mais eficiente para administrar empresas do que o setor público. Olhando pelo ângulo estritamente da eficiência econômica de curto prazo, essa concepção em defesa das privatizações talvez seja verdadeira. Pelo menos na América Latina,²³ onde houve um “novo descobrimento” da região pelas empresas transnacionais europeias – sobretudo aquelas com matriz

na Espanha e, em menor grau, em Portugal –, os lucros repatriados têm sido o fator de maior peso no déficit em transações correntes (o caso do Brasil serve como exemplo). Porém, existem custos sociais associados às privatizações que simplesmente não são considerados. Um deles é o desemprego. Como os investimentos diretos das empresas estrangeiras se restringem a assumir o controle de empresas já existentes, a operação de “saneamento” implica destruir ao invés de gerar novos empregos.

O mais importante é que o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) em países de desenvolvimento não necessariamente resulta em expansão da capacidade produtiva de longo prazo. O objetivo das empresas transnacionais é obter altos lucros no curto prazo, o que não é compatível com o investimento de longo prazo para ampliação da capacidade de produção vinculada ao crescimento endógeno da demanda. Segundo Vidal (2008:72), o processo de internacionalização do capital representa uma “racionalização do investimento” por parte das empresas multinacionais que, diante da contração de demanda em seus países de origem, optam por disputar mercados mais promissores em escala global. Assim, no investimento direto estrangeiro em países emergentes tem predominado a “racionalização” dos ativos adquiridos, mediante o fechamento, redução ou reorientação da produção. O resultado desse processo é que não necessariamente se produz um incremento da capacidade de produção como seria no caso da construção de novas plantas, mas apenas um crescimento baseado na “racionalização” das antigas empresas públicas.²⁴

É preciso considerar também que, em geral, o IDE concorre com o investimento interno privado em setores estratégicos para um país em desenvolvimento, como é o caso da mineração, petróleo, bancos, telefonia, etc. As receitas que as concessões em alguns desses setores agregam ao capital possui um valor incalculável, não só pelo explosivo crescimento da demanda futura, mas por tratar-se de recursos naturais não renováveis. Além disso, o aumento dos fluxos de capitais para IDE provoca um fenômeno conhecido como “doença holandesa”,²⁵ levando a uma valorização excessiva da moeda interna, que resulta em aumento das importações e diminuição das exportações. Isso ocorre porque, na medida em que a moeda nacional se aprecia, os salários reais sobem. A sobrevalorização da moeda, segundo Bresser-Pereira (2008:226), “nada mais é do que uma mudança nos preços relativos a favor dos não exportáveis, sendo a força de trabalho o artigo não exportável-chave”. Os salários reais aumentam porque os preços dos componentes importados das mercadorias diminuem, enquanto os salários conservam seu preço nominal.

Outro pilar do “Consenso de Washington” é a austeridade fiscal. Segundo a visão dominante, a falta de disciplina fiscal teria conduzido os países latino-americanos ao pior dos mundos: déficit fiscal, déficit no balanço de pagamentos, recessão e ameaça de hiperinflação. Para financiar a correção do desequilíbrio

seu desenvolvimento, porém não se preocupam, façam o ajuste estrutural e as reformas, incluindo a abertura financeira, que nós financiaremos o seu desenvolvimento com poupança externa, possivelmente através de investimento direto”.

22. O “fundamentalismo de mercado” começou a ser colocado em prática no Chile, a partir de 1975, quando os chamados “Chicago Boys” (economistas da Universidade de Chicago, liderados por Milton Friedman) orientaram a política econômica da ditadura militar de Pinochet. Essa ideologia se propagaria pelo mundo sob influência dos governos Reagan, nos EUA, e Thatcher, na Inglaterra. Embora o Chile tenha, de fato, crescido por mais de uma década, experimentou um grande atraso sociocultural. Como destacou Sunkel (2008:473), “nem só de incrementos do PIB vive a população”. No restante da América Latina, e no mundo em geral, os resultados dessas políticas foram baixo crescimento e aumento da desigualdade social.

23. Além de bancos e empresas espanholas, os primeiros a investirem na região, destacam-se algumas cadeias de supermercados e empresas de energia norte-americanas, cuja internacionalização começa no início dos anos 1990, além da privatização mais recente de outros setores altamente lucrativos, tais como telecomunicações, serviços de internet, comércio eletrônico, entre outros.

24. No Brasil, dos US\$ 173,5 bilhões de Investimento Estrangeiro Direto (IED) que ingressaram no país no período 1995-2003, 58% se destinaram a comprar empresas públicas, sobretudo nas áreas

de serviços de telefonia, eletricidade e algumas linhas de ferrovias. No mesmo período, a economia chinesa recebeu US\$ 404 bilhões em IED, dos quais apenas 4% foram destinados para compra ou participação em empresas (VIDAL, 2008:75, 78).

25. A expressão se deriva do que aconteceu na Holanda após a descoberta de gás no Mar do Norte, que resultou em grande valorização da moeda holandesa, trazendo prejuízo para outros setores de exportação daquele país (STIGLITZ, 2002).

26. No conceito de superávit primário, isto é, receita maior que despesa (não levando em conta despesas financeiras). Esse conceito é diferente do resultado nominal das contas do setor público, que inclui os juros da dívida, e que, por esse motivo, apresenta déficit. Em virtude da inflação, o Brasil negociou com o FMI a introdução do conceito de resultado operacional do setor público, que era equivalente ao resultado nominal menos a correção monetária dos juros da dívida passada. Com a estabilização de preços conseguida após o Plano Real, a inflação deixou de distorcer de forma expressiva os valores nominais e o resultado nominal voltou a ser o indicador utilizado para medir o déficit total do governo, que corresponde ao conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP). Ver Além (2010:39).

27. Média de apenas 2,3% ao ano nos dois mandatos de FHC (1995-2002) e de 4% ao ano nos dois mandatos de Lula (2003-2010). Ver *Folha de S. Paulo* (2011:B1).

28. Apenas em 2010, com a aceleração do gasto do chamado Plano de Aceleração

externo e alcançar um crescimento sustentável, os organismos internacionais passaram a exigir metas draconianas de superávit primário nas contas públicas (excesso de receita sobre despesa). O objetivo era se prevenir contra uma eventual incapacidade de o país honrar a dívida.

Os superávits fiscais²⁶ foram alcançados, em alguns casos, até mesmo além do pretendido. O Brasil decidiu, por própria conta, fazer seu “dever de casa” de forma exemplar. Ao invés de se contentar em atingir o patamar de superávit primário acertado com o Fundo (3,5% do PIB), o país se superou: estipulou uma meta de 4,5% do PIB que, inclusive, chegou a ser ultrapassada. O fraco crescimento alcançado nos dois últimos governos²⁷ foi resultado desse esforço fiscal. A ausência do investimento público fez com que a taxa de investimento anual ficasse ao redor de 17% do PIB, o que foi um dos fatores responsáveis pelo baixo crescimento desse período.²⁸ O investimento privado, por outro lado, também ficou inibido em face das exorbitantes taxas de juros da economia brasileira.

No passado, estatismo e desenvolvimentismo praticamente foram sinônimos (concepção “estadocêntrica”). No presente, vivemos uma “era de fundamentalismo mercadocêntrico” em que o pêndulo binário entre Estado e mercado se moveu para o mercado.²⁹ Ainda que seja forçoso reconhecer que, na atual fase histórica do capitalismo, as condições objetivas e subjetivas tendam a conduzir o pêndulo na direção do mercado, não significa prescindir do Estado enquanto instituição norteadora do desenvolvimento. Estado e mercado são apenas meios para alcançar um fim maior, qual seja, o bem-estar das pessoas. Será preciso evoluir, dialeticamente, para uma concepção “sociocêntrica” de desenvolvimento.

Resta analisar o terceiro pilar do “Consenso”: a liberação dos mercados comercial e financeiro. Embora o senso comum enxergue a globalização como uma liberação do comércio em escala mundial, tal fenômeno é, predominantemente, financeiro.³⁰ A visão veiculada pelos ideólogos do Consenso de Washington foi uma “releitura” da “teoria das vantagens comparativas”: a abertura comercial favoreceria a especialização, ao aumento da produtividade pela incorporação de novas tecnologias e, como consequência, ao aumento das exportações. Essa foi mais uma promessa não cumprida. Muitos países desenvolvidos continuaram mantendo barreiras comerciais e subsídios, ao passo que, expostas à concorrência predatória das corporações transnacionais, muitas firmas dos países não desenvolvidos tiveram que fechar as suas portas.

A liberação do mercado de capitais, segundo a visão do FMI naquela ocasião, baseava-se na tese de que esse era o único caminho para os países em desenvolvimento atrair “poupança externa”, principalmente na forma de investimento direto. Esse é, de fato, um raciocínio simplista. O sistema financeiro internacional está interessando em investir onde for mais lucrativo, sendo a liberação do mercado de capitais uma condição necessária, porém não suficiente. A China, por exemplo, foi o país que recebeu a maior quantia em investimentos

estrangeiros e nem por isso promoveu uma total liberação de seu mercado de capitais.³¹ Atualmente, a principal preocupação dos países de desenvolvimento intermediário (“emergentes”), como o Brasil, é como frear os excessivos fluxos de capital financeiro para evitar a valorização da moeda local?

Portanto, em relação às recomendações do “Consenso de Washington”, a situação atual inverteu-se: a questão não é mais como conseguir “poupança externa” mas sim como livrar-se dela? No caso do Brasil, que pratica taxas de juros superiores às internacionais, a entrada expressiva de capital volátil tem mantido o real valorizado, a despeito das intervenções do Banco Central no mercado de câmbio.³² A perda da competitividade das exportações, como consequência disso, traz como resultado a queda do saldo da balança de comércio. Cada vez mais, a cobertura do déficit em conta-corrente do Balanço de Pagamentos precisa ser financiada pelo superávit da conta de capital. Essa situação é preocupante, considerando que, historicamente, as crises econômicas começam sempre pelo Balanço de Pagamentos.

Todas as crises que ocorreram nas últimas duas décadas nos países emergentes estiveram intimamente ligadas à globalização financeira,³³ inclusive a chamada “crise global” (2008), cujo contágio, a partir da economia norte-americana, foi maior. Em todas as crises, o elemento comum foi a fuga de capitais dos países emergentes. Segundo Rodríguez (2008), existe uma assimetria entre mercados financeiros dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, sendo estes últimos incompletos em relação aos primeiros. Esse caráter incompleto, somado ao fato de que as moedas internacionais pertencem aos países do centro, explica o caráter pró-cíclico dos fluxos de capitais nos países em desenvolvimento.

Os “choques globais”, manifestados através da saída de capitais e de seus efeitos sobre a queda das Bolsas de Valores, atuam como fator exógeno na explicação das recorrentes crises registradas nos países emergentes nas últimas décadas. Daí que as políticas internas de ajustes de desequilíbrios macroeconômicos, por si sós, tornam-se insuficientes enquanto políticas anticíclicas. É preciso, portanto, algum tipo de controle sobre os excessivos fluxos de capital externo, sobretudo os de natureza especulativa. Sem isso, as economias em desenvolvimento estarão expostas periodicamente às “crises sistêmicas” provocadas pela globalização financeira.

Por tudo que foi exposto, poderia se concluir que a recuperação da teoria desenvolvimentista implica lutar contra a globalização? Não necessariamente. A globalização, em si mesma, não é boa nem má. Sua influência no desenvolvimento de cada país depende da forma em que cada um a ela se insere. A globalização não mudou a natureza do processo de desenvolvimento, que requer que a estrutura produtiva interna participe e difunda os avanços da ciência e da tecnologia, o que vem a se constituir em “acumulação” em sentido amplo. Porém, a inserção de cada país no contexto externo depende de fatores endógenos

do Crescimento (PAC), a taxa de investimento foi maior, 18,4% do PIB. Ibid.

29. Conforme Sunkel (2008:473).

30. Como comprar e vender ativos externos implica comprar e vender moeda estrangeira, o volume de transações no mercado de câmbio dá uma ideia do montante de transações financeiras internacionais. Em 2000, o volume diário de transações com dólar pelos EUA estava na casa dos US\$ 2,4 trilhões. Desse total, apenas 0,3% (US\$ 7 bilhões) correspondia ao volume diário de comércio dos EUA com o restante do mundo. (BLANCHARD, 2004:386).

31. De fato, a China nem sequer precisava de capital estrangeiro, visto que sua Formação Bruta de Capital Fixo é a maior do mundo (47,8% do PIB, em 2010), o que coloca como seu principal desafio investir o enorme fluxo de recursos destinados à poupança. Cabe também lembrar que suas reservas internacionais em dólar são as maiores do mundo.

32. Para financiar as intervenções no mercado de câmbio, o governo brasileiro precisa endividar-se pagando juros de 11,75% ao ano (taxa Selic, de março de 2011). Em contrapartida, acumula reservas cambiais acima do necessário (US\$ 300 bilhões, em janeiro de 2011), que são aplicadas, em sua maior parte, em títulos do Tesouro norte-americano com rendimento próximo a zero. Apesar das autoridades econômicas costumarem vangloriar-se dessas reservas, é difícil convencer alguém que esse tipo de política faça sentido.

33. As principais crises econômicas nos países emergentes, nos últimos

próprios que podem ser chamados de “densidade nacional”, que permitem que a acumulação se realize, predominantemente, no âmbito interno da nação. Nesse sentido, pode-se dizer que “cada país tem a globalização que merece”.³⁴

9. Conclusão

A “Declaração do Rio de Janeiro” (4 a 6/5/2004), subscrita por um grande número de acadêmicos e cientistas sociais latino-americanos, colocava como “contribuição mínima” dos atuais economistas promover o debate sobre a possibilidade de alcançar o desenvolvimento através de uma estratégia alternativa ao neoliberalismo. Esse desafio partia do princípio de que as reformas neoliberais implantadas na América Latina estiveram longe de promover o desenvolvimento na região.³⁵ A metamorfose do crescimento em desenvolvimento, no sentido de Celso Furtado dá a este último, só ocorre quando a transformação da estrutura produtiva propicia efetiva melhora nas condições de vida da população. E essa metamorfose não se dá espontaneamente, ela é fruto de um projeto que por sua vez é expressão de uma vontade política.³⁶

Este artigo foi escrito como resposta a esse desafio com dois objetivos: 1º) resgatar a contribuição dos “pioneiros” do desenvolvimentismo, tornando-a acessível às novas gerações e 2º) contribuir para fortalecer a “consciência crítica” em relação à ideologia triunfalista que atribui superpoderes ao mercado. As transformações ocorridas no final do século XX, com a desintegração da União Soviética, foram interpretadas pela teoria econômica dominante (neoclássica) como atestado do fracasso das políticas intervencionistas. A teoria das “expectativas racionais” – segundo a qual os agentes econômicos antecipam e frustram as ações do Estado – foi saudada como uma “nova economia”. Não foram poucos os que afirmaram que Keynes estava definitivamente morto e enterrado. Toda a crítica ao capitalismo, mesmo a não marxista, foi relegada ao esquecimento. A maior perda, contudo, foi a interrupção do progresso do pensamento econômico regional (estruturalismo), que passou a ser visto como uma espécie de “reliquia histórica”.

A recente crise financeira global, cujo incêndio ainda não foi debelado de todo, serviu para mostrar o quanto a teoria econômica dominante estava fora da realidade – o que, aliás, tem precedentes históricos (como na Grande Depressão). A livre mobilidade do capital e a desregulamentação financeira tornaram os países em desenvolvimento extremamente vulneráveis aos choques globais. Ficou provado que quanto mais aberta é a economia, maior a necessidade de proteção social do Estado e não o contrário. Qualquer que seja o rumo que o novo estruturalismo venha a tomar no futuro, o ponto de partida, sem dúvida, deverá ser a redefinição das funções do Estado, particularmente em relação a sua inserção no mundo globalizado. §

20 anos, foram: México (1994-1995), Ásia (1997), Rússia (1998), Brasil (1998-1999), Argentina (2001). A crise mexicana (“Tequila”) durou de quatro a seis meses, a crise da Ásia durou nove meses, a da Rússia, encadeada com a do Brasil, durou cerca de dois anos e a da Argentina ainda não foi superada completamente. Ver Vanoli (2008:84).

34. “Um país pode crescer, aumentar sua produção, o emprego e a produtividade impulsionado por fatores exógenos. [...] Porém pode crescer sem desenvolvimento, quer dizer, sem criar uma organização na economia e sociedade capaz de mobilizar os processos de acumulação inerentes ao desenvolvimento ou, dito de outro modo, sem incorporar os conhecimentos científicos e suas aplicações tecnológicas ao conjunto de sua atividade econômica e social” (FERRER, 2008:433).

35. A “Declaração do Rio de Janeiro” foi um documento extraído dos debates travados entre os dias 4 e 6 de maio de 2004, na cidade do Rio de Janeiro. O documento exorta a todos a desenvolver, em seus respectivos países, uma discussão que possibilite construir uma estratégia econômica distinta da neoliberal, que torne possível o desenvolvimento na América Latina. Ver Vidal e Guillén R. (2008).

36. Ver mensagem de Celso Furtado (“Los desafíos de la nueva generación”) para a conferência no Rio de Janeiro. Ver Vidal e Guillén R. (2008).

Referências bibliográficas

- ALÉM, A. C. *Macroeconomia – teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2010.
- AURELIANO, L. M. *No limiar da industrialização*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo 1930-1964*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- _____. *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. (vols. I e II). São Paulo: Cofecon/Cepal/Record, 2000.
- _____. Formação econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, v.9 (4), out-dez. 1989.
- BLANCHARD, O. *Macroeconomia*. 3ª ed. São Paulo: Pearson/Prentice Hall, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. La estrategia de crecimiento con ahorro externo y la economía brasileña desde principios de la década del noventa. In: VIDAL, G. e GUILLÉN, R. A. (orgs.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización (homenaje a Celso Furtado)*. Buenos Aires: Clacso, 2008.
- CARDOSO, F. H. e FALETTO, E. (1970). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: Difel, 1977.
- CONCEIÇÃO TAVARES, M. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- DEAN, W. *A industrialização de São Paulo*. 2ª ed. São Paulo: Difel, 1976.
- FERRER, A. Globalización, desarrollo y densidad nacional. In: VIDAL, G. e GUILLÉN, R. A. (orgs.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización (homenaje a Celso Furtado)*. Buenos Aires: Clacso, 2008.
- _____. *Folha de S. Paulo*. PIB cresce 7,5% e Brasil vira 7ª economia. São Paulo: 4 mar. 2011, p. B1.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 25ª ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1986.
- _____. Entre inconformismo e reformismo. *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, v.9 (4), out-dez. 1989.
- _____. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. *Celso Furtado – obra autobiográfica* (tomo III), organização Rosa Freire d'Aguiar, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- GRAY, J. *Falso amanhecer: os equívocos do capitalismo global*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- KEYNES, J. M. (1936). *Teoria geral: do emprego, do juro e do dinheiro*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1970.
- MANTEGA, G. *A economia política brasileira*. Rio de Janeiro: Vozes, 1984.
- _____. Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro. *Revista de Economia Política*. São Paulo: brasiliense, v.9 (4), out-dez. 1989.
- MEIER, G. M. (org.). *Pioneers in Development*. Washington: Oxford University Press, 1987.
- MELLO, J. M. C. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- PELÁEZ, C. M. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1979.
- PRADO JÚNIOR, C. (1945). *História econômica do Brasil*. 30ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- RICARDO, D. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- RODRÍGUEZ, O. La agenda del desarrollo (elementos para su discusión). In: VIDAL, G. e GUILLÉN, R. A. (orgs.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización (homenaje a Celso Furtado)*. Buenos Aires: Clacso, 2008.
- SILVA, S. *Expansão cafeeira e origem da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa Omega, 1976.
- STIGLITZ, J. E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.
- SUNKEL, O. Em busca del desarrollo perdido. In: VIDAL, G. e GUILLÉN, R. A. (orgs.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización (homenaje a Celso Furtado)*. Buenos Aires: Clacso, 2008.
- SUZIGAN, W. *Indústria brasileira – origens e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- VANOLI, A. Crisis financieras en América Latina y necesidad de reforma de la arquitectura del sistema financiero global. In: VIDAL, G. e GUILLÉN, R. A. (orgs.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización (homenaje a Celso Furtado)*. Buenos Aires: Clacso, 2008.
- VIDAL, G. La expansión de las empresas transnacionales y la profundización del subdesarrollo. In: VIDAL, G. e GUILLÉN, R. A. (orgs.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización (homenaje a Celso Furtado)*. Buenos Aires: Clacso, 2008.

Recebido em março de 2011

e aprovado em julho de 2011

Julia Mello de Queiroz |

Desenvolvimento econômico, inovação e meio ambiente: a busca por uma convergência no debate

RESUMO

No debate acerca do desenvolvimento econômico, a teoria estruturalista exerceu grande influência na determinação de políticas públicas na América Latina, onde as especificidades do subdesenvolvimento eram os entraves no processo de mudança estrutural. Nesse contexto, a evolução da análise cepalina com a inserção das ideias neoschumpeterianas referentes a inovação, conhecimento e aprendizado se tornaram extremamente importantes para encontrar caminhos alternativos ao *mainstream* com o objetivo de garantir níveis satisfatórios de bem-estar. No entanto, atualmente verifica-se uma lacuna no debate do desenvolvimento econômico sobre as questões ambientais e busca-se uma adaptação do próprio conceito de desenvolvimento que caminhe em consonância com a conservação do meio ambiente. Sendo assim, o presente artigo analisa o conceito de desenvolvimento econômico sob a ótica da teoria estruturalista e suas convergências como a abordagem neoschumpeteriana, analisando como o meio ambiente pode ser uma parte do motor do desenvolvimento de países atrasados.

Palavras-chave

Desenvolvimento, estruturalismo, inovação, meio ambiente.

ABSTRACT

In the debate that surrounds economic development, structuralist theory has exercised significant influence in determining public policies in Latin America, where the specificities of under-development have traditionally been obstacles to the process of structural change. In this context, the evolution of UNECLAC analysis, with the inclusion of neo-Schumpeterian ideas related to innovation, knowledge and learning, has become extremely important in the search for alternative paths to the mainstream, as a means to guarantee satisfactory levels of well-being. However, at present we can note a certain gap in the debate over economic development regarding environmental issues, and we are looking for an adaptation of the development concept itself that can proceed, side-by-side, with the conservation of the environment. Consequently, this article analyzes the concept of economic development from the point of view of structuralist theory and its convergences, such as the neo-Schumpeterian approach, showing how the environment can indeed be a part of the engine of development of underdeveloped nations.

Keywords

Development, structuralism, innovation, environment.

I. Introdução

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, o debate sobre o desenvolvimento econômico de regiões atrasadas passou a ganhar espaço na academia e a diferença entre os conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico se tornou mais evidente. Com essa evolução, o termo “desenvolvimento econômico” passou a ser entendido não somente como crescimento da renda *per capita*, mas também uma mudança estrutural em diversas esferas.

Nesse contexto de definição do conceito de desenvolvimento, a teoria estruturalista exerceu grande influência na determinação de políticas públicas na América Latina, onde as especificidades do subdesenvolvimento eram os entraves no processo de mudança estrutural. Fundamentada nas ideias dos pensadores da Cepal, a teoria estruturalista estudava o processo de desenvolvimento econômico com base em uma análise histórica, ou seja, era pensado como um processo *path-dependent*, em que as heterogeneidades estruturais foram construídas também através das condições periféricas de inserção internacional. Desse modo, a capacidade de endogeneização do progresso técnico era condição necessária para o desenvolvimento econômico.

Com as sucessivas crises enfrentadas pela América Latina na década de 1980, o pensamento cepalino perdeu influência diante da emergência do pensamento neoliberal de eficiência dos mercados. No entanto, buscando se adaptar a esse novo cenário, a escola cepalina juntou elementos provenientes da teoria neoschumpeteriana e inseriu os conceitos de conhecimento e aprendizado em suas análises, com maior foco no processo inovativo e suas sinergias. Essa nova abordagem da Cepal, denominada neoestruturalismo, passou a analisar também as condições de competitividade espúria que se encontram as economias periféricas e os caminhos alternativos ao *mainstream* econômico para garantir níveis satisfatórios de bem-estar.

Ao resgatar elementos da teoria neoschumpeteriana, o pensamento cepalino se tornou mais robusto, pois foi capaz de adaptar suas ideias num mundo de constante avanço tecnológico, onde as inovações passam a ser um dos principais elementos para que um país caminhe rumo ao desenvolvimento. Nesse contexto, a abordagem neoschumpeteriana da inovação e dos Sistemas de Inovação se torna importante na medida em que uma rede desse tipo é capaz de promover e assegurar um fluxo de inovações que geram encadeamentos extremamente importantes para a mudança estrutural de um país.

Em paralelo a essa evolução no debate sobre desenvolvimento econômico, florescia ao redor do mundo uma conscientização ambiental que passou a ganhar enormes proporções no final do século XX e início do século XXI. Entretanto, o meio ambiente sempre foi pensado em uma esfera totalmente separada das questões do desenvolvimento. Além disso, a economia do meio ambiente foi elaborada com base em princípios neoclássicos de alocação intertemporal da extração dos recursos naturais, ou seja, utiliza uma taxa de desconto para determinar a trajetória ótima de extração dos recursos, o que não leva em consideração os interesses das gerações futuras e não reflete os princípios da sustentabilidade.

Desse modo, verifica-se uma lacuna no debate do desenvolvimento econômico sobre as questões ambientais e busca-se uma adaptação do próprio conceito de desenvolvimento que caminhe em consonância com a conservação do meio ambiente. Em outras palavras, o conceito que antes enfatizava o papel do progresso técnico e das inovações, agora deve levar em consideração como a conservação do meio ambiente pode contribuir nesse processo.

Sendo assim, o presente trabalho analisa o conceito de desenvolvimento econômico sob a ótica da teoria estruturalista e levanta questões sobre como a abordagem neoschumpeteriana de inovação e Sistemas de Inovação pode contribuir para essa mudança estrutural. Além disso, o trabalho analisa como o meio ambiente pode ser importante elemento de desenvolvimento quando inserido dentro da lógica estruturalista. Assim, a seção II analisa o conceito de desenvolvimento sob a ótica da teoria estruturalista a partir de dois de seus principais teóricos, Celso Furtado e Raúl Prebisch, e a consequente evolução para o pensamento neoestructuralista; a seção III examina como os Sistemas de Inovação podem contribuir para o desenvolvimento econômico da periferia e a convergência dessa abordagem com a escola cepalina; e a seção IV faz uma tentativa de inserção do meio ambiente no debate sobre desenvolvimento econômico. Por fim, uma breve conclusão.

II. O Desenvolvimento econômico sob a ótica da Teoria Estruturalista

Até os anos 1940, o termo desenvolvimento econômico era pouco utilizado por pesquisadores e muitos deles ainda confundiam o conceito com crescimento da renda *per capita*. A maior ênfase era dada ao estudo do crescimento de nações já desenvolvidas, com foco na análise estática marginalista dos problemas de escassez de recursos e teoria das trocas. Mesmo com a expansão do alcance das ideias keynesianas, as questões acerca do desenvolvimento ainda estavam longe de ser resolvidas, pois o foco era nos ciclos econômicos de curto prazo e ameaça de estagnação das nações capitalistas maduras. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a análise do desenvolvimento passou a ganhar espaço na academia,

principalmente no que tange aos estudos sobre o atraso de áreas como a Ásia, África e América Latina.

A partir da crescente diferenciação entre desenvolvimento e crescimento econômico a problemática do desenvolvimento passou a ser pensada de diversas maneiras. As teorias econômicas sobre o assunto se multiplicaram diante das insatisfações com que se encontravam diversos países e a capacidade de melhora futura. Assim, o desenvolvimento econômico passou a ser pensado não como uma disciplina teórica, mas uma prática em resposta às necessidades dos *policy makers* para aconselharem os governos a sair de situações críticas, como, por exemplo, a pobreza crônica (MEYER, 1985).

Nesse contexto, a teoria estruturalista aparece como importante base teórica para explicar as questões acerca do subdesenvolvimento e suas especificidades dentro de um campo maior que se pode denominar “convenção desenvolvimentista”.¹ Diversos são os autores identificados com a teoria estruturalista e diferentes são as formas de transformar a estrutura produtiva dos países analisados. No entanto, a visão consensual é que o desenvolvimento econômico é entendido como uma mudança estrutural, onde conhecimentos específicos e a geração e absorção de progresso técnico são necessários para tal. Além disso, é através da intervenção do Estado como força motriz do desenvolvimento que se alcançariam avanços econômicos e sociais.

Dessa forma, ao tomar por base o pensamento de dois dos principais pensadores da escola estruturalista, Raúl Prebisch e Celso Furtado, pode-se ter uma ideia sobre o conceito de desenvolvimento econômico aplicado às economias latino-americanas.

Tomando por base a linha de raciocínio desses autores, a seção I.1.2 irá descrever a evolução da teoria estruturalista que buscou se adaptar às transformações mundiais, buscando vias alternativas ao *mainstream* para o desenvolvimento econômico.

II.1. Celso Furtado e Raúl Prebisch: a concepção de desenvolvimento econômico e as especificidades dos países subdesenvolvidos

Para iniciar uma discussão sobre desenvolvimento econômico, primeiramente deve-se conceituar o termo “desenvolvimento”, segundo a visão estruturalista. Mais especificamente, essa conceituação será feita com base nos textos de Raúl Prebisch e Celso Furtado, pois suas ideias embasaram grande parte do pensamento cepalino-estruturalista.

De acordo com os autores, o desenvolvimento econômico pode ser resumido à uma mudança estrutural, ou seja, o desenvolvimento é uma transformação na relação e nas proporções internas do sistema econômico.

Segundo Furtado, a sociedade é caracterizada por um conjunto econômico

1. O conceito de “convenção” pode ser definido como uma representação coletiva que estrutura expectativas individuais e o comportamento de uma sociedade. Assim, toda convenção tem uma teleologia, que é legitimada pelo conhecimento codificado e, para implementar esse conhecimento, a população deve ter força nessas convenções. Como as convenções normalmente atendem a interesses específicos, as teorias do desenvolvimento devem ser pensadas no âmbito da economia política. Seguindo essa definição, uma convenção do desenvolvimento econômico está associada a mudanças estruturais na sociedade (ERBER, 2009).

complexo que traduz formas econômicas e sociais diversas. Desse modo, o desenvolvimento econômico ocorre quando o aumento permanente na produtividade média do trabalho se assimila a essa estrutura complexa. Em outras palavras, o círculo virtuoso ocorre quando a variação na produtividade modifica as formas de produção e gera outras mudanças na distribuição e utilização da renda. Esta por sua vez modifica as relações internas do sistema com a introdução de novas técnicas, o que acarreta outras variações na produtividade. Assim, somente o crescimento do conjunto complexo não muda sua estrutura, pois esta depende do desenvolvimento econômico.

Com o intuito de explicar melhor o conceito de desenvolvimento econômico e introdução de novas técnicas, Furtado recorre às ideias de Schumpeter, em que a ação criadora é o motor do progresso econômico. Segundo Schumpeter, o progresso técnico, traduzido pelas inovações, é o fator dinâmico do sistema, na qual a ação do empresário é capaz de transformar o processo produtivo. Apesar de Schumpeter já reconhecer que o desenvolvimento econômico não é apenas crescimento da população e da riqueza, Furtado afirma que o autor fez apenas uma sutil distinção entre os termos, pois a ideia de desenvolvimento ainda era vaga em razão do fato de Schumpeter não ter colocado o empresário num contexto histórico.

Dessa forma, Furtado concorda que o progresso técnico é o motor do desenvolvimento, mas, para ele, a espinha dorsal desse processo é a acumulação de capital. Assim, segundo o autor, a teoria das inovações não pode ser separada da teoria da acumulação, que envolve um processo histórico com elementos específicos.

Portanto, Furtado descreve o esquema macroeconômico do desenvolvimento ao afirmar que ele parte da acumulação de capital que por sua vez assume duas formas: (i) incorporação de invenções e (ii) difusão de inovações. Assim, a rapidez do desenvolvimento depende da difusão do progresso técnico que por sua vez depende das complexas condições sociais de acesso ao aumento da produtividade e às inovações: “Dessa forma, o desenvolvimento é ao mesmo tempo um problema de acumulação e progresso técnico, e um problema de expressão dos valores de uma coletividade” (FURTADO, 1967, p. 80).

Furtado ainda enfatiza o caráter social do progresso técnico, pois suas manifestações (modificações na demanda com a introdução de novos produtos, economias externas, efeitos de escala, etc.) só são plenamente captadas com uma visão global do sistema.

Não é suficiente que exista progresso técnico. Este deve criar novo espaço para que a acumulação se faça sob a forma de criação de novo capital. [...] Chamamos de progresso técnico ao conjunto de fatores que modificam esse quadro básico [de rendimentos decrescentes]. Trata-se, evidentemente, de modificações que dizem respeito ao conjunto do sistema, que concernem à sua morfogênese (FURTADO, 2000, p. 15).

Ora, o progresso técnico é fruto da criatividade humana, da faculdade do homem para inovar. Portanto, o que cria o desenvolvimento é essa faculdade que possibilita o avanço da racionalidade no comportamento (ibid., p. 43).

Raúl Prebisch também reconhece o papel central do progresso técnico no processo de desenvolvimento econômico. Assim, seu interesse principal é na análise da disseminação internacional da tecnologia e a consequente redistribuição de seus frutos.

Na mesma linha de raciocínio de Celso Furtado, Prebisch afirma que o progresso da técnica aumenta a densidade ótima do capital por homem empregado, o que acarreta um aumento de produtividade. Esse aumento gera um incremento da renda *per capita* e da margem de poupança que por sua vez completam o ciclo ao criar condições para novos progressos técnicos. Assim, ele enfatiza o papel da tecnologia no desenvolvimento econômico, que é capaz de gerar transformações na complexa estrutura econômica e social dos países.

No entanto, Prebisch defende que esse processo de geração e difusão de progresso técnico é bem diferente nos países desenvolvidos e atrasados, pois, além das inovações técnicas não serem iguais, esses países não passaram pela mesma fase de acumulação de capital.

Assim, o autor desenvolve um modelo em que existe um centro dinâmico da economia mundial e uma periferia que depende dos movimentos cíclicos desse centro. Nesse modelo, os acontecimentos não ocorrem de acordo com o consenso da divisão internacional do trabalho,² o que acarretou enormes discrepâncias nos padrões de vida e na força de capitalização entre os países do centro e da periferia. Para embasar sua argumentação, Prebisch (1949) mostra uma evidência empírica na qual os preços dos produtos manufaturados produzidos pelo centro não caíram com o progresso técnico. Desse modo, os países avançados conseguiram preservar o fruto desse processo enquanto os periféricos transferiram para o centro parte de seu avanço.

Segundo o autor, os ciclos das economias capitalistas estão intimamente associados à questão da produtividade. Na fase ascendente do ciclo econômico, os lucros se transformam em aumento dos salários nos países industrializados em razão da concorrência e da força das organizações trabalhistas. Na fase descendente, como existe uma resistência à queda dos salários no centro, a pressão desloca-se para a periferia onde em boa parte inexistente a rigidez salarial. Assim, quanto menos a renda pode se contrair no centro, maior é tal fenômeno na periferia.

Na fase ascendente do ciclo, a alta dos preços gera lucros extraordinários que por sua vez gera possibilidade de poupança para poucas pessoas numa economia periférica. Segundo Prebisch, a questão seria até que ponto essa possibilidade se traduziria em poupança efetiva e se a aplicação dela seria realmente produtiva, pois parte desse recurso muitas vezes é gasto em consumo de luxo, não essenciais

2. A teoria consensual da divisão internacional do trabalho se apoia no pressuposto que países devem se especializar de acordo com suas vantagens comparativas relativas. Países atrasados deveriam se especializar na produção de matéria-prima e os industrializados em manufaturas, de modo que o fruto do progresso técnico tenderia a ser dividido de forma equitativa entre tais sociedades através da queda dos preços ou aumento da renda. Desse modo, nos países atrasados, não haveria necessidade de se engajarem num processo de industrialização.

ao desenvolvimento econômico.

Voltando à questão do aumento da produtividade da periferia, como esta se transfere ao centro pela redução dos preços das exportações de matéria-prima, há deterioração dos termos de troca para os países atrasados. Assim, esse fenômeno é portanto espontâneo e resultado do sistema centro-periferia, com um crescimento da demanda interna nas fases de prosperidade e o posterior estrangulamento externo.

De acordo com o modelo de Prebisch, as inovações técnicas são os fatores dinâmicos que modificam a estrutura de demanda e aumentam a produtividade e a renda *per capita*. No entanto, como a deterioração dos termos de troca impede que a periferia retenha os frutos desse progresso técnico, sua propagação nesses países é lenta e irregular, abarcando somente uma pequena parte da população e alguns setores.

Nesse contexto, para os autores estruturalistas analisados, uma modificação estrutural nos países atrasados depende também de seus vínculos com a economia capitalista moderna, ou seja, com o centro do sistema. Segundo Furtado, esse vínculo resultou na formação de economias híbridas, ou seja, um misto de economia capitalista moderna com as estruturas antes existentes nos países ocupados. De acordo com Furtado, esse processo gerou economias dualistas, que podem ser chamadas de subdesenvolvimento contemporâneo: “O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (FURTADO, 1961, p. 180).

Nesse processo de subdesenvolvimento, os salários nos países atrasados são determinados pelas condições locais existentes sem nenhuma conexão com a produtividade. Assim, basta que as empresas capitalistas ofereçam um salário acima da média para que a oferta de mão de obra seja totalmente elástica. No entanto, como apenas reduzida fração da força de trabalho é absorvida, o montante de salários oferecido não é grande o suficiente para gerar mudanças na estrutura econômica. Além disso, as empresas não se vinculam de forma dinâmica na economia, pois a massa de lucros não se integra na economia local. Isso se deve ao fato de que o que garante o dinamismo é a forma de utilização dos lucros e da poupança dos capitalistas que, por sua vez, dependem das condições das economias capitalistas modernas que detêm o capital.

Podemos definir uma estrutura subdesenvolvida como aquela em que a plena utilização do capital disponível não é condição suficiente para a completa absorção da força de trabalho ao nível de produtividade correspondente à tecnologia que prevalece no setor dinâmico do sistema. É a heterogeneidade tecnológica entre setores ou departamentos de uma mesma economia que caracteriza o subdesenvolvimento. (FURTADO, 1961)

Assim, Furtado inova na análise do subdesenvolvimento ao enfatizar que este é um processo peculiar e requer um “esforço de teorização autônomo”, pois não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas, mas é um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas (FURTADO, 1961).

Portanto, a abordagem estruturalista parte de uma perspectiva interdisciplinar para fazer uma caracterização rigorosa dos conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento. Como o próprio nome já diz, a estrutura é o ponto de partida para compreensão do todo e a análise histórica em consonância com as especificidades dos países atrasados possibilita uma melhor compreensão dos processos de mudança estrutural na periferia. Desse modo, a teoria estruturalista analisa de que forma o progresso técnico pode ser endogeneizado em países com grandes heterogeneidades estruturais.

II.2. Transformação produtiva com equidade e competitividade autêntica

Com a caracterização do conceito de desenvolvimento econômico, a teoria estruturalista foi capaz de realizar um diagnóstico da situação periférica dos países atrasados, em que a geração e a absorção de progresso técnico aparece como o principal instrumento para que se crie uma capacidade endógena de rompimento das heterogeneidades estruturais.

No entanto, as crises enfrentadas pelos países da América Latina na década de 1980 obrigaram a Cepal e seus teóricos a encararem o novo contexto neoliberal emergente, pensando vias alternativas de retomada do desenvolvimento, o que se caracterizaria como ponto de inflexão entre o padrão de desenvolvimento existente antes. Diante dessa nova conjuntura mundial, o papel do progresso técnico se torna ainda mais evidente, na medida em que é através de sua incorporação sustentada que se alcançaria uma mudança de vínculo entre o mercado interno e externo, ou seja, é através do progresso técnico que se poderia buscar uma melhor competitividade internacional. Dadas as transformações econômicas, sociais e políticas ao redor do mundo, a análise cepalina passa a focar não mais no estudo de economias duais, mas na evolução dessas economias que se caracterizam agora pelo agravamento dessas heterogeneidades estruturais num mundo em constante transformação. Assim, essa nova abordagem busca maior competitividade internacional e aumento das exportações aliada à equidade social.

Esse novo enfoque sobre o desenvolvimento econômico da Cepal teve por base o conceito de competitividade autêntica (sistêmica), em que os trabalhos de Fernando Fajnzylber tiveram papel fundamental para a consolidação e aplicação dessa vertente.

A publicação do artigo *Competitividad Internacional: evolución y lecciones* (FAJNZYLB, 1988) foi o marco inicial dessa nova ideia de competitividade. Nesse trabalho, o autor expõe o caráter sistêmico da competitividade e sua

capacidade de contribuir para a reestruturação produtiva dos países industrializados, com lições desse processo para a América Latina (SUZIGAN & FERNANDES, 2003).

Segundo Fajnzylber, a competitividade internacional obtida por vários países desenvolvidos se deu em decorrência do aumento da produtividade e constante incorporação de progresso técnico, com consequente elevação do bem-estar. De acordo com o autor, esse vínculo (incorporação de progresso técnico, aumento da produtividade, dinamismo industrial e competitividade) foi influenciado por ações das empresas como a capacidade de modificar produtos e processos no curto prazo, articulação de redes integradas, novas atividades de serviços vinculados à produção (*software, design*), pesquisa e desenvolvimento, entre outros.

Dessa maneira, esses países passaram a desenvolver o que ele denominou de competitividade autêntica, que se contrapõe à competitividade espúria, a qual se caracteriza pela exploração de mão de obra barata e dos recursos naturais, subsídios, diminuição dos investimentos, etc., tal qual aconteceu na América Latina.

Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, la competitividad consiste en la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales, y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población. Esto exige el incremento de la productividad y, por ende, la incorporación de progreso técnico. (FAJNZYLBER, 1988)

Desse modo, o aprendizado e a inovação econômica e social se tornam fundamentais nesse processo, como enfatiza Rodríguez (1995) ao analisar a evolução das ideias da Cepal:

O critério geral da competitividade autêntica e, do mesmo modo, as linhas estratégicas em matéria de inserção internacional, articulação produtiva e papel dos agentes vão sendo alinhados em conexão com a continuidade, intensidade, diferenciação e difusão do progresso técnico. (RODRIGUEZ, 1995)

A consolidação dessa reformulação da teoria estruturalista se deu com a publicação do documento *Transformación Productiva con Equidad* (Cepal, 1990), que tinha como objetivo fornecer instrumentos para que os países periféricos crescessem com progressiva equidade social. Assim, o documento não era uma receita única, mas um conjunto de orientações adaptáveis para a América Latina que visavam alguns pontos como crescimento, distribuição de renda, consolidação dos processos de democratização, autonomia, qualidade de vida e meio ambiente.

Diante da conjuntura da região nos anos da década perdida (desequilíbrios macroeconômicos, inadequação das exportações às estruturas de demanda internacional, baixo investimento, capitais obsoletos, distância das transformações

tecnológicas, etc.), as diretrizes da Cepal no documento *Transformación Productiva con Equidad* visavam a busca por uma maior competitividade internacional num mundo em que as mudanças tecnológicas se tornam cada vez mais rápidas. Com a perda de significância das economias de escala baseadas na produção em massa e uso intensivo de capital, a introdução de inovações que absorvem e potencializam o novo paradigma técnico-econômico são fundamentais para que as mudanças tecnológicas tenham efeitos na elevação do nível de vida da população. Ou seja, o caráter sistêmico da competitividade se tornou indispensável e, para isso, o progresso técnico deveria ultrapassar o marco setorial, o encapsulamento setorial.

Dessa maneira, a Transformação Produtiva com Equidade busca atuar em três frentes: a inserção internacional, a articulação produtiva e o papel dos agentes (RODRIGUEZ, 1995). A educação e a produção de conhecimento passam a ter caráter central nesse novo paradigma, que também engloba mais especificamente questões de política cambial, comercial e tecnológica. Nessa linha, o documento ressalta a necessidade de se fazer estratégias e as especificidades nacionais para uma transformação das estruturas produtivas com progressiva equidade social.

De acordo com o documento, a competitividade sistêmica está intimamente relacionada com a equidade social, pois esta última requer tanto medidas redistributivas quanto transformação produtiva. Além disso, existe um círculo virtuoso entre dinamismo econômico-capacitação-transformação produtiva-equidade, no qual o sistema socioeconômico é totalmente integrado. As empresas seriam integradas com o sistema educacional, de infraestrutura, tecnologia, energia, trabalhadores, meio ambiente, etc.

De otra parte, en el presente documento se consideran dos nociones complementarias de competitividad: según la primera, a nivel de la economía en su conjunto, ésta puede considerarse competitiva en sí, en un marco general de equilibrio macroeconómico tiene la capacidad de incrementar (o al menos de sostener) su participación en los mercados internacionales, con una alza simultánea del nivel de vida de la población. La segunda noción se aplica a un bien o servicio; en este caso, se es competitivo cuando se consigue, al menos, sostener los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto a utilización de recursos y calidad del producto o servicio ofrecido. En general, la primera definición implica a la segunda, por lo menos en el mediano plazo, ya que sólo es posible aumentar la participación en el mercado internacional en un contexto de salario reales crecientes [“elevación paralela del nivel de vida”], siempre que la “utilización de recursos” para producir un bien determinado con una calidad similar al patrón internacional se asemeje cada vez más a la mejor práctica vigente en el mercado. (Cepal, 1990, p. 70)

Assim, a tecnologia passa a ser uma variável cada vez mais estratégica, pois a endogeneização do progresso técnico é essencial para a competitividade.

A su vez, el logro o mantención de la competitividade en cualesquiera de las nociones “mencionadas supone la incorporación de progreso técnico, entendido éste como la capacidad de imitar, adaptar y desarrollar procesos de producción, bienes y servicios antes inexistentes en una economía; en otras palabras, supone el tránsito hacia nuevas funciones de producción. (Cepal, 1990, p. 70)

Essa reformulação do pensamento cepalino, agora caracterizado como neo-estruturalista, incorporou claramente as ideias neoschumpeterianas, onde o progresso técnico é visto como endógeno e peculiar de cada economia. A oportuna incorporação de inovações e as adaptações às transformações da demanda num contexto de elevada concorrência e diferenciação cada vez maior das preferências passaram a requerer constante flexibilidade nos processos produtivos.

Portanto, percebe-se que diversas são as convergências dessas duas teorias. Desse modo, a próxima seção irá descrever a abordagem da inovação sob a ótica neoschumpeteriana e dos Sistemas de Inovação, assim como sua importância para o desenvolvimento econômico de países periféricos de forma a melhor analisar as similaridades entre as duas perspectivas e explicitar o papel central do processo inovativo no novo contexto mundial.

III. Inovação, sistemas de inovação e o desenvolvimento econômico da periferia

Como já mencionado, a década de 1980 foi marcada por profundas crises econômicas na América Latina junto com a consolidação do pensamento neoliberal fundamentado na eficiência dos mercados. No entanto, por outro lado, houve também a reformulação do pensamento estruturalista latino-americano, que buscava a retomada do desenvolvimento econômico por vias alternativas.

Pode-se dizer que essa adaptação da abordagem cepalina foi consequência também da emergência das ideias neoschumpeterianas que resgatavam o pensamento de Schumpeter ao enfatizar o papel da inovação e do conhecimento como o motor do desenvolvimento, dando um caráter mais amplo ao processo e acentuando seu caráter nacional e sistêmico (CASSIOLATO et al., 2009):

At the national level, the analysis points to the conclusion that long-term infra-structural investment in ‘mental-capital’ and its improvement is crucial for successful economic development, and for competitive performance. (FREEMAN, 1982)

Diante das mudanças decorrentes do novo paradigma técnico-econômico (PEREZ, 2009), diversos autores de inspiração schumpeteriana passaram então a assumir todo o complexo que envolve a tecnologia como elementos essenciais

no processo de desenvolvimento econômico, enfatizando as relações e conexões estabelecidas entre os diversos atores econômicos e sociais envolvidos. Por exemplo, Dosi (1988) deixa claro sua definição de tecnologia que incorpora todo o conjunto das partes do conhecimento, que são teóricos e práticos, envolvem *know-how*, métodos e também experiências bem ou malsucedidas.

Nesse sentido, a perspectiva neoschumpeteriana assume a inovação não como um processo isolado, mas como um processo socialmente determinado, não linear e que depende fortemente de especificidades locais. Assim, a inovação é localizada no tempo e no espaço, mas sua expressão não se restringe à localidade.

Um conceito que também ganhou força nos anos 1980 é o que se denomina Sistema Nacional de Inovação. A primeira referência explícita do conceito ocorreu em 1987 no artigo “*Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*” de Christopher Freeman, mas muito já se vinha debatendo sobre o ponto central da ciência e tecnologia na economia. Com a proposição do conceito, muitos estudos avançaram nessa área e passaram a analisar as diferentes experiências de países no que tange aos seus Sistemas Nacionais de Inovação e a centralidade da inovação e da aprendizagem interativa nos processos de desenvolvimento (NELSON, 1993; LUNDVALL, 1992), ampliando ainda mais essa abordagem teórica.

Um Sistema de Inovação pode ser definido como um conjunto de diferentes instituições (universidades, institutos de pesquisa, governo, firmas e suas redes de cooperação, sistema financeiro, sistema legal, entre outros) que contribuem para o desenvolvimento da inovação e da capacidade de aprendizado de um país, região, setor, etc. e compreende uma série de elementos e relações que envolvem a produção, assimilação, uso e difusão de conhecimento (CASSIOLATO & LASTRES, 2008). Ou seja, um Sistema de Inovação envolve a questão da interação entre os agentes e o ambiente no qual atuam, com ênfase nas trajetórias históricas e nos contextos específicos de diferentes esferas (produtiva, financeira, social, institucional, micro, macro, etc.).

It follows that a system of innovation is constituted by elements and relationships which interact in the production, diffusion and use of new, and economically usefull, knowledge, and that a national system encompasses elements and relationships, either located within or rooted inside the borders of a nation state.

[...] It is obvious that the national system of innovation is a social system. A central activity in the system of innovation is learning, and learning is a social activity, which involves interaction between people. It is also a dynamic system, characterized both by positive feedback and by reproduction. Often, the elements of the system of innovation either reinforce each other in promoting processes of learning and innovation or, conversely, combine into constellations blocking such processes. Cumulative causation, and virtuous and vicious cycles, are characteristics of systems and sub-systems of innovation. Another important aspect of the innovation system relates

to the reproduction of the knowledge of individuals or collective agents (through remembering).
(LUNDVALL, 1992, p. 2)

No novo cenário internacional de rápidas transformações técnico-econômicas, a capacidade de absorver, gerar e difundir inovação e conhecimento se torna o principal instrumento que as economias devem buscar para que seja possível a internalização contínua do progresso técnico. É nesse sentido que a criação de um eficiente Sistema de Inovação contribui para o desenvolvimento econômico, principalmente de países atrasados.

Desse modo, a construção de um Sistema de Inovação bem desenhado e articulado cria um ambiente propício para a emergência e disseminação de inovação e aprendizado, aumentando todo tipo de conhecimento envolvido nos processos produtivos. Como consequência, tem-se o aumento da probabilidade de produção interna de bens de maior conteúdo tecnológico e maior valor agregado, o que constitui um possível canal capaz de modificar a estrutura existente, levando à introdução de novos processos produtivos, abrindo mercados e gerando importantes encadeamentos para a frente e para trás da cadeia produtiva. De outro modo, pode-se dizer que os Sistemas de Inovação geram sinergias, e o resultado final do processo é maior que simplesmente a somas das fases em separado.

Assim, a inovação sendo alimentada por um eficiente Sistema de Inovação é, portanto, um fator de mudança estrutural na medida em que o progresso técnico é um dos principais determinantes do desenvolvimento. Como ressaltam Lastres e Cassiolato (2006):

[...] a capacidade de gerar inovações é o fator-chave na competitividade dinâmica e sustentada de empresas e nações, diversa da competitividade espúria baseada em baixos salários e exploração intensiva e predatória de recursos naturais. (LASTRES & CASSIOLATO, 2006)

Por outro lado, a implementação de um Sistema de Inovação tem a virtude de dinamizar o mercado de trabalho na medida em que a introdução de inovações é capaz de gerar encadeamentos ao longo das cadeias produtivas e a abertura de novos mercados em consonância com a produção de novos bens e processos criaria a necessidade de novos postos de trabalho. Um exemplo seria o aumento do montante de recursos financeiros e humanos destinados à ciência e tecnologia que, como já apontava Sagasti (1973), é um dos gargalos do desenvolvimento desse sistema. Além disso, a introdução de inovações criaria postos de trabalho com melhor remuneração.

Sabe-se que a introdução de um Sistema de Inovação eficiente não é uma tarefa simples, principalmente nos países periféricos. As barreiras políticas, sociais, institucionais e financeiras são enormes e os mecanismos de financiamento de longo prazo não são suficientes para cobrirem os altos riscos e incertezas dos

empresários. No entanto, um dos principais obstáculos para a implantação desse sistema são as próprias assimetrias tecnológicas. Para que a introdução de inovações nos processos econômicos realmente modifique a estrutura, faz-se necessário uma capacidade de difusão e assimilação de conhecimento. Entretanto, como nessas regiões existe uma maior dificuldade de acesso a informação e conhecimento, que piora com a assimetria de aprendizado, o processo se torna muito mais complicado.

O entendimento da inovação como algo localizado vai contra a ideia da existência de um tecnoglobalismo, onde “as informações, conhecimentos e tecnologias são simples mercadorias, passíveis de serem transferidas sob a mediação dos mercados via mecanismos de preços” (CASSIOLATO & LASTRES, 2005). Desse modo, pode-se afirmar que a tecnologia não se transfere totalmente, mas se constrói. Ou seja, a tecnologia não é um bem livre e, portanto, não é um *pool* de conhecimentos e combinações únicas que podem ser utilizadas livremente e sem custo.

Assim, a inovação, por ser dependente de contextos específicos, implica que a aquisição de tecnologia externa não é suficiente para conduzir um país ao desenvolvimento, pois para que essa inovação tenha efeito amplo sobre a economia, não basta somente a compra, mas deve haver conhecimento interno suficiente para que essa tecnologia seja interpretada, utilizada, copiada e internalizada. Assim, quanto mais distante da fronteira tecnológica, mais difícil é a inserção inovativa nos novos paradigmas (CASSIOLATO & LASTRES, 2008): “*The global economy can in many ways be seen as a pyramid scheme of sorts – a hierarchy of knowledge – where those who continually invest in innovation remain at the apex of welfare.*” (REINERT, 2007, p. 148)

Vale ressaltar que a inserção internacional das economias periféricas com base na exploração de recursos naturais e bens de baixo valor agregado aliado à precariedade do empresariado constituem outros importantes obstáculos para criação de um núcleo endógeno de dinamização tecnológica. Além disso, a heretogeneidade produtiva, que é parcialmente responsável pela desigualdade social, dificulta a eficácia dos encadeamentos gerados pelos processos inovativos. Para que seja factível transformar esse cenário, é indispensável a articulação de um Sistema de Inovação e reforço dos subsistemas de bens e serviços que o integram.

Portanto, percebe-se que as inovações e a constituição de um Sistema de Inovação são essenciais para que os países periféricos avancem no processo de desenvolvimento econômico. Como consequência desse novo cenário a ser construído, novas oportunidades aparecerão em decorrência dessas interações e, assim, podem estimular a capacidade de aprendizado e adaptação dos atores econômicos e sociais num mundo caracterizado pela informação imperfeita e heterogeneidades estruturais.

III.1. Inovação, sistemas de inovação e a convergência com a teoria estruturalista

Diante do que foi apresentado, percebe-se que existem grandes convergências entre as análises da teoria estruturalista e neoestruturalista e o enfoque dos Sistemas Nacionais de Inovação. O ponto crucial nessas análises é a ênfase na questão do progresso técnico como um dos principais elementos no âmbito do desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, o progresso técnico é visto como endógeno às atividades produtivas e às empresas, caracterizado, portanto, pelo processo inovativo. Apesar de existirem diferenças nas análises estruturalista e neoestruturalista, para facilitar a exposição da comparação nessa seção, essas duas abordagens serão tratadas na perspectiva “estruturalista”.³

Sobre o conceito de desenvolvimento, ambas as correntes afirmam que o termo é sinônimo de mudança estrutural, que depende de uma abordagem histórica para sua compreensão, pois é função de um processo nacional específico. Assim, o desenvolvimento é visto como um processo sistêmico que produz uma distribuição desigual dos ganhos das mudanças tecnológicas. Desse modo, pode-se afirmar que a tecnologia não é um bem livre e um exemplo disso são as assimetrias tecnológicas e de informação nos países periféricos, como citado na seção anterior.

Numa análise de economia política, o estruturalismo enfatiza a questão da dependência dos países atrasados em relação aos movimentos cíclicos dos centros dinâmicos mundiais. Do mesmo modo, a dinâmica dos Sistemas Nacionais de Inovação também evidencia uma relativa dependência dos países periféricos na medida em que carecem de amplo acesso às tecnologias de ponta, pois, como já mencionado, o tamanho desse elo depende da distância à fronteira tecnológica. Dessa forma, quem tiver melhor posição na corrida inovativa terá maior dinamismo econômico, resultando em melhor *performance* econômica e social e maior poder geopolítico (CASSIOLATO & LASTRES, 2008).

A discrepância no que tange à geração e absorção de progresso técnico através das atividades inovativas entre países, regiões, firmas e outros agentes reflete diretamente na competitividade desses atores. Dependendo da intensidade das ações inovativas desses agentes, eles serão mais ou menos capazes de transpor barreiras e aproveitar as janelas de oportunidades. Desse modo, as duas abordagens enfatizam o fato de que a geração contínua de inovação e a consequente agregação de maior valor aos bens produzidos conduz a uma competitividade autêntica. Como enfatiza a Cepal (1990), essa competitividade é baseada:

[...] más en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo (con los consiguientes aumentos de productividad), y menos en la depreciación de los salarios reales. Al respecto debe reconocerse la dimensión de aprendizaje y difusión de los conocimientos disponibles a nivel internacional, prerrogativa insuficientemente utilizada por la región en el pasado. Se procura avanzar desde la “renta perecible” de los recursos naturales hacia la “renta dinámica” de la incorporación de progreso técnico a la actividad productiva. (Cepal, 1990)

3. Vale ressaltar que essa seção toma por base o artigo “*Discussing innovation and development: Converging points between the Latin American school and the Innovation Systems perspective?*” de Cassiolato e Lastres (2008).

A predominância dos fatores não econômicos também é nítida em ambas as perspectivas. No estruturalismo, as descontinuidades no processo de desenvolvimento econômico dependem em grande parte das estruturas sociais, políticas e institucionais de cada nação. Sobre a acumulação de conhecimento, Celso Furtado já afirmava que ela também é um processo influenciado pela análise histórica. Na abordagem dos Sistemas de Inovação, essas esferas não econômicas estão presentes tanto no entendimento do sistema *per se* quanto na sua implementação e funcionamento. Além disso, nessa perspectiva, o próprio conceito de inovação envolve fatores não econômicos, pois ela é socialmente determinada. Portanto, as duas abordagens utilizam conceitos que envolvem uma abordagem sistêmica dos processos de desenvolvimento e inovativo analisados.

Nesse contexto, para as duas abordagens, o desenvolvimento não é somente realizar um *catching-up*, pois depende fortemente do processo histórico envolvido, ou seja, tem um caráter *path-dependent*, além de estar diretamente relacionado com o papel da capacidade de assimilação da tecnologia e a situação específica de cada país. Por outro lado, o *catching-up* tecnológico é uma parte da estratégia de desenvolvimento. Como afirma Perez e Soete (1988) ao analisarem o *catching-up* tecnológico:

A real catching-up process can only be achieved through acquiring the capacity for participating in the generation and improvement of technologies as opposed to the simple use of them. This means being able to enter either as early imitators or as innovators of new products or process [...]. The use of foreign, imported technology as an industrialization short cut depends on having the required conditions to undertake the difficult and complex process involved in its effective assimilation. (PEREZ & SOETE, 1988)

Outro ponto de convergência entre as abordagens é a importância do papel do Estado. Na análise cepalina do desenvolvimento econômico, o Estado é fundamental para dar as bases de um processo mais amplo de industrialização, além de ser o agente capaz de influenciar diretamente o processo de *catching-up* buscando absorver vantagens tecnológicas. Na perspectiva dos Sistemas de Inovação, o Estado deve garantir uma sólida base institucional para que esse sistema funcione de maneira eficiente, onde possa haver boa articulação entre os agentes para que a inovação, conhecimento e aprendizagem sejam difundidos e tenham seus efeitos ampliados na sociedade. Além disso, a elaboração e implementação das políticas específicas são extremamente importantes nesse processo, buscando ao máximo internalizar os benefícios das mudanças tecnológicas e diminuir seu custo.

Assim, as duas linhas de pensamento aqui analisadas enfatizam que os países periféricos devem buscar uma capacidade endógena de geração de progresso técnico, ou seja, devem construir sua própria capacidade de desenvolver um

amplo sistema de ciência, tecnologia e inovação, diminuindo a dependência externa, levando em consideração que as condições nacionais e locais conduzem a diferentes trajetórias de desenvolvimento. Ou seja, a construção de um núcleo endógeno de inovação recupera a ideia de estrutura produtiva altamente enfatizada pela análise estruturalista. Como já apontava Prebisch (1973), esse processo requer a manutenção de um aparato científico-tecnológico:

O problema consiste, essencialmente, em como empregar com proveito a tecnologia disponível, como adaptá-la e combinar seus elementos, para responder melhor às condições latino-americanas. É claro que isso supõe um caudal de conhecimentos que permita aos nossos técnicos formar opinião própria. Dito de outra maneira, precisa-se desenvolver a capacidade de juízo autônomo e não depender demasiadamente de juízo dos outros. Essa importância que se atribui à escolha e adaptação de tecnologias não significa que se deva despreocupar com a criação tecnológica. (PREBISCH, 1973, p. 213)

Vale ressaltar que as duas abordagens analisadas negam a existência do equilíbrio geral, pois este conceito é incompatível com as assimetrias técnicas, incertezas, heterogeneidades estruturais e condições peculiares de cada país. Elas rejeitam a existência de um comportamento hiper-racional dos agentes, as vantagens comparativas estáticas e os benefícios da especialização da divisão internacional do trabalho. Assim, as duas perspectivas não aceitam modelos *ceteris paribus* que tomam a tecnologia como resíduo. Portanto, para essas abordagens, os processos de desenvolvimento não são harmônicos nem naturalmente convergentes.

Um ponto importante a ser enfatizado sobre as duas perspectivas é a questão das políticas ditas implícitas. Na abordagem dos Sistemas de Inovação, afirma-se que as políticas macroeconômicas podem ter efeitos negativos sobre o investimento de longo prazo em capital intelectual, além de ter sérias implicações para o desenvolvimento industrial e tecnológico. Além disso, as políticas de ciência, tecnologia e inovação são elaboradas de forma isolada das demais políticas, como industrial, monetária, comercial, etc. Para a abordagem cepalina, as políticas macroeconômicas não seriam suficientes para a elevação da competitividade autêntica, pois, ao dar ênfase à estabilidade monetária, deixa em segundo plano os pontos referentes tanto à inovação quanto a outras esferas também importantes para o desenvolvimento econômico, como a diminuição das desigualdades sociais. Além disso, as políticas direcionadas à construção de um Sistema Nacional de Inovação devem levar em consideração as especificidades locais enfatizadas pela teoria estruturalista.

Diante do que foi apresentado, percebe-se que as abordagens estruturalista e neoschumpeteriana dos Sistemas de Inovação são bastante complementares por analisarem importantes pontos sobre o desenvolvimento econômico. Ou seja, a perspectiva dos Sistemas de Inovação se encaixa perfeitamente num contexto de

economias periféricas com grandes heterogeneidades estruturais internas, ponto este profundamente estudado pela teoria estruturalista.

Apesar dos esforços realizados pelas duas abordagens, elas não captam de forma satisfatória as questões relacionadas a um ponto extremamente importante para o desenvolvimento: o meio ambiente. Dada essa lacuna, a próxima seção irá fazer uma análise de como o meio ambiente pode se relacionar com as questões acerca da inovação e sua contribuição para o desenvolvimento econômico, principalmente de economias atrasadas.

IV. Meio ambiente: a nova questão do desenvolvimento econômico

IV.1. A evolução no debate e a inconsistência da economia do meio ambiente

A conservação do meio ambiente é um tema que vem ganhando força com o passar dos anos. Na década de 1970, a publicação do relatório *Limits to Growth* (Meadows *et alii*, 1972) foi considerado um marco inicial dessa trajetória ao enfatizar a existência de um limite da oferta de recursos naturais diante do rápido crescimento populacional. A teoria defendida no documento, também conhecida como “Teoria do Crescimento Zero”, foi muito criticada, pois previa uma desaceleração do crescimento para que os países voltassem suas atenções para a resolução dos impactos ecológicos causados pelo crescimento anterior. Apesar de ter sido considerada irreal, tal teoria passou a fomentar muitos debates acerca da questão ambiental, como por exemplo as questões levantadas na Conferência de Estocolmo em 1972 e a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA/UNEP) no mesmo ano. Além disso, também deve ser ressaltada a *World Conservation Strategy* que foi extremamente importante na redefinição do ambientalismo na década de 1980, pois reconheceu que a abordagem dos problemas ambientais requer um esforço de longo prazo. Assim, no ano 1987, foi definido o conceito de desenvolvimento sustentável na Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente.

Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações (www.wwf.org.br).

Já na década de 1990, as questões relacionadas ao meio ambiente tornaram-se mais compreensíveis, acompanhando as tendências crescentes à globalização dos mercados, agregado à consciência emergente do agravamento da pobreza e da fome no mundo.

Em decorrência dessa crescente evolução no debate e dado o agravamento dos problemas ambientais, o início do século XXI está sendo caracterizado pelo

aprofundamento da consciência e das práticas conservacionistas. Assim, pode-se afirmar que já existe um consenso que a preservação do meio ambiente é fundamental para o bem-estar em nível mundial.

Nesse contexto de evolução da conscientização ambiental, o próprio conceito de desenvolvimento econômico deve ser adaptado para melhor englobar essas questões. Em outras palavras, o conceito que antes enfatizava o papel do progresso técnico caracterizado pelas inovações, agora deve levar em consideração como a conservação do meio ambiente pode contribuir nesse processo. Assim, atualmente, existe a necessidade de adaptação a um novo paradigma que engloba essas duas esferas ao mesmo tempo, em que o conceito de desenvolvimento sustentável deve ultrapassar o âmbito ecológico.

Primeiramente, para que esse novo conceito seja incorporado na sociedade, deve-se buscar a desconstrução do mito que o meio ambiente seria um obstáculo ao desenvolvimento econômico, ou seja, o meio ambiente deve ser pensado em algo que pode ser tanto gerador de emprego e renda como fator de melhoria de qualidade de vida. Por exemplo, Santos (2004) mostra que na maior parte dos municípios de mais alto nível de desmatamento das regiões Sul e Sudeste do Brasil, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) piorou entre os anos 1990 e 2000. Além disso, sistemas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) já são reais fontes de geração de receita para os agentes que preservam o meio ambiente.

Portanto, o fato é que é possível a realização de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável. Nos países desenvolvidos, a tecnologia já está suficientemente avançada para esse propósito, o que falta é uma orientação dos rumos das diversas políticas para que possam ir em busca da sustentabilidade. No entanto, nos países em desenvolvimento, a questão não é tão simples assim, pois, além da tecnologia de ponta não estar totalmente disponível, existem outras barreiras decorrentes das heterogeneidades estruturais que são extremamente difíceis de superar.

Além das dificuldades naturais de adaptação às mudanças, existe um outro obstáculo para a inserção do meio ambiente na esfera do desenvolvimento econômico e que está diretamente relacionado à definição de políticas públicas: o fato de a teoria da economia do meio ambiente estar baseada em princípios neoclássicos de alocação ótima dos recursos, que no caso são recursos naturais.

A economia ambiental fundamenta-se na teoria neoclássica do bem-estar, que tem como princípios o utilitarismo, o individualismo metodológico e o equilíbrio. Dessa maneira, a economia ambiental neoclássica percebe o meio ambiente como neutro e passivo e utiliza instrumentos que internalizam as externalidades geradas pelo sistema econômico, ou seja, a preocupação é a mensuração dos impactos negativos causados pelos processos produtivos. Nesse contexto, a economia do meio ambiente busca valorar esses recursos para refletir os níveis

de escassez e o nível ótimo de exploração destes, além de construir mercados hipotéticos para esses recursos. O valor ambiental é, portanto, definido com base na utilidade ou preferências que os indivíduos atribuem, em termos monetários, aos bens e serviços ambientais (AMAZONAS, 2005).

Assim, a economia do meio ambiente busca resolver os problemas dos recursos naturais através da alocação intertemporal de sua extração, ou seja, a alocação é determinada “com base na maximização dos ganhos obtidos com a extração dos recursos ao longo do tempo, utilizando os conceitos de custo de oportunidade e desconto para determinar sua taxa ótima de extração”. (ANDRADE, 2008)

Desse modo, a economia ambiental não é capaz de oferecer uma análise integrada dos benefícios da conservação para uma esfera mais ampla, qual seja o sistema socioeconômico como um todo. Ela não consegue captar as relações diretas que o meio ambiente tem com as questões relativas à pobreza, desigualdade social e renda, por exemplo. Outras dificuldades ainda podem ser questionadas, como a grande incerteza que envolve a questão ambiental e a limitação em traduzir as preferências ambientais em valores monetários.

Ao assumir a existência de um equilíbrio, a economia ambiental neoclássica se distancia da realidade, se preocupando somente com o bem-estar dos indivíduos e deixando o meio ambiente em segundo plano (ANDRADE, 2008). Além disso, a utilização de uma taxa de desconto para determinar a trajetória ótima de extração dos recursos naturais não leva em consideração os interesses das gerações futuras, ou seja, não reflete os princípios da sustentabilidade.

Todavia, a visão de racionalidade econômica posta em termos das preferências dos indivíduos não se coaduna com os elementos constitutivos da problemática ambiental e de Desenvolvimento Sustentável, os quais, por sua natureza sistêmica complexa, incerta e de dinâmica evolutiva, transcendem a esfera de percepção, conhecimento, julgamento compensatório, formação de opções e motivação dos indivíduos, sendo portanto não traduzíveis por meio das “preferências” destes. A racionalidade utilitarista não guarda compromisso com a racionalidade subjacente à ideia de Sustentabilidade. Como decorrência, identifica-se uma não correspondência entre o “uso ótimo” (ótimo social intertemporal) determinado pela otimização neoclássica e o “uso sustentável”, os quais em última instância são categorias que atendem a critérios distintos, o de eficiência e o de equidade respectivamente.” (AMAZONAS, 2005, p. 3)

Percebe-se, então, que uma das dificuldades em se fazer política pública que englobe uma visão mais ampla do desenvolvimento que seja consonante com as questões ambientais, é o distanciamento da própria base teórica da economia do meio ambiente. Com isso, faz-se necessário uma adaptação das questões ambientais para que se aproximem da análise do desenvolvimento econômico tal qual descrita nas seções anteriores.

IV.2. Aproximação da análise cepalina com a questão ambiental

Pode-se dizer que a análise cepalina de desenvolvimento econômico não examinava diretamente as questões ambientais, pois tinha seu foco na inserção internacional dos países e os consequentes processos de transformação estrutural. No entanto, se avaliarmos alguns pontos desse processo de desenvolvimento, podemos fazer algumas aproximações com as questões relativas ao meio ambiente.

Com o objetivo de explicar essa inserção da questão ambiental na escola cepalina, alguns casos podem ser citados. Um bom exemplo são as ideias de Celso Furtado, que já apontava o caráter predatório do processo de civilização em seu livro *O mito do desenvolvimento econômico* (FURTADO, 1974), no qual ele afirma que a criação de valor econômico e a busca individual por lucros geram danos irreversíveis no mundo físico.

Apesar dessa precoce percepção dos problemas ambientais e perda da qualidade de vida gerada pelos processos civilizatórios (“as grandes metrópoles modernas com seu ar irrespirável” – FURTADO, 1974, p. 14), Furtado questiona fortemente o relatório *Limits to Growth*. Segundo o autor, o relatório continha um modelo irreal de projeção da economia mundial, pois o modelo de crescimento do centro não seria replicado na periferia, ou seja, não haveria um limite natural ao crescimento em virtude do fato de os países atrasados não serem capazes de alcançar níveis de consumo e produção iguais aos dos centros dinâmicos da economia mundial. Assim, o relatório ignora as especificidades do subdesenvolvimento tão enfatizadas por Furtado.

A perspectiva estruturalista ressaltava também questões sobre a exploração dos recursos naturais da periferia pelo centro, mas ainda não abordava diretamente a discussão da conservação e exaustão desses recursos. No entanto, ao enfatizar as relações de dependência, o estruturalismo já dava explicações para fenômenos relativos à questão ambiental. Por exemplo, dada a articulação com a economia internacional, existe uma necessidade constante de aperfeiçoamento das técnicas utilizadas na periferia como exigência das grandes empresas multinacionais. Isso é exatamente o que vem ocorrendo na esfera ambiental com ampla gama de produtos exportados para os países avançados, ou seja, muitas vezes a exigência importadora dos países desenvolvidos agora é a certificação de produtos ambientalmente sustentáveis.

Um exemplo da evolução da teoria estruturalista e sua aproximação com a sustentabilidade ambiental foi a publicação do trabalho *El medio ambiente como factor de desarrollo* em 1989, que tinha como objetivo fazer um estudo de viabilidade econômica de alguns projetos ambientalmente relevantes, evidenciando que eles podem ter alto rendimento econômico, com geração de emprego e melhoria da qualidade de vida das populações, levando em consideração as especificidades ambientais de cada projeto.

[...] una estrategia de desarrollo estructurada de manera coherente debe considerar en profundidad la interacción de un proyecto con el resto de la economía o con otro proyecto. Así, por ejemplo, un proyecto de desarrollo de un cultivo que utilice como táctica básica la política de precios, puede dar lugar a una utilización excesiva de ciertos suelos y su consiguiente degradación. (Cepal, 1989, p. 12)

Assim, na abordagem neoestruturalista as questões ambientais passaram a ser envolvidas de forma mais clara, como as ideias incorporadas no documento *Transformación Productiva con Equidad* (Cepal, 1990), que tinha como um dos principais objetivos:

[...] revertir las tendencias negativas del agotamiento de los recursos naturales, del creciente deterioro por contaminación y de los desequilibrios globales [...] y de aprovechar las oportunidades de utilizar los recursos naturales, sobre la base de la investigación y conservación. (Cepal, 1990)

Dado esse passo, em 1991 a Cepal publicou o relatório *El Desarrollo Sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* que buscava dar maior ênfase à incorporação da variável ambiental no processo de desenvolvimento econômico. Assim, um dos objetivos desse documento é:

[...] asegurar que la evolución de las economías se produzca en un contexto ambientalmente sustentable; existe creciente conciencia de la magnitud de los daños (muchas veces irreparables) que han causado al medio ambiente físico y natural tanto los excesos asociados a la prosperidad como las carencias vinculadas a la pobreza. (Cepal, 1991)

Outra importante contribuição desse estudo é a ênfase na responsabilidade ambiental latino-americana, pois os países da região baseiam sua competitividade na exploração dos recursos naturais (competitividade espúria) muitas vezes finitos. Além disso, o relatório também ressalta as especificidades em relação aos problemas ambientais que são distintos em países desenvolvidos e em desenvolvimento, afirmando que diversas questões ambientais também estão associadas ao processo de subdesenvolvimento.

Dessa forma, a abordagem neoestruturalista passa a incorporar claramente o meio ambiente à análise dos processos de desenvolvimento econômico, reconhecendo que esse esforço deve ser sistêmico, pois envolve diversas esferas, como institucional, educacional, as referentes à inovação e pesquisa, investimento, participação popular, entre outras.

[...] se considera vital comprender la sustentabilidad del desarrollo dentro de un contexto amplio, que vaya más allá de las preocupaciones relativas al capital natural. Desde esta perspectiva, el desarrollo sustentable conduce hacia un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital o

patrimonio que participan en el esfuerzo nacional y regional: humano, natural, físico, financiero, institucional y cultural. (Cepal, 1991)

Fernando Fajnzylber também incorporou as questões ambientais às suas ideias de desenvolvimento econômico, sendo esses pontos fundamentais para a concepção do conceito de competitividade sistêmica. O autor ressalta que o meio ambiente está intimamente relacionado ao dinamismo econômico da América Latina, pois uma grande porcentagem das exportações dessa região está relacionada com a exploração de recursos naturais e baixos salários. Além disso, ele ainda enfatiza os pontos relativos à equidade e à sustentabilidade para o desenvolvimento econômico, pois essa relação seria uma via de mão dupla, ou seja, a desigualdade gera danos ao meio ambiente ao mesmo tempo que a concentração no acesso aos recursos naturais favorece a desigualdade (FAJNZYLBBER, 1990), caracterizando um processo de exclusão ambiental. O autor ainda analisa o distanciamento das políticas públicas em geral das políticas ambientais, pois elas se orientam por um critério de minimização de custos a curto prazo. Nesse contexto, ele defende que a preservação ambiental não deve ser considerada um custo adicional, mas sim um caminho para o desenvolvimento no futuro.

Desse modo, percebe-se que a abordagem neoestruturalista já pensa na inserção do meio ambiente numa estratégia mais ampla de desenvolvimento econômico. Como enfatiza Fajnzylber (1990):

Esto obliga a que la interrelación de recursos naturales y medio ambiente se introduzca como un criterio central de la gestión económica y no sólo como un apéndice decorativo. La implicancia institucional de lo anterior es que, en lugar de considerar una partida especial, residual, para medio ambiente en el Presupuesto Nacional, los recursos que se destinen debieran ser un componente de cada una de las actividades productivas. (FAJNZYLBBER, 1990)

Com essa aproximação da Cepal com as questões ambientais, em 1997 a instituição deu início à publicação da série *Medio Ambiente y Desarrollo*, que discute diferentes temas e suas relações com o meio ambiente.

Diante do que foi apresentado, é possível afirmar que apesar dos obstáculos à incorporação da dimensão ambiental na análise dos rumos do desenvolvimento econômico, já existe alguma iniciativa por parte da escola cepalina a esse respeito, pois as transformações estruturais podem ser entendidas com a integração do econômico com o não econômico. Um aprofundamento dessa questão não cabe ao escopo do estudo, mas sabe-se que é necessário um enfoque maior da investigação nesse ponto para que essas propostas possam sair do papel.

IV.3. Meio ambiente e inovação

Como enfatizado nas seções anteriores, a inovação é o ponto central no processo de desenvolvimento econômico. Entretanto, dada a adaptação do conceito de desenvolvimento para a esfera ambiental, os processos inovativos também devem caminhar em consonância com a sustentabilidade, pois atualmente sabe-se que de nada adianta promover mudanças estruturais sem que sejam ambientalmente sustentáveis a longo prazo.

Desse modo, a inovação pode ser um fator-chave para fazer o *link* da dimensão ambiental com o desenvolvimento, aumentando assim seu caráter gerador de sinergias. As inovações podem contribuir para que os processos produtivos se tornem cada vez mais limpos com a introdução de máquinas mais eficientes e redutoras do consumo de materiais, energia e da produção de resíduos. Assim, a inovação, além de possibilitar o desenvolvimento econômico, também contribui para a preservação do meio ambiente. Evidências apontadas por Podcameni (2007) mostram que empresas que investem em inovações ambientais têm melhor desempenho econômico, ou seja, um estímulo à inovação ambiental seria benéfico tanto para a população como um todo quanto para a própria empresa, que deixaria de ver esse tipo de gasto como um custo significativo.

Os Sistemas de Inovação, por sua vez, poderiam servir como base de incentivos não somente para inovações nos produtos e processos produtivos, mas também poderiam incorporar estratégias especiais de uso e difusão de inovações voltadas principalmente à sustentabilidade. A existência de uma rede desse tipo poderia gerar ganhos incalculáveis para os produtores, pois os ganhos decorrentes diretamente dos processos inovativos seriam ampliados pela crescente aceitação da questão ambiental, por exemplo no comércio internacional. Isso sem falar do próprio aumento da qualidade de vida com a utilização de técnicas ambientalmente responsáveis.

De outro modo, um Sistema de Inovação que contenha um viés ambiental possuiria um multiplicador de sinergias e encadeamentos maior que uma rede que enfoque simplesmente em qualquer tipo de inovação. Assim, um custo maior da introdução da esfera sustentável no processo inovativo poderia ser convertido em benefícios incalculáveis para diversos agentes, além de estar relacionado com a busca por uma competitividade autêntica. A competitividade não seria baseada na minimização de custos e exploração dos recursos naturais, mas o objetivo principal seria a busca por atividades inovativas menos danosas ao meio ambiente. Entretanto, vale ressaltar que os problemas da seleção de tecnologia são extremamente complexos, ainda mais quando o conhecimento sobre o meio ambiente ainda é deficiente (Cepal, 1989).

Apesar das vantagens da criação de um núcleo endógeno de geração de inovação com viés ambiental, deve-se ressaltar que sua implementação não é a solução geral nem única dos problemas ambientais e do desenvolvimento econômico.

Não adianta possuir um Sistema de Inovação desse tipo se não houver profissionais adequadamente capacitados para atuar numa rede mais avançada voltada à sustentabilidade. A capacitação, por sua vez, permite que políticas públicas que objetivem maiores mudanças voltadas à esfera ambiental sejam respondidas por práticas realmente sustentáveis e não somente com ações *end of pipe*.⁴

Nesse contexto, Furtado (1974) já apontava os limites do progresso técnico para resolução dos problemas ambientais: “A atitude ingênua consiste em imaginar que problemas dessa ordem serão solucionados necessariamente pelo progresso técnico” (FURTADO, 1974).

Portanto, pode-se afirmar que a inserção ambiental no debate do desenvolvimento econômico está evoluindo, mas muitos ainda são os obstáculos a ser enfrentados, principalmente em países em desenvolvimento que têm dificuldade enorme de gestão e organização interna. No entanto, muitas também são as iniciativas pró-sustentabilidade nesses países, pois eles são responsáveis por grande parte do restante dos recursos naturais mundiais. É nesse contexto que os Sistemas de Inovação devem atuar, buscando se aproveitar das especificidades locais para que a geração de inovações caminhe com os princípios da sustentabilidade.

4. Soluções *end of pipe* são ações das empresas visando o tratamento da poluição que já ocorreu. Young e Lustosa (2001) argumentam que esse tipo de ação geralmente estão atribuídas ao aumento dos custos e perda de competitividade.

V. Conclusão

Diante do que foi apresentado, percebe-se que o debate sobre desenvolvimento econômico sob a ótica da teoria estruturalista é extremamente extenso e possui mudanças importantes ao longo dos anos. Resumidamente, enquanto o foco de Celso Furtado e Raúl Prebisch era na industrialização e endogeneização do progresso técnico como fatores indispensáveis ao desenvolvimento econômico, na análise neoestruturalista as questões que envolvem o aprendizado e a difusão de conhecimento se tornam mais relevantes, junto com o aprofundamento do conceito das inovações como fontes geradoras de sinergias capazes de romper com heterogeneidades estruturais. Além disso, palavras como competitividade autêntica, cooperação e equidade ganharam peso nas análises econômicas.

Ao mesmo tempo que se deu essa evolução no debate cepalino, a corrente de pensamento neoschumpeteriano passou a ter mais espaço na academia ao enfatizar o papel da inovação e do conhecimento como motor do desenvolvimento, acentuando seu caráter nacional e sistêmico. Dessa forma, a abordagem da inovação e dos Sistemas Nacionais de Inovação aparece como novo instrumento no processo de desenvolvimento ao ter a capacidade de ser um polo gerador e difusor de progresso técnico.

Essa emergência da abordagem neoschumpeteriana de inovação e Sistemas de Inovação teve forte influência na consolidação do pensamento

neoestruturalista, pois contribuiu para sua adaptação ao novo contexto internacional de um mundo globalizado. Assim, pode-se dizer que existe uma ampla convergência entre as abordagens estruturalista e neoestruturalista com a neoschumpeteriana, pois uma perspectiva alimenta a outra nos quesitos referentes ao desenvolvimento econômico da periferia.

Dada essa evolução das questões acerca do desenvolvimento econômico, o meio ambiente aparece como determinante nesse novo paradigma, principalmente para a América Latina que tem importantes fontes de recursos naturais e baseia sua inserção internacional numa competitividade espúria. Como foi dito, o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que supre as necessidades da atual geração, sem comprometer as necessidades das gerações futuras. No entanto, essa concepção deve ultrapassar o âmbito ecológico e deve ser pensado como algo mais amplo e sistêmico.

Nesse contexto, a introdução da sustentabilidade no âmbito do desenvolvimento se torna impostergável, pois o modelo de desenvolvimento atual não produz níveis satisfatórios de bem-estar e não garante existência de recursos para futuras gerações.

A endogeneização da inovação e a geração e absorção de conhecimento são fatores necessários mas insuficientes para uma mudança estrutural. Para que ocorra esse desenvolvimento, a identificação de janelas de oportunidades para a inovação e a consequente mudança tecnológica devem abrir caminhos para a busca pela competitividade autêntica, além de geração de emprego e aumento do salário real da população.

No entanto, nos países periféricos, a competitividade internacional normalmente é alcançada através da diminuição de salários reais, pois sua capacidade inovativa é bastante reduzida e as heterogeneidades sociais e produtivas criam um ciclo vicioso que dificultam um maior nível de desenvolvimento. Em outras palavras, para que se crie um ambiente propício à endogeneização das inovações com consequente mudança estrutural, faz-se necessário algumas medidas básicas, como a homogeneização social através da geração de emprego e renda.

Se analisado sob o âmbito do comércio internacional, pode-se afirmar que cada vez mais a competitividade também aponta para a aceitação do conceito de sustentabilidade. No entanto, mais importante que a questão dos mercados é a capacidade que o meio ambiente tem de ser uma parte do motor de desenvolvimento de países atrasados caso essa esfera seja vista como parte integrante de projetos mais amplos de desenvolvimento econômico. Por exemplo, de nada adianta a constante diminuição do nível de desmatamento na Amazônia se não se observa uma política integrada de conservação e desenvolvimento das comunidades que habitam a região, além de perdurar a existência de inúmeros conflitos rurais que envolvem a posse da terra na fronteira agrícola. Além disso, a esfera ambiental deve ser vista como uma alternativa de geração de renda e melhoria

na qualidade de vida da população na medida em que sistemas de pagamento por serviços ambientais já são realidade ao redor do mundo e estão beneficiando quem conserva os recursos naturais.

Se juntarmos as questões acerca dos benefícios da endogeneização do progresso técnico com o meio ambiente, as sinergias se multiplicam e as especificidades locais seriam mais bem aproveitadas, resultando num processo mais integrado e consistente de desenvolvimento com igualdade social. Por exemplo, um investimento em políticas de ciência e tecnologia voltado para a esfera ambiental e um maior intercâmbio dos setores produtivos com a academia aumentaria as possibilidades da geração de inovações adaptadas às realidades locais, além de que um Sistema de Inovação desenhado em bases sustentáveis teria como foco a transferência sustentável de tecnologia que poderia auxiliar na composição de uma competitividade autêntica para os países em desenvolvimento.

Como foi apresentado, a endogeneização da inovação é um fator extremamente importante para o desenvolvimento econômico entendido dentro da lógica estruturalista. No entanto, a inserção das questões do meio ambiente no debate sobre desenvolvimento econômico faz com que seja importante não somente a endogeneização da inovação, mas também a endogeneização da inovação ambiental, pois as empresas devem buscar se adaptar a um mundo com recursos naturais escassos e graves problemas ambientais de âmbito tanto local como mundial.

Vale ressaltar que todas essas considerações rumo a um desenvolvimento sustentável requerem uma atuação ativa do Estado como agente indutor dessas políticas mais amplas, direcionando recursos e incentivos, diminuindo os gargalos estruturais e dando um amplo suporte para que agentes privados se sintam mais seguros para investir em projetos que se adaptem a esse novo paradigma. Extremamente importante também é a consolidação de uma base institucional eficiente capaz de assegurar a implementação de políticas voltadas a esse novo enfoque do desenvolvimento. Por fim, a capacitação aparece como um dos pontos-chave para o sucesso dessas políticas. §

Referências bibliográficas

- AMAZONAS, M. C. (2005). *Valor ambiental em uma perspectiva institucional-ecológica*. In: VI Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2005, Brasília. Anais do VI Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica.
- ANDRADE, D.C. (2008). Economia e meio ambiente: aspectos teóricos e metodológicos nas visões neoclássica e da economia ecológica. *Leituras de Economia Política*, Campinas, (14): 1-31, ago.-dez. 2008.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. (2005). Tecnoglobalismo e o papel dos esforços de P&D&I de multinacionais no mundo e no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, nº 20. p. 1179-1200.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. (2008). Discussing innovation and development: Converging points between the Latin American school and the Innovation Systems perspective?. *Globelics Working Papers Series*, Working Paper 08-02.
- CASSIOLATO, J. E., PAGOLA, C. e LASTRES, H. M. M. (2009). Technical change and structural inequalities: converging approaches about problems of underdevelopment. In: DRECHSLER, W.; KATTEL, R. e REINERT, E. *Techno-Economic Paradigms: Essays in Honor of Carlota Perez*.
- CEPAL (1989). El medio ambiente como factor de desarrollo. *Estudios e Informes de la Cepal*. Serie nº 75, Santiago de Chile, febrero de 1989. Publicación de las Naciones Unidas.
- _____, (1990). *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas.
- _____, (1991). El Desarrollo Sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. *Libros de la Cepal* nº 31. Santiago de Chile, mayo de 1991.
- DOSI, G. (1988). Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation. *Journal of Economic Literature*, 26, p.1120-1171.
- ERBER, F. (2009). *The evolution of development conventions: an essay on the epistemology and political economy of development theory*. mimeo.
- FAJNZYLBER, F. (1988). Competitividad internacional: evolución y lecciones; *Revista de la CEPAL*; nº 36; Santiago de Chile.
- _____, (1990). Industrialização da América Latina: da caixa-preta ao conjunto vazio. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.) *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*, vol. 2. Cepal/Cofecon, 2000.
- FREEMAN, C. (1982). *Technological infrastructure and international competitiveness*. Draft paper submitted to the OECD ad hoc group on science, technology and competitiveness. OCDE.
- _____, (1987). *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. London: Pinter.
- _____, (1995). The 'National System of Innovation' in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics* vol. 19, 5-24
- FURTADO, C. (1967). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. Cia. Ed. Nacional, RJ.
- _____, (1961). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Editora Fundo de Cultura.
- _____, (1974). *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____, (2000). *Introdução ao desenvolvimento*. São Paulo: Paz e Terra.
- LASTRES, H. M. M. & CASSIOLATO, J. E. (2006). Inovação, informação e conhecimentos: a importância de distinguir o modo da moda. *DataGramaZero. Revista de Ciência da Informação*, v.7 n.1 fev/06.
- LUNDVALL, B.-Å. (1992). *National innovation systems: towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter.
- MEYER, G. (1985). The Formative Period. In: MEIR, G. e SEERS, D. (orgs.) *Pioneers in Development*. Oxford University Press e World Bank, 1985.
- NELSON, R. (1993). *National innovation systems: a comparative analysis*. New York, Oxford: Oxford University.
- PEREZ, C. & SOETE L. (1988). Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity. In: DOSI, G. et al. *Technical Change and Economic Theory*.
- PREBISCH, R. (1949). O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.) *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*, vol.1. Cepal/Cofecon, 2000.
- _____, (1950). Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico. In: *Estudio Económico de América Latina*, 1949. Nova York: Nações Unidas. 1950.
- _____, (1951). Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.) *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*, vol.1. Cepal/Cofecon, 2000.
- _____, (1963). Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.) *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*, vol.1. Cepal/Cofecon, 2000.
- _____, (1973). *Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- PODCAMENI, M. G. B. (2007). *Meio ambiente, inovação e competitividade: uma análise da indústria de transformação brasileira com ênfase no setor de combustível*. Dissertação de mestrado, Instituto de Economia, UFRJ.
- REINERT, E. S. (2007). *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*. New York: Carroll & Graf Publishers (cap. 4)
- RODRIGUEZ, O. (1995). CEPAL: *Viejas y nuevas ideas*. Quantum, Montevideo, v. 01, n. 02, p. 37- 63, otoño.
- SAGASTI, F. (1973). Underdevelopment, Science and Technology: The Point of View of the Underdeveloped Countries. *Science Studies*, vol. 3, nº 1.
- SUZIGAN, W. & FERNANDES, S. C. (2003). *Competitividade sistêmica: a contribuição de Fernando Fajnzylber*. In: V Congresso Brasileiro de História Econômica. Caxambu, MG.
- WORLD WILD FUNDATION. Disponível em: HYPERLINK <http://www.wwf.org.br> www.wwf.org.br. Acessado em 5 de novembro de 2010.
- YOUNG, C. E. F. & LUSTOSA, M. C. J. (2001). Meio ambiente e competitividade da indústria brasileira. In: *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, v. 5, Ed. especial.

Recebido em fevereiro de 2011
e aprovado em julho de 2011

Leonardo Martins Barbosa |

Os conceitos de desenvolvimento e nacionalismo na crítica ao regime militar

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar as narrativas por meio das quais autores inseridos no contexto intelectual da Escola Paulista de Sociologia – tais como Fernando Henrique Cardoso, Octavio Ianni, Francisco Weffort e Francisco de Oliveira – organizam a crítica ao regime militar (1964-1985) no Brasil. A hipótese desenvolvida é a de que essas narrativas, constituídas de três experiências ao longo da ditadura, relacionam-se com a crítica realizada ao nacionalismo-desenvolvimentista, durante a década de 1950, e produzem importantes inflexões semânticas em conceitos fundamentais à formação política brasileira, tais como nacionalismo, desenvolvimento e democracia.

Palavras-chave

Desenvolvimento; nacionalismo; democracia; formação política do Brasil.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze texts in which authors, who form part of the intellectual set of the São Paulo School of Sociology (Escola Paulista de Sociologia), such as Fernando Henrique Cardoso, Octavio Ianni, Francisco Weffort and Francisco de Oliveira, set out their criticisms of the military regime that ruled Brazil between 1964 and 1985. The theory that we come to suggests that these writings, made up of three experiences lived during the dictatorship years, have a link to criticism of developmentalist nationalism seen during the 1950s, and produce important semantic inflections in concepts fundamental to Brazil's political structure, such as nationalism, development and democracy.

Keywords

Development; Nationalism; Democracy; Brazil's political structure.

1. O nacionalismo-desenvolvimentista e a constituição da Escola Paulista

Se mesmo no âmbito da ciência econômica o conceito de desenvolvimento guarda significados diversos e controvertidos, não é surpreendente que carregue uma heterogeneidade semântica compatível com o lugar – central – que ocupa na formação histórica da moderna política brasileira. Mais precisamente, não seria possível compreender a República inaugurada em 1946 – e os processos históricos que nela se articulam politicamente – sem que seja analisada a relação existente entre o conceito de desenvolvimento e outros vocábulos que, em constante, contraditória e complementar interação, dotavam o referido regime de sentidos e significados.

Desenvolvimento e nacionalismo. Seguindo a proposição de César Guimarães¹, o primeiro concilia visões políticas que se opunham ao término da Segunda Guerra Mundial – a do liberalismo e a do socialismo – por meio da ideia de planejamento e de promoção do crescimento econômico – cada vez mais vinculado ao crescimento da indústria –, concepção construída e fortalecida não apenas pelo êxito econômico soviético, mas também pelas políticas de cunho keynesiano que lograram retirar o Ocidente de sua mais terrível crise. O segundo conceito, por seu turno, fragilizado por sua vinculação com os fascismos, recém-derrotados, surge revigorado pela onda de descolonizações afro-asiáticas. Ainda segundo o autor, o nacionalismo, pelo sentido que adquiriu no processo histórico brasileiro, requeria a participação popular, manifesta na campanha pela criação da Petrobras, e que o tornava um conceito avesso ao consenso político. O nacionalismo obteve relevância e gerava repulsa na medida em que aprofundava a participação popular nos mecanismos decisórios; ou, em outras palavras, na medida em que promovia um mais intenso processo de democratização.

Tão próximos em algumas formulações teóricas, os conceitos de nacionalismo e desenvolvimento guardaram experiências políticas que, por vezes, eram antagônicas e conflituosas entre si. A ponto de permanecer o desenvolvimentismo como principal horizonte político do país durante o regime militar, à exceção – se é que foi de fato uma exceção, e não a consolidação de um modelo já testado na década de 1950 – dos primeiros anos de relativa ortodoxia na condução dos assuntos econômicos. Por outro lado, na experiência democrática, a constituição de um modelo de desenvolvimento alternativo não passara de pontos levantados pela minoritária, embora crescente, Frente Nacionalista. Diferentemente do desenvolvimento, o nacionalismo, durante o regime militar, esvazia-se e só é novamente evocado para reiterar a unidade política do país – ou a exclusão dos

1. GUIMARÃES, C.
Vargas e Kubitschek:
A longa distância entre
a Petrobras e Brasília.
In: CARVALHO, M. A. R.;
LESSA, R. República
no Catete. Rio de Janeiro:
Museu da República,
2001.

que a isso são contrários –, em especial, a partir de 1968.

A densidade semântica de um conceito, cuja diversidade de significados resulta da amplitude das experiências humanas nas quais a dimensão da linguagem é componente central, provém do fato de que um mesmo conceito guarda significados que, trabalhados de modos diversos, tornam-se referências a mais de uma experiência e estabelecem nexos entre momentos históricos distintos. A análise das mudanças que são imputadas aos seus significados pode ser reveladora de experiências cujo desdobrar envolve os mais variados espaços de tempo, desde o curto até o longo prazo.¹

Ambos os conceitos continuaram – e ainda continuam – a ocupar relevante papel na vida política e cultural do Brasil; não é surpreendente, portanto, que, mesmo durante o regime militar, tenha sido rica a produção intelectual sobre os referidos vocábulos. De fato, tanto o nacionalismo como o desenvolvimentismo permaneceram conceitos-chave às narrativas dos intelectuais que, compartilhando, embora não de forma homogênea, uma série de paradigmas e referências acadêmicas comuns, no grupo que foi denominado por alguns como a Escola Paulista de Sociologia,² lograram tornar sua crítica ao regime militar a predominante no espaço intelectual brasileiro nas décadas de 1970 e 1980.

É natural que o primeiro procedimento, para compreender qualquer discurso, seja o de conhecer melhor aqueles que o proferem. Difícil, nesse caso, é delinear o limite entre a formação das instituições que conformariam o espaço da Escola Paulista de Sociologia e a construção de sua identidade, a qual foi protagonizada pelos intelectuais que tiveram nela sua referência acadêmica, ou mesmo por terceiros, que de algum modo encontram nela importante interlocução.

Da geração de intelectuais que se formaram sob influência da Escola Paulista, e que emergiram ao contexto intelectual do Brasil durante o regime militar, alguns autores se destacam pela repercussão que suas obras tiveram no meio acadêmico brasileiro. Dentre esses, os autores cujas obras serão objeto de análise deste artigo são: Francisco Corrêa Weffort, Octavio Ianni, Fernando Henrique Cardoso e Francisco de Oliveira. Estes participaram da criação de instituições que marcaram a clivagem entre mestres e alunos, das quais se destaca o Seminário de Marx e o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), cujo principal mentor foi Fernando Henrique.

Florestan Fernandes, principal mestre, orientador de Fernando Henrique e Octavio Ianni, membro de uma geração anterior, não fez parte, ou o fez de forma marginal, das instituições organizadas por essa nova geração. Isso é significativo, pois estabelece um marco de fundação os que, em um novo momento histórico, conduziram importantes debates sobre a sociedade e a história brasileira. Não é possível, entretanto, compreender a produção acadêmica desse grupo sem que haja referências às instituições que os precederam, nas quais eles desenvolveram parte substantiva de seus trabalhos e na qual Florestan Fernandes teve peso

i. Sobre a polissemia de conceitos e da formação de experiências históricas nas quais a dimensão narrativa é imprescindível, ver: KOSELLECK, R. *Futuro passado dos tempos históricos*: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; Contraponto, 2006.

2. Sobre o termo Escola Paulista, ver: SORJ, B. *A construção intelectual do Brasil: da resistência à ditadura ao governo FHC*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001; MICELI, S. *Condicionantes do desenvolvimento das ciências sociais*. In: MICELI, S. (org.). *História das ciências sociais no Brasil*. v.1. São Paulo: Vertice, 1989; VIANNA, L. W. *Weber e a interpretação do Brasil*. In: SOUZA, J. *O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira*. Brasília: Editora UNB, 1999; VIANNA, L. W. *A revolução passiva no Brasil: iberismo e americanismo no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

decisivo antes, durante e após o golpe de 1964.

A Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo foi criada em 1933, antes mesmo da Universidade de São Paulo, cuja fundação data de 1934. Isso contribuiu para que a escola se tornasse uma dos marcos de fundação dos intelectuais que nela atuaram. Mas, como sugere o pressuposto teórico que embasa este artigo, não apenas os fatos importam, mas também a interpretação que deles se faz; e a interpretação dominante sobre o significado que teve a Escola Livre de Sociologia e Política para o pensamento intelectual brasileiro teve em Florestan Fernandes um de seus principais autores.

Florestan ajudou a organizar o Departamento de Antropologia e Sociologia da USP, em 1947, e tornou-se assistente catedrático e professor interino até 1964, quando assume definitivamente a titularidade da cátedra. É, principalmente, ao fim da década de 1950 que formulará interpretações sobre as particularidades da obra oriunda do instituto em que trabalha. Para que esse fim fosse atingido, a polarização com os escritos dos intelectuais do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado em 1955, foi uma estratégia comumente usada.

Luiz Werneck Vianna descreve com clareza a polarização que se forma e seu impacto na constituição de uma identidade intelectual aos sociólogos da Escola Paulista. O objeto prioritário de análise seria a modernização do Brasil; mas interpretada sob uma ótica específica. Afirma Werneck Vianna:

A oposição atraso-moderno deveria ser resolvida no plano societário, e não pela ação demiúrgica de um Estado sobreposto às classes sociais, qualificando o seu transformismo como de tipo societal, na medida em que operaria seus efeitos positivos a partir de transformações moleculares no tecido social, e que trariam consigo uma moderna estrutura de classes e a figura nova do cidadão. [...] Seu campo é o da sociedade civil, dos direitos, da reforma intelectual e moral, da cidadania – em uma palavra, o da constituição de uma ordem social competitiva.³

O enfoque societário – com base em um modelo de sociedade civil competitiva e autônoma – seria o aspecto que tornaria particular o trabalho desses intelectuais. Não apenas isso, mas também estariam, nesse enfoque, os germes da modernização, como também essa se realizaria em oposição ao modelo de transformismo estatal, da qual o ISEB seria o principal formulador em fins da década de 1950. A criação do Centro de Sociologia Industrial e do Trabalho (Cesit), em 1951, no âmbito da já referida universidade paulista, consolida essa opção interpretativa por esse centro canalizar sua análise para estudar aquilo que a sociedade pode oferecer de mais moderno, ou ainda, para aquilo que é responsável pela própria modernização da sociedade: seu setor industrial.

Promove-se, segundo Luiz Werneck Vianna, o ideal acadêmico oriundo das proposições sociológicas de Robert Merton. Segundo estas, além de servir como ponto de apoio à modernização da sociedade civil, a universidade também se organizaria de acordo com valores e hierarquia que lhe são internos,

3. VIANNA, L. W. A revolução passiva no Brasil: iberismo e americanismo no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 210-211.

não impostos por forças externas – leia-se, pelo Estado. Opção sábia, em face do contexto histórico no qual foi criada a universidade: aquele de derrota dos revoltosos de 1932. Procura-se, simultaneamente, autonomia em relação a um governo que tenta se afirmar perante as elites regionais e perante a mais forte dessas elites.

O ponto de vista que permearia os intelectuais da Escola Paulista, em suas diversas fases e gerações, seria, invariavelmente, seguindo essa interpretação, aquele de um *outsider* em relação às principais forças e instituições políticas do Brasil da década de 1930 e em relação às da República de 1946, em que pesem as grandes mudanças produzidas no cenário político brasileiro ao longo desse tempo.

Essa perspectiva não impede que a narrativa engendrada pela referida geração de intelectuais da Escola Paulista faça fortes referências ao regime deposto em 1964. Mais que isso, é proposição deste artigo que a crítica à ditadura militar promovida pela geração que se afirma em torno do Cebrap, e a construção do conceito de modernização que a referida geração promove guardam relações simbióticas com a crítica feita à República de 1946, não podendo a segunda ser compreendida sem a primeira. É nesse sentido que dois dos mais caros conceitos à República de 1946, o de nacionalismo e o de desenvolvimento, são submetidos a novos significados e destituídos de outros ao longo da constituição de ao menos três experiências, as quais são diversas e às vezes contraditórias, mas que são também complementares ao formarem um imaginário comum que terá importantes consequências à moderna formação política do Brasil. São elas: a experiência da interpretação do golpe, a da crítica ao seu modelo econômico e a da interpretação da transição democrática.

Não necessariamente as três referidas experiências distinguem-se uma da outra em função de marcos temporais diversos. Cada experiência constituiu diferente concepção sobre o tempo histórico brasileiro, para elaborar referências interpretativas da realidade social brasileira do final da década de 1960 e da de 1970 e que podem, ou não, compartilhar um mesmo marco temporal.

2. A experiência do golpe de 1964

A primeira experiência, aquela da interpretação do golpe, tem no conceito de populismo seu principal ponto de apoio, principalmente nas obras de Octavio Ianni e Francisco Weffort. Em 1965 e 1967, este publica dois importantes artigos nos quais analisa o referido conceito, e que vieram a ser publicados em livro ao fim da década de 1978. São intitulados, respectivamente, *Estado e massas no Brasil*, e *O populismo na política brasileira*. É do segundo a origem do trecho citado a seguir em que o populismo é definido como:

[...] ao mesmo tempo, uma forma de estruturação do poder para os grupos dominantes e a principal forma de expressão política da emergência popular no processo de desenvolvimento industrial e urbano.⁴

Trata-se de um conceito que não pode ser compreendido sem que esteja relacionado ao de desenvolvimento. De fato, há uma grande interlocução entre Weffort e as teorias da modernização que se difundiram na América Latina na década anterior à dos artigos do autor paulista. Essa interlocução foi analisada por Jorge Ferreira, que destaca a influência que teve o autor Gino Germani no referido movimento de difusão.⁵ O objetivo fundamental dessas teorias era compreender o processo de desenvolvimento tardio e acelerado em sociedades predominantemente agrárias e que estavam se tornando, em pouco tempo, urbanas e industriais. O impacto social desse processo não seria pequeno, e sua consequência era a constituição de uma sociedade não inteiramente moderna, mas que precisaria de um Estado forte – há nesse ponto um forte diálogo com a teoria marxista do bonapartismo, desenvolvido no famoso texto *O 18 brumário de Luís Bonaparte*.

O Estado forte seria inibidor da constituição de uma sociedade civil autônoma, nos moldes da tradição ocidental. O enfoque societário, desenvolvido no seio da Escola Paulista durante a década de 1950, ponte para a polarização com o ISEB e que foi analisado por Luiz Werneck Vianna, retorna com força na definição do conceito de modernização presente nas teorias do populismo.

Essa chave de interpretação da realidade brasileira tem consequências para o entendimento da política brasileira. O conceito de democracia, talvez como maior e mais significativo exemplo, esvazia-se por não referir-se a uma sociedade civil de tipo ocidental – avaliação que recebe contribuições, inclusive, do pensamento marxista: não há classes autônomas e homogêneas capazes de promover relações sociais modernas; por isso, o conceito de povo, unitário e sem divisões, tão caro ao que seria o populismo, vai de encontro à definição de sociedade moderna. O sentido pejorativo atribuído à primeira experiência de ampla participação popular na política brasileira não escapou a análises historiográficas mais recentes.ⁱⁱ A democracia da República de 1946 é assim analisada:

Deste modo, a nova democracia brasileira difere radicalmente do modelo registrado na tradição ocidental. E a diferença mais notável está em que nesta democracia de massas, o Estado se apresenta de maneira direta a todos os cidadãos.⁶

O modo brusco e acelerado das mudanças sociais decorrentes do desenvolvimento explica o populismo. O nacionalismo, por sua vez, também deve ser compreendido em relação aos dois conceitos precedentes, formando uma trinca analítica passível de interpretar a década de 1950 no país. Vejamos dois trechos em que o autor estabelece vínculos entre os três conceitos:

4. WEFFORT, F. C. O populismo na política brasileira. In: O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980, p. 63.

5. FERREIRA, J. O nome e a coisa: o populismo na política brasileira. In: O populismo e sua história. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

ii. Além do já citado Jorge Ferreira, ver também os trabalhos da historiadora Ângela de Castro Gomes.

6. WEFFORT, F. C. O populismo na política brasileira. In: O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980, p. 53.

Nestas condições, o nacionalismo passa a ser significativo politicamente quando o governo federal (particularmente na Presidência de Kubitschek) o encampa como cobertura ideológica do desenvolvimentismo. Aparece, pois, em coerência com o quadro geral, como uma forma de consagração do Estado, como uma transfiguração teórica do populismo.⁷

Em seguida:

O populismo, comparado ao nacionalismo, poderia ser caracterizado como expressão tópica e espontânea do processo de incorporação das massas ao regime político enquanto que o nacionalismo aparece como expressão global e ideológica deste mesmo processo.⁸

A ideia de que o nacionalismo é uma formulação teórica cuja função histórica é acobertar a estrutura social oriunda do desenvolvimento retoma com clareza as proposições próprias da Escola Paulista no fim da década de 1950 e no início da de 1960, segundo as quais suas formulações teóricas distinguiram-se das do ISEB pelo rigor metodológico das oriundas da primeira em contraposição aos ensaios motivados pela defesa dos interesses do Estado, que teriam sido uma característica do segundo instituto.

Há, também, grande proximidade com as críticas, oriundas do discurso político de grupos como a Política Operária, a Ação Popular ou o Partido Comunista do Brasil (ou, como ficou conhecido, o PCdoB), como reação à aproximação, que ocorrera alguns anos antes, entre o Partido Comunista Brasileiro – a partir da Declaração de 1958 e do Congresso de 1960 – e a Frente Nacionalista, sob predomínio do trabalhismo. Essa análise foi empreendida por João Marcelo Ehlert Maia⁹ e vai ao encontro da hipótese de César Guimarães, para quem a crítica – que evolui para uma interpretação historiográfica – dos intelectuais paulistas, na década de 1970, ao nacionalismo pressupõem a hegemonia deste na conjuntura política da década de 1960, fato que não ocorria, à exceção de seu predomínio no âmbito dos grupos situados à esquerda do espectro político. César Guimarães lembra que, no espaço do governo, houve apenas tópicos nacionalistas, mas, jamais, uma efetiva e ampla política econômica que seguisse as proposições mais democráticas – pois era este o traço mais inquietante – do nacionalismo.

O discurso que assim criticara a Frente Nacionalista e o PCB expõe o sentimento de marginalização de quem o profere; ou, ao menos, o elemento retórico que insere os autores que o utilizam em uma narrativa na qual os referidos ocupam o lugar próprio de um *outsider*: seja no âmbito acadêmico, seja no âmbito político. Ainda que haja uma recorrência a essas narrativas, a experiência desses intelectuais, no final da década de 1960, já é diversa daquela dos anos de 1950. Ou melhor, é diversa daquela que precedeu o ano de 1964. Mais do que utilizar, novamente, os mesmos elementos retóricos, Weffort atualiza essa narrativa e sua dimensão histórica:

7. WEFFORT, F. C. Estado e massas no Brasil. In: O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980, p. 54.

8. Ibid., p. 54.

9. MAIA, J. M. E. Esquerda e Escola Paulista de Sociologia: um itinerário sociológico do conceito de 'populismo' no Brasil. In: Teoria & Sociedade. N. 10, julho-dezembro de 2002.

Com efeito, a importância política das massas dependerá sempre da existência de uma transação entre os grupos dominantes, e esta transação agora se encontrava em crise. Se as massas serviram como fonte de legitimidade para o Estado, isto só foi possível enquanto estiveram contidas dentro de um esquema de aliança policlassista que as privava de autonomia.¹⁰

E continua:

E, apesar das intenções de alguns de seus líderes, encontrava-se condenado também pela fragilidade do populismo, que se mostrava incapaz não só de manter o equilíbrio de todas essas forças como também de exercer um controle efetivo sobre o processo de ascensão das massas.¹¹

As ideias de crise e incapacidade somam-se à já presente ideia de estado de transitoriedade, a qual é característica da estrutura social e política populista, como consequência da dimensão temporal conferida à trinca conceitual referida previamente: desenvolvimento, nacionalismo e populismo. Essa dimensão temporal é regida, do ponto de vista histórico, pelo conceito de desenvolvimento, que assume uma posição-chave nesse viés interpretativo. É o desenvolvimento que transforma, fortalece e enfraquece estruturas sociais e políticas que se formam de tempos em tempos para atender às novas demandas postas por esse processo. O desenvolvimento ordena o tempo histórico, determina suas demandas, e torna anacrônicas as formas que não mais lhe servem.

E anacrônicos são, agora, o nacionalismo e o populismo. Essa ideia atualiza a perspectiva *outsider*: Weffort não vislumbra apenas uma distância política ou acadêmica, ambas espaciais, mas também já vislumbra uma distância temporal, cujo marco principal foi o golpe de 1964:

Não obstante, talvez seja possível concluir, à luz de análise anterior, que chega ao fim, com a ascensão dos militares, o processo de democratização do Estado através do populismo: isto não significa dizer que estão cortadas em definitivo as possibilidades de que as pressões se façam sentir no poder. Significa, porém, que já não subsistem condições para que a pressão popular mantenha sob sua forma espontânea, a mesma eficácia que possuía. Com efeito, o novo poder instaurado pelos militares parece marcar o fim do mito de um Estado democrático de todo o povo, e, deste modo, assinala um ponto de inflexão na história política brasileira.¹²

A experiência do golpe constitui-se, então, em sua plenitude, segundo a dos intelectuais da Escola Paulista lhe dará. Mais do que um golpe de Estado, 1964 marcou o fim de um período histórico e das proposições políticas que lhe eram próprias, de acordo com essa interpretação. O título do artigo publicado por Octavio Ianni em 1967 sintetiza essa visão: *O colapso do populismo no Brasil*. A visão histórica desse autor é bem resumida no seguinte trecho:

10. WEFFORT, F. C. O populismo na política brasileira. In: O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980, p. 78.

11. Ibid.

12. WEFFORT, F. C. Estado e massas no Brasil. In: O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980, p. 59-60.

Alguns grupos e líderes [da democracia populista] perceberam as suas virtualidades, mas não conseguiram formular um projeto globalizador. Era uma mescla de empirismo e inteligência, audácia e manobra. Foi o resultado histórico das ações e interesses de diferentes grupos e classes sociais. Ele se produziu no jogo dos antagonismos internos e externos que singularizam essa etapa da história nacional.

Entretanto, o modelo getuliano só poderia ser negado sob duas formas radicais: a revolução socialista ou a reintegração plena no capitalismo mundial.¹³

13. IANNI, O. O colapso do populismo no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971, p. 122.

A singularidade da democracia populista e a sua negação histórica complementam-se e integram a dimensão temporal que perpassa a análise feita, no âmbito da Escola Paulista, da República de 1946 e do seu colapso. É preciso chamar atenção para a importância que os principais símbolos políticos do regime deposto mantêm durante o período militar: um dado que não é incompatível com a interpretação de Weffort e Ianni; mas que constitui mais um ponto a ser levado em conta na tentativa de articular a realidade política contemporânea aos escritos dos autores referidos.

Até 1966, quando foi outorgado o Ato Institucional nº 2, o sistema partidário permanecia o mesmo da República de 1946, embora lideranças trabalhistas, socialistas, camponesas, comunistas e nacionalistas tenham sofrido uma forte perseguição política. Em 1965, as vitórias da oposição em Minas Gerais e no Rio de Janeiro deram ímpeto a revoltas populares contra o regime que ocorreriam até 1968. Na década de 1970, as mortes de Juscelino Kubitschek e de João Goulart foram o estopim para amplas ondas de mobilização, sendo a segunda, inclusive, importante para deflagração da campanha pela anistia política. Mesmo no período da transição democrática, Leonel Brizola elege-se governador do Rio de Janeiro, o que mostra a força dos símbolos políticos do nacionalismo da República de 1946.

Não deixariam de ser, sob a ótica do populismo, atores políticos anacrônicos, representantes de um tempo histórico já esgotado.

É possível inferir, portanto, que a interpretação histórica que se sustenta sobre o conceito de populismo e sobre suas implicações para os conceitos de desenvolvimento e nacionalismo teve impacto significativo sobre os símbolos políticos da República de 1946, que contribuiu para dar significado ao golpe de 1964 ao longo do tempo, e criou um mecanismo de interpretação utilizado sobre atores políticos ainda importantes na sociedade brasileira. Para tanto, atualizou proposições já discutidas antes do período de 1964, tanto entre os grupos críticos ao PCB como nas instituições da Escola Paulista, com uma nova dimensão histórica, na qual o conceito de desenvolvimento permanece como chave central de interpretação do progresso histórico.

3. A segunda experiência: a crítica ao desenvolvimento no regime militar

No período entre 1967 e 1969 o regime sofrerá ainda outra inflexão, com a outorga de uma nova Constituição, do Ato Institucional nº 5, em 1968; e com a incorporação deste último à Carta, em 1969. De forma correlata a essa mudança política, dois outros movimentos, relevantes para o presente artigo, ocorrem no período: o começo do desenvolvimento econômico, propiciado pelo Plano de Ação Econômica do Governo, que ficou conhecido como o “milagre brasileiro”; e a onda de expurgos nas universidades públicas, que motivou a fundação do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento por professores da Universidade de São Paulo. Esses dois processos relacionam-se entre si a partir da pesada crítica que será feita ao modelo de desenvolvimento por intelectuais do Cebrap.

A natureza da crítica é significativa, pois, como se verificou nos escritos de Weffort e Ianni do final da década de 1960, as principais análises foram direcionadas ao conceito de nacionalismo, para as quais contribuiu, inclusive, o conceito de desenvolvimento. Há, nesse quesito, continuidade em relação à centralidade ocupada por este conceito no vocabulário político do nacionalismo-desenvolvimentista. Contudo, se por um lado o conceito de nacionalismo foi objeto de forte deslocamento semântico em fins da década de 1960, por outro o conceito de desenvolvimento passa por um processo de crítica severa por parte dos intelectuais da Escola Paulista, o qual seria mais lento, porém perseverante e complementar à crítica ao nacionalismo, embora não necessariamente se confunda com esta, e cujo resultado é uma mudança na valência com a qual o conceito de desenvolvimento era concebido até então. Esse processo constitui a segunda experiência de que trata este artigo.

O desenvolvimento foi um conceito relativamente unânime no espectro político brasileiro da década de 1950, conforme argumenta César Guimarães, conciliando opostos por meio das ideias de crescimento econômico e planejamento. Além disso, o desenvolvimento foi objeto de crescente e complexa reflexão intelectual, tanto do ponto de vista propriamente econômico – na Comissão Econômica para a América Latina, órgão vinculado à Unesco – como do sociológico, como se verifica tanto na criação do ISEB, por exemplo. De fato, é desta instituição que surgirão algumas das principais referências intelectuais do nacionalismo-desenvolvimentista, tanto por conta da repercussão que seus trabalhos obtiveram como também porque é em direta interlocução com eles – em especial com Guerreiro Ramos e Helio Jaguaribe – que boa parte da crítica ao nacionalismo realizará suas produções.

Segundo Vanilda Pereira Paiva¹⁴, a mudança na apropriação da síntese filosófica do existencialismo-culturalista, a qual inicialmente foi incorporada ao pensamento político brasileiro ao longo da década de 1940 de maneira autoritária, e

14. PAIVA, V. P. Paulo Freire e o nacionalismo-desenvolvimentista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

que sofreu inflexões entre fins da década de 1940 e a década de 1950 e passou a valorizar a experiência democrática, contribuiu de modo decisivo na constituição do nacionalismo-desenvolvimentista brasileiro. Do grupo de Itatiaia, do qual participavam intelectuais como Roland Corbisier e Helio Jaguaribe, à formação do ISEB, já no governo Juscelino Kubitschek, os termos nacionalismo, democracia, povo e desenvolvimento consubstanciaram-se em uma concepção política e social de caráter orgânico e unitário, para usar as palavras de Daniel Pécaut.¹⁵

Concebendo o tempo histórico por meio dos conceitos de fase e de progresso – este realizado não sem rupturas – o nacionalismo seria uma ideologia autêntica ao período em questão, por conferir uma interpretação acurada da realidade histórica e dos movimentos políticos necessários para que a sociedade brasileira superasse etapas – ou seja, se desenvolvesse – em direção à completa afirmação e independência, que havia se iniciado em 1822, mas que precisava, neste momento, também da afirmação econômica¹⁶. A democracia, nesse conjunto referencial, estaria indissolúvelmente articulada ao conceito de povo, cuja vontade política resumiria o progresso histórico e os demais conceitos sociológicos necessários à interpretação do momento histórico pelo qual passava o país.

Ainda que não seja desprovido de debates, heterogeneidade e mesmo fissuras, das quais o texto de Helio Jaguaribe *O nacionalismo na atualidade brasileira* é um exemplo, por ter sido o estopim de uma crise que provocou seu afastamento do ISEB, é possível pensar que o brevemente mencionado conjunto de referências intelectuais era comum ao pensamento do nacionalismo-desenvolvimentista, e nele o conceito de desenvolvimento tinha não pouca importância, como o próprio nome do movimento político sugere.

Essa centralidade, de certo modo, está também presente nos escritos dos intelectuais analisados neste artigo. Tome-se, por exemplo, o artigo de Octavio Ianni publicado no livro *Política e revolução social no Brasil*, organizado por ele mesmo, Francisco Weffort e Gabriel Cohn, em 1963. O artigo é intitulado, sugestivamente, “Processo político e desenvolvimento econômico”. Tendo sido escrito antes do golpe, o distanciamento entre o autor e o nacionalismo ainda é de natureza mais espacial que temporal. Ainda assim, não deixa de relacioná-lo ao desenvolvimento:

*E é nesse contexto [de desenvolvimento] que surge e se desenvolve o nacionalismo [grifo do autor]. Este movimento político é uma das manifestações mais abertas da burguesia industrial em ascensão. Como não teve forças suficientes para afirmar-se sozinha e impor as suas decisões às outras classes e aos outros grupos burgueses, ela foi obrigada a formular uma ideologia e um movimento orientados no sentido da preservação dos recursos e dos produtos do trabalho nacional.*¹⁷

Com relação ao desenvolvimento, contudo, não há, por parte de Ianni, um

15. PÉCAUT, D. Os intelectuais e a política no Brasil: entre o povo e a nação. São Paulo: Ática, 1990.

16. Ver, por exemplo, JAGUARIBE, H. O nacionalismo na atualidade Brasileira. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura; Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.

17. IANNI, O. Processo político e desenvolvimento econômico. In: _____. Política e revolução social no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965, p. 27.

distanciamento semelhante, reconhecendo no desenvolvimentismo uma decisão política com algum valor, embora reconheça ser esse processo próprio de momento histórico determinado. É uma visão que em muitos pontos se assemelha ao pensamento dos intelectuais do ISEB ou mesmo da Cepal, considerando mesmo um momento de tomada de consciência e de afirmação política:

[...] não se pode esquecer que o desenvolvimentismo é também o resultado de uma decisão, em face das opções que a história oferece aos povos. Para que ele se dê, é imprescindível que se produza também uma consciência histórica nova, em que o futuro envolve, em certo grau, a negação do passado e do presente.¹⁸

E logo após:

Nos últimos quarenta anos, o povo brasileiro libertou-se dos limites acanhados em que foi forçado a construir a sua vida, lançou-se no caminho do desenvolvimento de suas forças produtivas, na renovação de sua organização social e na constituição de inúmeros projetos para o domínio do próprio futuro.¹⁹

Assim, é o desenvolvimento que condiciona as disputas políticas no país, vislumbradas pelo autor da seguinte maneira:

São eles [*os acontecimentos recentes*] que dão substância e significação ao processo político nacional, determinado fundamentalmente pelas condições e tendências do desenvolvimento econômico-social da nação. As perspectivas do povo brasileiro, nos momentos de perplexidade que vem atravessando, são aqueles oferecidos por uma realidade complexa: democracia ou ditadura, com desenvolvimento econômico ou estagnação.²⁰

Embora o conceito de democracia não tenha a mesma semântica, de relação unitária e orgânica entre nação, Estado e povo, que o conceito dos autores do ISEB, o desenvolvimento tem uma grande complementaridade com o conceito de democracia, ao menos potencialmente e a depender dos desdobramentos políticos. As interpretações sobre o populismo ao final da década de 1960, desse mesmo autor e de Weffort, tornam o nacionalismo anacrônico e diminuem o significado democrático da experiência da República de 1946; mas mantém a centralidade do conceito de desenvolvimento e uma valência, se não positiva ao menos neutra do conceito.

Sob a ótica do conceito de desenvolvimento, a discussão sobre dependência, protagonizada por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto ao final da década de 1960, na Cepal, guarda semelhança com os argumentos até aqui analisados, tanto os anteriores como os posteriores ao golpe. Isso porque, no intuito de demonstrar a existência de relativa autonomia política nos espaços nacionais, Fernando Henrique e Faletto destinam uma função, temporalmente

18. Ibid., p. 50.

19. Ibid., p. 13.

20. Ibid., p. 15.

limitada, ao nacionalismo.²¹ A relação entre desenvolvimento e progresso histórico tem, contudo, diferenças:

É precisamente por isso que tem validade centrar a análise da dependência em sua manifestação interna, posto que o conceito de dependência utiliza-se como um tipo específico de conceito “causal-significante” – implicações determinadas por um modo de relação historicamente dado – e não como conceito meramente “mecânico-formal”, que enfatiza a determinação externa, anterior, que posteriormente produziria “consequências internas”.²²

Em seguida:

Os diferentes momentos históricos do capitalismo não devem ser estudados, pois, com um afã de encontrar sua repetição retardada nos países da periferia, mas para saber como se produziu, em cada momento particular, a relação entre periferia e centro.²³

A hipótese dos autores ergue-se sobre dois argumentos fundamentais: o primeiro, é que a relação de dependência não é meramente impositiva, mas sim articulada politicamente no interior das sociedades latino-americanas; o segundo, e complementar ao primeiro, é o de o desenvolvimento não busca superar uma defasagem que, supostamente, existiria entre o mundo desenvolvido e o subdesenvolvido, mas é, em si, uma manifestação, em determinadas condições históricas, da relação centro-periferia. Há uma mudança substantiva no teor do conceito de desenvolvimento: ele torna-se parte da relação de dependência, não seu viés de superação.

É importante notar que a tese de Cardoso e Faletto possui pontos de convergência com a interpretação sobre o golpe, embora esteja inserida em uma narrativa histórica, ou mesmo em um debate acadêmico, distinta da de Ianni:

Descrevemos também como os grandes temas da política do período correspondente à tentativa de formação e fortalecimento do mercado interno e da economia nacional – o populismo e o nacionalismo – foram perdendo substância e redefinindo-se em função do novo caráter de dependência.²⁴

Mas o conceito de desenvolvimento só se tornaria o objeto central das críticas de intelectuais com referência na Escola Paulista posteriormente, com o advento do Cebrap, do qual Fernando Henrique foi membro fundador.

Assim, a virada da década de 1960 a 1970 proporciona não apenas um novo espaço de observação – o Cebrap – como um novo objeto a ser observado, o desenvolvimento do “milagre brasileiro”. Ou melhor, o desenvolvimento, até então associado aos modelos econômicos propostos pelo nacionalismo-desenvolvimentista, manifesta-se em outro contexto histórico. Mas, nem por isso, deixa de ser analisado sob o prisma da crítica ao nacionalismo. O referido

21. CARDOSO, E. H.; FALETTO, E. Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979

22. Ibid., p. 23.

23. Ibid., p. 32.

24. Ibid., p. 142.

instituto cresceu produzindo trabalhos de análise sobre os impactos que a expansão econômica produzia sobre a estrutura social brasileira. Não à toa, os trabalhos referentes às mudanças demográficas tinham amplo destaque; pois eram um sintoma importante desses impactos e, ao mesmo tempo, demandados pelo setor privado, o que contribuía para o financiamento do Centro.

O lançamento de *São Paulo 1975: crescimento e pobreza* pode ser considerado um marco. Foi o primeiro livro lançado pelo Cebrap que obteve amplo alcance público e elabora uma crítica tenaz ao desenvolvimento promovido pelo regime militar, pelo seu caráter excludente.

A narrativa pela qual essa crítica se desenvolveria, contudo, foi expressa, de maneira mais contundente, densa e bem-acabada, por Francisco de Oliveira, no livro *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. A dualidade, segundo o autor, seria o modelo teórico a partir do qual o desenvolvimento brasileiro foi concebido pelo nacionalismo-desenvolvimentista. Sua crítica é ácida e importante para a formulação do significado que adquiriu o “milagre brasileiro”:

A dualidade reconciliava o suposto rigor científico das análises com a consciência moral, levando a proposições reformistas [...]. Mas ainda assim o prestígio dos economistas penetrou largamente as outras ciências sociais, e se tornaram caudatárias: “sociedade moderna”-“sociedade tradicional”, por exemplo, é um binômio que, deitando raízes no modelo dualista, conduziu boa parte dos esforços na Sociologia e na Ciência Política a uma espécie de beco sem saída [...].²⁵

Em seguida, deixa ainda mais clara a relação entre o mecanismo da dualidade e o pensamento nacionalista. O pensamento da Cepal seria o principal responsável pela elaboração desse modelo teórico. Segundo Oliveira:

A teoria do subdesenvolvimento foi, assim, a ideologia própria do chamado período populista; se ela hoje não cumpre esse papel é porque a hegemonia de uma classe se afirmou de tal modo que a face já não precisa da máscara.²⁶

Explicita então sua tese:

[...] a história e o processo da economia brasileira no pós-anos 30, contém alguma “especificidade particular”; isto é, a história e o processo da economia brasileira podem ser entendidos, de modo geral, como a da expansão de uma economia capitalista – que é a tese deste ensaio –, mas esta expansão não repete nem reproduz “ipsis litteris” o modelo clássico do capitalismo nos países mais desenvolvidos, nem a estrutura que é o seu resultado. Incorpora-se aqui, desde logo, a advertência contida em numerosos trabalhos, de não tomar-se o “classicismo” do modelo ocidental como “regra estrutural”.²⁷

E mais adiante:

Nessas circunstâncias, a expansão do capitalismo no Brasil repousará, essencialmente, na

25. OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 4. ed. Petrópolis. Editora Vozes; Cebrap, 1981, p. 11

26. *Ibid.*, p. 13.

27. *Ibid.*, p. 37.

dialética interna das forças sociais em pugna; serão as possibilidades de mudança no modo de acumulação, na estrutura do poder e no estilo de dominação, as determinantes do processo. No limite, a possibilidade significará estagnação e reversão à economia primário-exportadora. Entre essas duas tensões, emerge a revolução burguesa no Brasil. O populismo será sua forma política, e essa é uma das “especificidades” particulares da expansão do sistema.²⁸

28. Ibid., p. 39.

29. Ibid., p. 75.

Francisco de Oliveira tenta destituir o conceito de desenvolvimento de todo o significado político que lhe dera substância nas décadas anteriores. Trata-o como um processo de expansão capitalista do qual o nacionalismo-desenvolvimentista – e para realizar sua interlocução seleciona a Cepal e o ISEB – era mera cobertura, superficial e falsa. Em contrapartida, o desenvolvimento é envolto em uma valência extremamente negativa, associada à exclusão e à desigualdade social. A ruptura histórica, experiência temporal realçada pelas interpretações de Weffort e Ianni sobre o golpe militar, perdem espaço para uma ideia de continuidade histórica: o desenvolvimento permanece, mas fora sempre negativo e sempre alheio às proposições nacionalistas por serem estas, acima de tudo, falsas.

O sistema evidentemente se move, mas na sua recriação ele não se desata dos esquemas de acumulação arcaicos, que paradoxalmente são parte de sua razão de crescimento; ele aparenta ser, sob muitos aspectos, no pós-64, bastante diferenciado de etapas anteriores, mas sua diferença fundamental talvez resida na combinação de um maior tamanho com a persistência dos antigos problemas. Sob esse aspecto, o pós-64 dificilmente se compatibiliza com a imagem de uma revolução econômica burguesa, mas é mais semelhante com o seu oposto, o de uma contrarrevolução. Esta talvez seja sua semelhança mais pronunciada com o fascismo, que no fundo é uma combinação de expansão econômica e repressão.²⁹

Enquanto o desenvolvimento estabelece o nexo de continuidade, há a percepção de que o autoritarismo se estreita no pós-1964, e aprofunda contradições. A partir da década de 1970, seria comum associar o desenvolvimento à expansão capitalista e ao autoritarismo político. Essa narrativa se desenvolve como o trabalho de Francisco de Oliveira é exemplo, de modo conexo com as críticas ao nacionalismo do período anterior a 1964.

A experiência da crítica ao desenvolvimento é elaborada em etapas onde, na primeira, o conceito é dotado de autonomia perante o nacionalismo; na segunda, ele é desvinculado da ideia de progresso histórico pressuposto pelo nacionalismo; e, na terceira, ele é associado à experiência de desigualdade e autoritarismo, processo para o qual contribuíram as interpretações nacionalistas. Por isso, essa experiência se desenvolve de forma mais lenta que a primeira, paulatinamente, por meio de diversos trabalhos e escritos produzidos dentro e fora do Cebrap. A ideia de ruptura histórica, presente na primeira experiência dá

lugar à ideia de continuidade, o que é resultado da ênfase à crítica ao conceito de desenvolvimento. Se a primeira experiência tinha como chave principal os conceitos de populismo-nacionalismo-desenvolvimento-populismo; pode-se dizer que os três principais a essa segunda experiência são nacionalismo-desenvolvimento-autoritarismo. Não à toa, populismo e autoritarismo guardam entre si uma relação próxima.

De fato, ambas as experiências são complementares e mesmo se entrelaçam ao darem continuidade – ou tomarem por referência – embora de modo diverso, a narrativa de crítica ao nacionalismo para interpretar o momento presente, marcado pelo regime militar, e ao dar prosseguimento à figura do narrador *outsider*. Em resumo, à compreensão do tempo presente é imprescindível o recurso às referências acadêmicas forjadas na tradição intelectual da Escola Paulista. Dão continuidade a essa tradição por meio de experiências que se superpõem uma a outra, revelando algumas contradições e uma grande complementaridade nas referências políticas e intelectuais.

4. A experiência da redemocratização

Concomitantemente à experiência de crítica ao regime militar, por meio da trinca desenvolvimento-autoritarismo-nacionalismo, surge outra experiência dentre esses intelectuais: a experiência do engajamento político na década de 1970, que evoluirá para a experiência da participação na transição democrática. Se fosse possível delimitar temporalmente essa experiência, os marcos poderiam ser o ano de 1974, quando, por ocasião de eleições parlamentares nacionais, o partido do Movimento Democrático Brasileiro resolve mudar a atitude de boicote ao regime e promove uma ampla campanha para a qual contou com o auxílio direto de intelectuais do Cebrap; e os anos 1982-1984, quando ocorrem eleições nas quais a oposição sai vitoriosa nos três principais estados brasileiros, e a transição política assume uma dinâmica que, embora não impedisse a atuação desses intelectuais, condicionava-a a um modo diverso daquele experimentado na década de 1970.

O lançamento do livro *São Paulo 1975: crescimento e pobreza* ocorre um ano após a consultoria prestada por intelectuais, dentre os quais se destacam Fernando Henrique e Francisco Weffort, a Ulysses Guimarães nas eleições de 1974. Após esse momento, foi crescente o engajamento dos sociólogos do Cebrap em espaços como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e, mais tarde, mesmo em movimentos mais amplos, como os pela anistia, as greves do ABC paulista do fim da década e na organização partidária, em especial do MDB paulista e do Partido dos Trabalhadores.

O que ocorre, entretanto, não é uma simples defesa da democracia; afinal, este conceito já era presente – e importante – no vocabulário tanto do

nacionalismo-desenvolvimentista como no vocabulário da Escola Paulista desde a década de 1950. A ausência de uma democracia nos moldes da tradição ocidental é, afinal, o mote a partir do qual o período da República de 1946 é interpretado por Weffort como incompleto, anacrônico, não moderno ou transitório.

Cabe analisar a relação que o conceito de democracia estabelece com as críticas ao desenvolvimentismo e o modo pelo qual o conceito, forjado dessa maneira, articula o sentido político do engajamento dos referidos intelectuais. Com isso, a interpretação do período deixa de ser apenas a de um momento de reivindicação por democracia e passa a orientar-se pelo sentido da democracia era, então, reivindicada. Trata-se de um conceito que não pode ser compreendido fora do contexto de crítica ao nacionalismo-desenvolvimentista, que marcou a tradição intelectual da Escola Paulista desde a cátedra de Florestan Fernandes.

Um artigo sobre o tema teve especial repercussão nesse contexto: é o trabalho “A questão da democracia”, de Fernando Henrique Cardoso, publicado inicialmente no início da década de 1970 e republicado, em 1975, no livro *Autoritarismo e democratização*, que reúne artigos do referido autor, quando já plenamente atuante no Cebrap. O argumento do autor gira em torno do que seria a democracia, mas compreendida a partir de uma análise cuja orientação gira em torno da questão sobre que lugar em que a democracia ocupa na sociedade brasileira. Para tanto, utiliza o vasto leque conceitual que teceu para compreender a realidade autoritária do Brasil sob o regime militar:

Este [ideologia da guerra fria], se de fato tornou-se anacrônico do ponto de vista da situação política internacional, não deixou de ter uma base objetiva e de ser útil para outros fins dos grupos políticos vencedores. Com efeito, o autoritarismo prevalecente permitiu a reorganização do aparelho de Estado, liquidou o sistema partidário anterior (e com ele a representação política das classes populares e trabalhadoras urbanas, bem como de setores importantes das antigas classes dominantes) e incorporou ao processo político, sob novas condições, as Forças Armadas e os grupos sociais que expressam os setores monopólicos da economia. Essas condições contribuíram para moldar o “milagre econômico” nos termos em que se deu: com concentração de renda e desigualdade social.³⁰

E logo após:

Para ser um pouco mais preciso, o que se chama presentemente de “modelo político” é o sistema de poder que assumiu a forma burocrático-autoritária e que tem funcionalmente dois eixos não excludentes, um tecnocrático e outro militar. Por trás dele, estão os interesses da expansão capitalista, nas suas vertentes, a empresa estatal e o conglomerado internacional, aos quais se liga uma burguesia local que em por ser caudatária e dependente deixa de ser importante como força econômica e social.³¹

O desenvolvimento, predominante no progresso histórico brasileiro – e aqui

30. CARDOSO, F. H. A questão da democracia. In: _____. *Autoritarismo e democratização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p. 225.

31. *Ibid.*, p. 226.

há uma retomada do argumento de submissão do nacionalismo ao desenvolvimento, próprio da primeira experiência analisada neste artigo – assume feições autoritárias, compreendidas sob os vocábulos de monopólio e de tecnocracia, que ganham sentido sob o signo do complexo burocrático-autoritário orientado a promover o desenvolvimento do capitalismo. Uma notável contribuição para compreender o funcionamento do Estado no Brasil, mas que não deixa de beber na fonte de experiências pregressas, em que a crítica ao regime militar se articula por meio de argumentos oriundos do – e que ainda fazem referência ao – nacionalismo-desenvolvimentista.

Ora, é justamente, e somente, em oposição a esse conjunto de conceitos que conferia significado ao momento histórico brasileiro de então que o conceito de democracia adquire sua verdadeira densidade. A democracia só poderia ser compreendida nos marcos da tradição ocidental – mesmo liberal – de valorização extrema da sociedade civil, em oposição, e não comunhão, com o poder público, tal como entendida sob o prisma de crítica ao regime e ao desenvolvimento. É na superação, portanto, da forte burocracia pública, por onde se articula o desenvolvimento, que repousa a possibilidade de construção da democracia:

[...] no Brasil, com mais força e de modo mais desordenado, o próprio ímpeto do crescimento está gerando condições sociais, que a vida política, para dinamizar-se, terá que expressar como uma contradição com o estilo burocrático-repressivo do regime.³²

O eixo temporal sofre uma mudança com relação ao que era no nacionalismo-desenvolvimentista, articulado entre dependência e independência; para operar sob o binômio autoritarismo-democracia, no qual o conceito de desenvolvimento não mais opera a transição do signo anterior ao posterior, mas, pelo contrário, é historicamente superado na transição que se efetua. Nesse sentido, é interessante ver a que ponto chegou a crítica ao conceito de desenvolvimento na obra de Fernando Henrique; mesmo compreendo o desenvolvimento como parte vital à tradição política brasileira, na medida em que o país se compreende como subdesenvolvido, ou de Terceiro Mundo:

Seria difícil, depois disso que o próprio cerne da civilização ocidental permanecesse intocado: o que está em jogo é a crença na Razão ou pelo menos a crença no modo pelo qual a Razão se faz presente com técnica e como princípio formal de ordenação do mundo.

Deriva daí também, embora nem sempre de modo imediato, a crise da ideia de desenvolvimento econômico. Para entender-se a contribuição das ciências sociais ao debate contemporâneo e para delimitar seus alcances é necessário, portanto, ver do ângulo deste debate o mesmo grande problema que atormenta, a nível mais geral, o pensamento ocidental. A consciência da existência de um “problema do desenvolvimento”, eu constitui o bê-á-bá da contribuição do pensamento se não do Terceiro Mundo, pelo menos sobre o Terceiro Mundo, supôs sempre

32. Ibid., p. 232.

um parâmetro: sabia-se o que significava o progresso e este era almejado. Hoje, no centro, põe-se em dúvida a ideia de progresso que permitiu a construção da civilização contemporânea, graças ao domínio da Técnica pela Razão.³³

A mudança histórica, no Brasil, não mais é interpretada sob a lógica do desenvolvimento, mas sob a lógica da crise. Crise também do desenvolvimento. Não à toa, é esse o conceito que orientará um debate ocorrido em 1978, que deu origem a um texto, publicado na *Revista de Cultura & Política*, no qual, em harmonia com os crescentes movimentos políticos no Brasil, o tema da democracia já era abordado sem maiores receios. Para entender esse texto/debate, é necessário entender o contexto de sua publicação, relevante ao argumento aqui desenvolvido.

Ao fim da década, ao invés de retroceder, o engajamento desses intelectuais aprofunda-se. Um dos sintomas dessa mudança de atitude foi a criação, em 1977, do Cedec, capitaneada por Francisco Weffort, após sua saída do Cebrap. Essa saída não ocorre exatamente por conflitos políticos ou intelectuais, mas por conta de uma diferente percepção sobre qual deveria ser o papel do intelectual brasileiro na conjuntura política que se afirmava no final daquela década. Weffort e os que com ele se organizaram – cito José Álvaro Moisés e Marilena Chauí, como exemplo – vislumbraram no recém-criado instituto um modo de interpretar o tempo em que viviam e, assim, nele agir.

O editorial do primeiro número da revista é bastante claro em seus objetivos:

No quadro atual da sociedade brasileira torna-se cada vez mais importante estabelecer condições propícias ao estudo e ao debate das questões mais inquietantes que desafiam as sociedades latino-americanas.

O nosso ambiente de criação da cultura esteve quase sempre ligado à expansão das funções ESTATAIS, contribuindo para favorecer um estilo de trabalho intelectual cujo protótipo em épocas mais recentes é o tecnocrata, reavivando as raízes autoritárias da tradição da cultura brasileira.

Cumprir, nos dias que correm, criar condições para o desenvolvimento de visão crítica do passado e do presente, reafirmando suas ligações com a perspectiva de democratização econômica, social e política de nosso país. Trata-se de incentivar o debate através do qual se possa afirmar a riqueza da pluralidade e da diversidade do pensamento, fundamental para o desenvolvimento político e cultural nacional. Trata-se de recuperar traços do desenvolvimento histórico da sociedade que a ótica autoritária sempre ajudou a desarticular, mas cuja potencialidade inovadora e crítica o quadro cultural brasileiro já anuncia.

É com esse espírito que é proposta a REVISTA DE CULTURA CONTEMPORÂNEA,ⁱⁱⁱ cuja realização no tempo procurará responder a esses desafios. Para isso, convidamos todos aqueles identificados com esses objetivos amplos para nos ajudar cooperando e criticando.

Tal caminho abre-se como mais uma forma de atuação do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea [Cedec], buscando perceber no presente os germes de mudança para uma

33. CARDOSO, F.H.

O desenvolvimento na berlinda. In: _____.

As ideias e o seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. Petrópolis: Vozes: Cebrap, 1980, p. 130.

iii. A revista, em seus dois primeiros números, foi intitulada *Revista de Cultura Contemporânea*; o que mudou a partir do terceiro número. Foi alegado, em editorial, que outra revista então teria começado a ser publicada com um título semelhante.

sociedade democrática, articulada e participante.³⁴

Ao relacionar o ambiente de criação da cultura com as funções estatais, há uma referência, novamente, ao pensamento nacionalista e ao ISEB, o que mostra a imersão no contexto narrativo que se desenvolve na Escola Paulista durante a década de 1970. O primeiro objetivo da revista, portanto, é reafirmar a visão crítica à interpretação nacional-desenvolvimentista sobre o período histórico anterior. Na verdade, Weffort, autor de escritos importantes na década de 1960 que corroboraram com a interpretação de mudança histórica promovida pelo golpe de 1964, com o recurso à chave de interpretação do populismo, deixa transparecer no editorial, que ajudou a elaborar, uma ótica que mais se assemelha àquela da segunda experiência: a continuidade entre a República de 1946 e o regime militar parece ser mais clara que os pontos de ruptura: a ótica autoritária conecta os dois períodos.

A perspectiva de *outsider* reafirma-se, também, no editorial. Contudo, há uma diferença de postura: o *outsider* e os germes de uma nova cultura devem, agora, ser promovidos por esses intelectuais. Há uma perspectiva de engajamento que o papel oposicionista ao trabalhismo da década de 1960 e o forte autoritarismo da década de 1970 ajudou a sufocar. Na experiência da ainda incipiente Abertura política, entretanto, a postura muda.

É justamente nessa situação que se torna perceptível a falência do conceito de desenvolvimento como orientador do progresso histórico. O uso do vocábulo no editorial é completamente destituído dos significados atribuídos ao conceito pela narrativa do nacionalismo. De fato, o binômio autoritarismo-democracia que desde meados da década de 1970 ganha relevância nos escritos políticos desses intelectuais, se descola do binômio dependência-independência, por meio do qual o progresso histórico do país era interpretado pelo nacionalismo-desenvolvimentista. Essa experiência, a de luta por democracia no contexto intelectual da Escola Paulista, ganhará intensidade nesse momento e terá no conceito de crise um importante suporte. A mudança histórica não seria, então, promovida pelo desenvolvimento, mas pela falência de um modelo político e social que se prolonga no país desde a era Vargas.

Essa interpretação histórica é exposta em três artigos publicados, respectivamente, no início de cada um dos três primeiros números da revista. Neles o conceito de democracia, a ótica autoritária da República de 1946 e sua herança são tratados primorosamente por Weffort. O tema abordado é a relação entre movimento operário e democracia, no passado e no presente.

[...] partindo sempre de questões formuladas no presente, o significado do conhecimento da história para a ação é precisamente o de constituir um dos meios de que dispomos para julgar da pertinência das próprias perguntas que o inspiraram e, portanto, da pertinência das

34. Revista de Cultura Contemporânea. São Paulo: Editora Global; Cedec. Ano 1, nº 1, julho de 1978.

alternativas de ação que imaginamos adequadas ao momento atual. Como resolver as nossas indecisões atuais diante da questão das relações entre movimento operário e democracia sem entendermos o nosso passado de *meia democracia* [grifo meu] e de uma muito duvidosa independência operária? Conhecer o passado é um meio de conhecer o presente. Portanto, mais do que um conhecimento supostamente puro ou neutro, estas questões implicam, queiramos ou não, um ajuste de contas, porque elas interrogam não apenas realidades exteriores a nós, mas sobretudo a nós mesmos.³⁵

A luta pela democracia no presente deve, portanto, ser contemplada sob uma interpretação histórica do passado recente, em que tema semelhante, qual seja, a relação entre movimento operário e democracia, se colocou. O salto desse argumento para a crítica ao nacionalismo, por sua vez, é claro. Então, torna-se clara na contraposição feita entre duas interpretações sobre a história do país: a da crítica feita de fora – aquela do *outsider* – e a da ideologia, produzida dentro do Estado:

Se a situação atual nos propõe uma pergunta fundamental sobre a história e se esta nos inspira uma revisão do passado, isto não significa que as nossas ideias atuais sobre as relações entre movimento operário e democracia definam uma perspectiva a realizar-se fatalmente nem que esteja definido o sentido destas relações. Ao contrário: é exatamente porque a pergunta suscita dúvidas que se faz necessário rever o passado. Neste sentido, o que interessa é a história como crítica, jamais como ideologia, pois se a justificação ideológica necessita de mitos por que não buscá-los no presente ou em nossas aspirações para o futuro, poupando-nos deste modo o esforço de reconstituir o passado, embora seja de modo superficial?³⁶

A crítica só pode ser promovida por quem é *outsider*, e somente desse movimento pode surgir uma interpretação histórica fidedigna. Nessa, o movimento operário funciona como uma metonímia da sociedade civil, e a tradição da Escola Paulista de valorização desta em contraposição ao Estado – lembremos do CESIT – é retomada a partir das análises sobre o sindicalismo e o Estado na República de 1946:

Não há movimento operário independente sem democracia e não há democracia sem movimento operário independente. A questão é do presente, da história que se está fazendo e da que se tem para fazer, mas é também do passado. Quanto ao passado, já se escreveu algo sobre a democracia e, um pouco mais, sobre o movimento operário. Mas o tema de suas relações permanece, de certo modo, esquecido. Como entender a dependência (relativa, sem dúvida) do movimento operário em face do Estado no período democrático? Esta pergunta, que se tornou clássica nos estudos sobre o sindicalismo brasileiro desde os trabalhos pioneiros de Aziz Simão e Juarez Brandão Lopes, sugere hoje uma outra indagação como contrapartida: como entender uma democracia que obrigava os sindicatos, e por extensão o movimento operário, a uma posição de dependência em face do Estado?³⁷

35. WEEFORTH, F. C. Democracia e movimento operário. Parte I. In: Revista de Cultura Contemporânea. São Paulo: Editora Global; Cedec. Ano 1, nº 1, julho de 1978, p. 8.

36. Ibid., p. 10.

37. Ibid., p. 7.

A fala de Weffort é aquela de um intelectual crítico, cujo ponto de vista é embasado não apenas por estar fora do Estado no presente, mas por basear-se em um diálogo intelectual que tem a si mesmo como crítico e *outsider*; diferentemente de uma tradição política marcada pelo autoritarismo que as culturas do apaziguamento e do favor produzem. A democracia viria em oposição a essa situação, para o que a perspectiva acadêmica da qual fala seria de grande valia. Essa perspectiva autoritária é associada, simultaneamente, à ditadura e ao sistema político erguido em 1946 – ou melhor, ao modo como esse se desenvolveu. O progresso histórico brasileiro não deriva, portanto, do desenvolvimento, mas da negação de uma tradição do nacionalismo-desenvolvimentista e o conjunto de símbolos a ela relacionados, como o ISEB, por exemplo.

Assim, no tempo contemporâneo à publicação dos referidos artigos, em 1978, Weffort vislumbra duas crises que permeiam tanto o governo como a oposição. Uma crise conjuntural, que reflete um impasse nas estratégias de um e de outro; e uma crise institucional, que se prolonga desde 1930, e é interpretado por ele segundo a proposição já argumentada em seus artigos da década de 1960, em que o conceito de *bonapartismo* é utilizado para interpretar o arranjo de forças políticas no país:

Pelo lado das oposições, eu acho que também se configura uma situação de impasse que se revela em duas dimensões, a meu ver, fundamentais. Em primeiro lugar está a alta direção do MDB, que confere à temática das oposições em geral, uma orientação estritamente político-institucional num nível que não tem sido capaz de entroncar com os movimentos efetivos da sociedade civil. Em segundo lugar, os movimentos que ocorrem dentro da sociedade civil, só têm alcançado ressonância, enquanto sejam capazes de traduzir a sua mensagem nos mesmos termos político-institucionais. Neste sentido, a temática das oposições não assume uma conotação social e só precariamente assume uma conotação econômica. [...] Tudo isto significa que as oposições, não obstante tenham crescido muito, não passam de um horizonte estritamente liberal clássico nas suas propostas. Significa que elas também são frutos da velha crise institucional. Significa que há uma crise das instituições do Estado, na qual as próprias oposições emergem, e à qual não sabem dar resposta, e se comportam como se fosse ainda possível uma alternativa de tipo liberal clássico.³⁸

A crise, portanto, é o caminho por onde a transição, não apenas para a democracia, mas para a modernidade, poderá ocorrer. Mais do que isso, todo o período que até aquele momento havia sido definido sob o signo do nacionalismo-desenvolvimentista, passa, no artigo de Weffort, a ter no signo de crise uma importante chave de interpretação. Aprofundar e superar a crise significa fugir das soluções que se encontram no seio do Estado e articular uma oposição imersa na sociedade civil, organizada em classes homogêneas e modernas.

38. Revista de Cultura Contemporânea. São Paulo: Cedec; Paz e Terra. Ano 1, n° 2, janeiro de 1979, p. 44.

Ao binômio dependência-independência, cuja superação se dá pelo desenvolvimento, opõe-se o binômio autoritarismo-democracia, cuja superação se dá pela crise. Esse movimento semântico faz com que a terceira experiência seja a que promove a maior ruptura com o nacionalismo-desenvolvimentista: nas duas experiências anteriores, o conceito de desenvolvimento permanecia como central na concepção do tempo histórico brasileiro. Esta é a principal marca da terceira experiência, que se forja em meio à Abertura política, promovida em fins da década de 1970. O impacto que a ação política desses intelectuais, orientada pela interpretação histórica analisada ao longo desse artigo manifesta-se, ainda, no seguinte trecho:

Alguém já disse, com razão, que o sistema político da democracia de 46 não deixou herdeiros mas órfãos. Será isto também verdade para a esquerda? Como se definem aqueles que Gramsci nomeava como os “intelectuais orgânicos” da classe operária em relação ao seu próprio passado? Se eles preferem assumir a responsabilidade de sua própria história, ou seja, se eles preferem definir-se como “herdeiros”, o problema que inevitavelmente se coloca em face das questões do presente de uma esquerda perplexa e desvinculada da classe operária, é o de uma avaliação crítica da herança recebida.

“As perguntas cruciais de uma etapa como esta são por demais clássicas para serem desconhecidas: a que herança renunciamos? Com que parte da herança devemos ficar? Aos herdeiros cabe ajustar contas com o passado pelo qual são responsáveis. Os órfãos não têm evidentemente nenhuma pergunta a fazer. Assustados com o mundo hostil do presente, incapazes de formular qualquer pergunta sobre o futuro, o que pedem é apenas serem esquecidos.”³⁹

O uso da palavra *órfãos* esvazia o conteúdo que o vocábulo herdeiros poderia assumir: de fato, o esvaziamento faz-se necessário por ser esse um tempo diferente, em que os símbolos do nacionalismo já seriam anacrônicos e pouco úteis na luta pela democracia. Os artigos foram escritos com o primeiro surto de greves no ABC paulista, iniciados em 1978. Não à toa, foram muitos os intelectuais que, compartilhando a interpretação de Weffort, enxergaram no movimento um novo sindicalismo, e nele participaram ativamente, levando consigo suas narrativas que explicavam o que era e para onde deveria ir o país.

5. As narrativas da Escola Paulista e a formação política do Brasil contemporâneo

Essas narrativas foram forjadas em três experiências, as quais eram diversas e por vezes contraditórias – para que não o fossem, deveriam ser apenas narrativas, e não também experiências – mas também entrelaçadas entre si e complementares na elaboração de uma visão de mundo que negava o

39. WEFFORT, F. C. Democracia e movimento operário. Parte III. In: Revista de Cultura & Política. São Paulo: Global Editora; Cedec. Ano 1, nº 1, agosto de 1979, p. 18.

nacionalismo-desenvolvimentista, ao deslocar seus significados, ao submeter seus conceitos a valências distintas e ao elaborar uma chave de interpretação histórica radicalmente distinta daquela do ISEB. Essa visão se tornaria predominante no Brasil nas décadas que se seguiram, quando foram submetidas, não se tenha dúvida, a novas experiências políticas. Certamente, por exemplo, a mudança na dinâmica da transição democrática que ocorreu entre 1982 e 1984, quando a oposição que lograra chegar ao poder nos estados do Sudeste⁴⁰ e mesmo no governo federal, assumiria a condução ao novo regime político.

É inegável, contudo, a relação do novo regime com as interpretações oriundas da crítica ao regime militar que aqui foram analisadas. Diga-se, por exemplo, a intensa participação dos referidos intelectuais na fundação dos dois principais partidos na atualidade brasileira, o PT e o PSDB. Ambos, não à toa, de origem paulista. Esse fato se relacionaria com a ampliação do poder político de São Paulo, que na República de 1946 não exercia poder político condizente com o dinamismo de sua economia? Por enquanto, o que o presente trabalho pretende apresentar é apenas o fato de que a crítica ao regime militar, no referido meio acadêmico, não pode ser compreendido sem sua relação intrínseca com o posicionamento que esses intelectuais tinham perante o nacionalismo-desenvolvimentista.

De que maneira somos tributários ou negamos essas experiências? Distintas entre si, elas retomaram, em diversos momentos, as mesmas referências conceituais e narrativas constituídas na década de 1950, e atualizaram sua perspectiva aos desafios que o mundo político colocava. Ao mesmo tempo, moldavam referências e identidades que orientariam sua ação política a partir da negação da República que havia sido deposta em 1964 e de seus principais signos políticos.

O lugar histórico do conceito de desenvolvimento confere a este uma importância para a formação política do Brasil moderno que corre o risco de ser ignorado se o conceito for contemplado pela ótica exclusivamente econômica. Pode-se dizer hoje que o nacionalismo-desenvolvimentista se mantém vivo. Tanto por meio da valorização do conceito de desenvolvimento, presente inclusive na Constituição de 1988, como por meio das teses nacionalistas e das forças políticas que reivindicam a herança da República de 1946. Mas quais significados ele hoje carrega, e qual a consequência disso para a ordem política que começa a estabelecer-se na década de 1980? Ou ainda, que significado tem o conceito de desenvolvimento no ordenamento político atual? Para responder a essa pergunta, é importante que se leve em consideração, também, os discursos que orientaram sua formação, alguns dos quais forjados nos trabalhos dos intelectuais paulistas aqui analisados e cujas interpretações assumiram não pouca importância no país. §

40. Sobre o papel dos governadores na transição, ver ABRUCIO, F. L. Os barões da federação. Os governadores e a redemocratização brasileira. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. *Os barões da federação. Os governadores e a redemocratização brasileira*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- FERREIRA, J. O nome e a coisa: o populismo na política brasileira. In: _____. *O populismo e sua história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- GUIMARÃES, C. Vargas e Kubitschek: A longa distância entre a Petrobras e Brasília. In: CARVALHO, M. A. R.; LESSA, R. *República no Catete*. Rio de Janeiro: Museu da República, 2001.
- BARBOSA, L. M. *Crise e transição na Revista de Cultura & Política (1978-1982): uma análise do momento da Abertura*. PUC-Rio: Dissertação de mestrado. Agosto de 2010.
- CARDOSO, F. H. A questão da democracia. In: _____. *Autoritarismo e democratização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- _____. O desenvolvimento na berlinda. In: _____. *As ideias e o seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrobras: Vozes: Cebrap, 1980.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- IANNI, O. Processo político e desenvolvimento econômico. In: _____. *Política e revolução social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- _____. *O colapso do populismo no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- JAGUARIBE, H. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura; Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.
- MAIA, J. M. E. Esquerda e Escola Paulista de Sociologia: um itinerário sociológico do conceito de 'populismo' no Brasil. In: *Teoria & Sociedade*. N° 10, jul.-dez. de 2002.
- MICELI, S. Condicionantes do desenvolvimento das ciências sociais. In: MICELI, S. (org.). *História das Ciências Sociais no Brasil*. v.1. São Paulo: Vertice, 1989.
- OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 4. ed. Petrópolis. Editora Vozes; Cebrap, 1981.
- PAIVA, V. P. *Paulo Freire e o nacionalismo-desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- PÉCAUT, D. *Os intelectuais e a política no Brasil: entre o povo e a nação*. São Paulo: Ática, 1990.
- SORJ, B. *A construção intelectual do Brasil: da resistência à ditadura ao governo FHC*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- VIANNA, L. W. *A revolução passiva no Brasil: iberismo e americanismo no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- _____. Weber e a interpretação do Brasil. In: SOUZA, J. *O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira*. Brasília: Editora UNB, 1999.
- WEFFORT, F. C. Democracia e movimento operário. Parte I. In: *Revista de Cultura Contemporânea*. São Paulo: Editora Global; Cedec. Ano 1, n° 1, julho de 1978.
- _____. Democracia e movimento operário. Parte III. In: *Revista de Cultura & Política*. São Paulo: Global Editora; Cedec. Ano 1, n° 1, agosto de 1979.
- _____. Estado e massas no Brasil. In: _____. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.
- _____. O populismo na política brasileira. In: _____. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.

Periódicos

Revista de Cultura Contemporânea. São Paulo: Editora Global; Cede. Ano 1, n° 1, julho de 1978.

Revista de Cultura Contemporânea. São Paulo: Cedec; Paz e Terra. Ano 1, n° 2, janeiro de 1979.

Recebido em março de 2011

e aprovado em julho de 2011

Lúcio Viana
Francisco Fonseca

Impactos Sociais e Econômicos da Atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento nas Políticas Públicas

RESUMO

Analisa-se a atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) quanto ao financiamento de políticas públicas urbanas e sociais, notadamente o Programa de Revitalização do Centro de São Paulo (Procentro). Por meio de entrevistas com técnicos do Programa e de fontes documentais (contratos e relatórios) objetivou-se analisar os requisitos exigidos pelo Banco (à luz de sua trajetória) em duas diferentes gestões municipais: entre 2000 e 2004 (PT) – assinatura do contrato com o BID –, e 2004 e 2008 (PSDB/DEM): implantação do programa.

Constatou-se que as políticas urbanas e sociais do BID são influenciadas por modelos internacionais voltados à lógica do custo-benefício e às chamadas “melhores práticas”, e se utilizam de técnicas gerenciais exógenas às realidades locais. O estudo de caso do Procentro permitiu elucidar que tais práticas gerenciais e contrapartidas exigidas aos financiamentos de políticas públicas comprometem fortemente as políticas sociais inclusivas.

Palavras-chave

Banco Interamericano de Desenvolvimento, políticas públicas urbanas, políticas sociais, desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

This article analyzes the activities of the Inter-American Development Bank (IADB) related to the financing of public urban and social policies, looking specifically at the Sao Paulo City Center Revitalization Program (Programa de Revitalização do Centro de São Paulo - Procentro). By means of interviews with the Program's technicians, and using documented sources (contracts and reports) the aim was to analyze the Bank's requirements (in the light of its trajectory) during two different municipal administrations: between 2000 and 2004 (PT – Worker's Party) – when the contract was signed with the IADB –, and 2004 and 2008 (PSDB/DEM – Social Democrats/Democrats): when the program was implemented.

It was notable that the IADB's urban and social policies are influenced by international models, which in turn, are based on the logic of cost-benefit and on so-called “best practices”, and make use of managerial techniques that are exogenous to local realities. The study of the Procentro case allowed us to clarify that such managerial practices, and such requirements imposed as a condition for financing, strongly jeopardize inclusive social policies.

Keywords

Inter-American Development Bank, public urban policies, social policies, economic development.

Introdução

As agências multilaterais marcam ativamente a agenda dos países periféricos ao definirem significativamente as políticas públicas (processo de elaboração, forma e conteúdo) por meios diversos. Apesar da motivação da origem do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD Banco Mundial); e do Fundo Monetário Internacional (FMI) tenha sido desenvolver e ou reconstruir os mais diversos países, sobretudo após o fim da Segunda Guerra Mundial, admite-se mudanças significativas em suas trajetórias. Embora estas três entidades não tenham exatamente o mesmo perfil, o fato é que sua influência marca fortemente os contornos da relação entre países centrais e periféricos. Observa-se que os países do chamado G7 vêm aumentando suas quotas-partes, cada um ao seu modo, nas agências multilaterais. Dessa forma, o presente estudo busca analisar as formas de atuação de agências multilaterais em países subdesenvolvidos, particularmente a do BID, objeto deste artigo.

As observações dos mecanismos de financiamento ao Programa Procentro na cidade de São Paulo, em que muito da atual face do BID se expressa, procurou-se avaliar suas condicionalidades aos empréstimos concedidos, o que – por meio de um estudo de caso – permitiu descortinar as sutilezas de sua atuação. Nesse sentido, as políticas sociais, sobretudo quando vinculadas a projetos de financiamentos urbanos, vêm perdendo fortemente espaço para perspectivas voltadas ao “custo-benefício”; às chamadas “*best practices*”, cujos modelos são cidades transformadas em “globais”. Esse modelo de desenvolvimento tem como característica central receber o capital e o turismo mundial deixando os aspectos sociais para o segundo plano. O processo gerencial do empréstimo implica uma modelagem própria com requisitos técnicos cujos objetivos expressam, em última instância, o poder político do Banco.

Nesse contexto, as questões sociais, cruciais nas grandes cidades localizadas na periferia mundial – caso de São Paulo –, ao serem relegadas a segundo plano impactam profundamente no tecido social. Esses problemas, contudo, apenas podem ser avaliados com um instrumental analítico capaz de examinar o enquadramento das políticas públicas na agenda, conforme se intentou realizar.

A Trajetória de atuação do BID e sua interpretação conceitual

A criação do BID, em 1959, foi caracterizada pelo apoio a projetos de caráter social, tendo em vista a ameaça socialista representada pela URSS e por Cuba que, mesmo enfrentando dificuldades econômicas, conseguiram garantir certo grau de seguridade social aos seus cidadãos. Em relação ao Brasil, é interessante notar que, apesar de o golpe militar de 1964 ter mantido as diretrizes econômicas baseadas no “vetor Estado”, vigente desde o governo Vargas, o governo brasileiro, sob tutela militar, passa a adotar novas estratégias de desenvolvimento. Os aspectos privilegiados passaram a ser o combate à inflação e o crescimento econômico.¹ Essa tendência se manteve durante todo o decênio de 1970.

Já durante a década de 1980, em função da crise econômica e da decretação da moratória por vários países, o BID apresentou carência de recursos, tendo que recorrer aos EUA, que ampliou sua participação acionária no Banco. Esse período é marcado por criar novos departamentos voltados à análise de políticas macroeconômicas e setoriais. A partir de então as recomendações econômicas, sobretudo aos países em desenvolvimento, passaram a ser orientadas nos moldes do Consenso de Washington.²

A década de 1990 é marcada pela prevalência do ideário neoliberal, sobretudo na América Latina, em que as crises econômicas foram vinculadas ao descontrole inflacionário. Em 1999 o BID elabora uma nova estratégia institucional que o coloca como uma instituição que “ensina” e “aprende” com seus mutuários. As novas diretrizes da instituição enfatizam o processo de descentralização de suas ações aproximando-se de autoridades subnacionais de governo (estados e municípios). Vale ressaltar que essa estratégia se difundiu no Brasil a partir da década de 1990 com pretensões de tornar mais eficientes as ações governamentais.

Em seu Relatório Anual, o Banco ressalta que as prioridades para o período de 2005 a 2008 foram voltadas aos projetos que pudessem ter resultados mensuráveis, o que significa dar ênfase aos resultados quantitativos, tais como ações voltadas ao turismo e aos negócios, por exemplo. Ademais, o BID passou a focar suas ações em práticas gerenciais como forma de garantir o resultado dessas políticas. A estratégia do Banco, porém, consiste em promover e financiar novos modelos de negócios envolvendo, sobretudo, empresas do setor privado e governos locais. Essas estratégias serão cotejadas com o programa concreto do Procentro na cidade de São Paulo.

Com efeito, os programas de empréstimos do BID seguem uma série de estratégias que incluem as chamadas “boas práticas” (*best practices*) gerenciais, sobretudo na fase de preparação e implementação de seus projetos. No entanto, como será visto adiante, o alcance dos programas financiados pelo Banco não se vincula diretamente aos resultados, mas sim ao processo que o viabiliza.³ Nesse contexto, a adoção de “melhores práticas” surge como um mecanismo

1. Note-se que o termo “desenvolvimento” é afastado, assim como as considerações sociais.

2. As reformas estruturais preconizadas pelo BID e demais agências internacionais eram reformas neoliberais. Scherma (2007) ressalta que, embora tenha havido debate entre os adeptos e opositores dessas ideias, o receituário liberal já vinha sendo discutido na América Latina, e obtido parte do apoio interno, o que teria tornado desnecessária, em certa medida, a imposição dessa diretriz.

3. Nota-se que as obrigações referentes aos empréstimos não mencionam explicitamente relação com os objetivos e compromissos do Projeto a ser financiado. Dessa forma, como será visto adiante, os contratos de empréstimo se restringem à ordem orçamentária e não fazem menção às metas a serem alcançadas pelo Programa.

generalizador de procedimentos, sobretudo do ponto de vista administrativo e gerencial. Assim, a replicação dessa técnica costuma gerar conflitos entre o sistema administrativo local e a implementação das “melhores práticas” requeridas pelo Banco (COOKE, 2004 *apud* LEIRNER, 2006 p. 39). Desse modo, a forma de atuação do BID gera dificuldades burocráticas que resultam por vezes no baixo desempenho de programas por ele financiados. Ademais, ao concentrar seus esforços na gestão, o Banco torna mais distante a participação da “sociedade civil” nos projetos, pois, uma vez que suas ações concentram-se nos aspectos gerenciais, fortalece sua lógica de procedimentos em detrimento da maior permeabilidade da sociedade politicamente organizada na definição do uso dos recursos emprestados. Portanto, as estratégias utilizadas pelo Banco não apenas se distanciam da sociedade como podem contribuir para que seus resultados sejam insatisfatórios, notadamente sobre as políticas sociais que atuam diretamente com a população. A consequência desse processo, tendo em vista a importância do BID – em termos de recursos emprestados e da tipologia de agenda que possui –, refere-se à queda da importância dos direitos sociais e à necessidade de o Estado intervir, apenas reativamente, aos mais diretamente atingidos. Isso ocorre em razão de, estruturalmente, as políticas financiadas pelo Banco serem descompromissadas das necessidades sociais dos mais pobres e, portanto, impactando negativamente no desempenho econômico local.

A literatura sobre a forma de atuação das agências multilaterais de financiamento está associada a dois mecanismos: o coercitivo e do conhecimento (MELO, 2004; COOKE, 2004; WEYLAND, 2004; FARAH, 2005). Segundo essa concepção, a coerção ocorre em função da necessidade do financiamento, o que implica a aceitação de contrapartidas pelos mutuários, enquanto o mecanismo do conhecimento se baseia em experiências, ideias e modelos diversos legitimados internacionalmente por comunidades epistêmicas e políticas públicas que se difundem por redes internacionais. Dessa forma, os incentivos financeiros são frequentemente associados a mecanismos coercitivos (desde o paradigma das “melhores práticas” à obrigatoriedade de aceitação de determinados processos administrativos) que reforçam o processo de difusão de políticas públicas em moldes específicos. Dobbin, Simmons e Garrett (2007) destacam que muitos mecanismos podem contribuir para essa prática. Um aspecto a ser destacado é o processo de difusão como resultado de procedimentos globais que acabam por determinar a forma e o conteúdo de programas e agendas políticas. Por outro lado, o conceito de difusão pode ocorrer por causa da coerção exercida pelos governos centrais, organizações internacionais e atores não governamentais, via pressão política, pela manipulação de incentivos econômicos e até pela monopolização da informação ou *expertise*. Nesse sentido, o acesso à informação disponibilizada pelas instituições internacionais, entendidas como lócus de conhecimento, bem como os fatores de natureza política e econômica (fragilidade dos

Estados mutuários, por exemplo), podem influenciar e até definir os rumos de programas financiados externamente.⁴

Apesar de o processo de difusão se justificar por sua suposta eficiência de procedimentos e resultados, há contestações, sobretudo, quanto aos aspectos sociais que estariam sendo negligenciados (EICHENGREEN & RUEHL, 2000; SANTISO, 2003; SVENSSON, 2000 *apud* DOBBIN et al., 2007). Para impor sua conduta, notadamente baseada em modelos considerados bem-sucedidos segundo parâmetros “globais”, as instituições credoras passam a requerer condicionalidades, isto é, passam a exigir normas e procedimentos que, por vezes, redefinem os objetivos iniciais de determinadas políticas. Vale ressaltar que esse tipo de racionalidade é frequentemente associada a uma forma de coerção, como aludido, pois, na medida em que os países recorrem a organizações internacionais para obter assistência financeira passam a estar sujeitos a diversos tipos de influência e constrangimentos. (VREELAND, 2003 *apud* DOBBIN et al., 2007). Porém, a classificação quanto à sua coercitividade é imprecisa e controversa, por causa das mudanças de posições no decorrer do tempo (DOLOWITZ e MARSH, 2000, p.11), assim como em razão do estabelecimento de relações distintas com cada país mutuário.

Por outro lado, ao realizar estudo enfatizando os processos pré-decisórios John Kingdon⁵ (2006) buscou compreender como alguns temas se sobrepõem a outros na formulação de agenda nas políticas públicas. Sendo as políticas públicas processos que se estabelecem na forma de agenda (KINGDON, *apud* CAPELLA, 2007), observa-se a importância de tal conceito em seu arcabouço teórico. Assim, Kingdon (1995) desenvolve um modelo de fluxos múltiplos (*multiple streams*) cujo intuito se concentra na compreensão dos estágios pré-decisórios – definição da agenda (*agenda-settings*) e alternativas para a formulação de políticas (*policy formulation*) – que influenciam diretamente a formação da agenda política.

Kingdon (2006) constata que, para que haja mudança na agenda política, é necessária a convergência de três fluxos fundamentais: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e política (*politics*). No primeiro fluxo, o autor destaca que a definição do problema pode sofrer influências de indicadores, notoriedade ou *feedback* (avaliação) de programas existentes. Quando as situações são definidas como problemas, suas chances de pertencer à agenda de prioridades do governo aumentam. No entanto, algumas questões se transformam em problema conforme seus impactos nos participantes do processo decisório. Assim, percebe-se que as ideias, por meio de disputas de poder ou defesa de grupos de interesse específicos, fazem parte da dinâmica que envolve o processo de formulação de agenda. Além disso, as condições políticas, partidárias e ideológicas inserem-se como elementos fundamentais para que uma nova ideia passe a fazer parte da agenda. Contudo, segundo Kingdon (1995), as mudanças na agenda política ocorrem quando os três fluxos se unem de forma favorável: a junção desses fluxos

4. Embora parte da literatura associe a relação entre agências internacionais a termos como “imposição” e “coerção”, o estudo realizado por John Kingdon (2006) demonstra, como podemos ver adiante, que o processo de formação de agenda constitui uma complexa relação de forças, influências e resistências.

5. Ao realizar estudo sobre os critérios para a formulação de agenda e estabelecer tipologias de análise, John Kingdon tornou-se uma referência nos estudos de caso (VIANA, 1996 *apud* GOMIDE, 2008).

é denominada *coupling*, que ocorre em circunstâncias em que as janelas de oportunidades (*policy windows*) encontram-se abertas. No entanto, o autor ressalva que essas janelas nem sempre ocorrem de maneira previsível – na junção dos fluxos –, podendo ocorrer também de forma imprevisível (CAPELLA, 2007).

No contexto em que projetos financiados por instituições que atuam internacionalmente ampliam ainda mais o campo de influências na formulação de agendas políticas, a adoção de práticas gerenciais baseadas em experiências internacionais vem ganhando destaque na literatura sobre políticas públicas. Dessa forma, conceitos como as aludidas “melhores práticas” (*best practices*) e também “inovação” e “empreendedorismo” passaram a fazer parte dessa discussão, notadamente nas últimas décadas do século XX,⁶ pois conflitam, de certo modo, com a teoria de Kingdon em função do caráter replicador que ignora a presença de atores políticos, bem como os interesses que pautam a formulação de uma agenda política. Contudo, como observado por Kingdon (2006), a inovação se constitui como parte de um repertório de alternativas que são indispensáveis para o enfrentamento de situações análogas. No entanto, segundo Farah (2006), é baixo seu potencial de utilidade a outras localidades, pois existe um conjunto de fatores que pode influenciar a agenda local, tais como os de ordem estrutural, como a crise fiscal, a influência de agências externas e/ou multilaterais, redefinições de atribuições dos municípios e a influência de atores sociais, políticos e de movimentos sociais da localidade.

Portanto, além do empenho dos atores, para que a disseminação aconteça é preciso um sistema de informações que permita ao processo de difusão uma relação direta entre o município inovador e outras localidades (*apud* WALKER, 1969; *apud* WRAMPLER, 2004 e *apud* SUGYAMA, 2004); semelhanças entre as localidades envolvidas (WEYLAND, 2004); e levar em consideração atores específicos e/ou variados (*apud* SUGYAMA, 2004). Sem esses cuidados, incorre-se no risco de se adotar soluções uniformes, geralmente aquelas propostas por agências multilaterais (WEYLAND, 2004), caso típico do BID, como será visto especificamente no Programa Procentro em São Paulo.

O exemplo que mais chama atenção na literatura sobre a difusão de modelos é proveniente das reformas urbanas ocorridas no centro de Barcelona, na Espanha. Desde 1986, quando a cidade foi escolhida para sediar as Olimpíadas de 1994, Barcelona passou a sofrer intervenções de grande porte em vários aspectos, entre os quais se destacam a reforma urbana acompanhada da exclusão social (SILVEIRA, 2007). A experiência de Barcelona tornou-se muito conhecida e os resultados turístico-econômicos parecem ter suprido as expectativas em termos de negócios. As intervenções urbanísticas realizadas na cidade foram e são divulgadas e conhecidas como “o modelo de Barcelona”.⁷ Contudo, vale ressaltar que os benefícios de tal estratégia implicaram forte exclusão social, o que impacta negativamente no desempenho econômico da cidade. Segundo Alves (2005), a falta

6. O conceito de melhores práticas ou *best practices* implica um conceito de solução completa, fechada e integral, a qual, implicitamente, prescreve um modo específico e único de responder a um desafio ou problema (FARAH, 2006b; p. 2).

7. Note-se que as consequências das chamadas “cidades globais” (voltadas ao grande capital, às finanças e ao turismo) é a exclusão social, cujo Serviço Social será, posteriormente à implantação do modelo, chamado a responder, normalmente na perspectiva da assistência, segundo a lógica das instituições multilaterais.

de critério na recuperação de patrimônios culturais, equívocos na aplicação de recursos em projetos e intervenções de menor importância, assim como a ausência de investimentos onde se faziam realmente necessários tornaram a experiência de Barcelona um modelo problemático. Apesar de todas as ressalvas, Barcelona é considerada uma referência para diversas experiências de planejamento urbano na América Latina, o que demonstra a ausência de preocupação com a questão social, notadamente no espaço urbano. Novais (2006) argumenta que a replicação do modelo espanhol está inserida direta ou indiretamente no Plano Estratégico de diversas cidades do mundo: as chamadas “cidades globais”.

Partindo desse debate, pretende-se a seguir averiguar a presença de imposição de modelos e práticas gerenciais, bem como outras influências, notadamente de natureza política e ideológica, por meio da percepção dos técnicos envolvidos no Programa de Reabilitação da Área Central no Município de São Paulo – Procentro –, projeto este realizado pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e cofinanciado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Vejamos então como a trajetória recente do BID é aplicada ao caso do Procentro em São Paulo.

8. A formação acadêmica da ex-prefeita é em Serviço Social, o que, para muitos, teria contribuído para sua sensibilidade com a questão social.

Análise do Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo – Procentro

A ideia de reabilitação da região central da cidade de São Paulo surge no início dos anos 1990 em resposta à constatação de degradação física, esvaziamento populacional e desvalorização imobiliária, processo esse que teria se iniciado nos anos 1970. A proposta de intervenção urbana englobou as mais diversas áreas e secretarias da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). Entre as pioneiras no enfrentamento dos problemas da região central encontra-se a ex-prefeita Luiza Erundina⁸ (1989-1992), cuja administração realizou diversas ações, entre as quais se destacam o trabalho com a população residente em cortiços e a reforma do Vale do Anhangabaú (importante espaço no centro da cidade), que incorporou trabalhadores do setor informal. A gestão posterior, de Paulo Maluf (1993-1996), criou projetos para desenvolver a região que deram origem ao Programa de “Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo”. Em 1993 foi criada a “Comissão Executiva do Procentro”, cuja organização envolvia representantes de diversas secretarias, empresas municipais e ONGs.

Em termos conceituais, observa-se que o primeiro fluxo, classificado por Kingdon (2006) como *problema*, aparece de forma veemente. As questões que envolvem a região central ascendem à condição de problema e passam a ganhar notoriedade com a participação de movimentos sociais diversos e demais organizações que atuam no centro da cidade. A ONG que mais chamou atenção ao longo da formulação do Projeto no governo Maluf foi a “Associação Viva o

9. Segundo a avaliação do Instituto Pólis (2008), a Associação Viva o Centro estava ligada a grupos do setor bancário, notadamente Bank Boston e Itaú, que defendiam a revalorização da região central com o intuito de atrair as classes sociais mais elevadas para fins de atividades econômicas.

10. A Carta Consulta é um mecanismo através do qual se justifica a requisição de empréstimos, podendo ser avaliada e reformulada pelo BID até que se firme o contrato.

11. A Carta Consulta enviada ao BID em 1996, período da gestão Celso Pitta, foi, segundo análise do Instituto Pólis, fortemente influenciada pelos princípios defendidos pela “Associação Viva o Centro”, cujo interesse voltava-se à valorização da região central. Percebe-se que no governo Marta Suplicy (2001-2004), posterior a Celso Pitta, o debate sobre a formulação do Programa tenha sido mais intenso em função do maior número de movimentos sociais envolvidos.

12. Segundo o estudo “Sub-national loan authorization in Brazil: is there a room for opportunistic political behavior” (2008), Arvate, Biderman e Mendes constatarem que quando há coalizão partidária entre o partido solicitante do empréstimo e do relator do processo na CAE, o tempo de

Centro”⁹, que se aproximou do prefeito e posteriormente de seu sucessor, Celso Pitta, que, segundo análise do Instituto Pólis (2008), influenciou fortemente os objetivos da Carta Consulta¹⁰ direcionada ao BID em 1996, com vistas à contratação de empréstimo para financiar as reformas pretendidas na região central.

Pelo sistema brasileiro, uma Carta Consulta enviada ao BID deve passar pela Comissão de Financiamento Externo (Coflex) do Ministério do Planejamento.¹¹ Depois de muitas negociações e várias versões da Carta Consulta, a Coflex concedeu autorização para a realização do empréstimo na mesma ocasião em que o BID pré-aprovava o Projeto Ano 2000.¹² No entanto, o Projeto ainda precisava passar pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado para que esta entidade internacional pudesse liberar o empréstimo.¹³ Em 2000 o município de São Paulo havia sido proibido de contrair empréstimos e fazer novas dívidas em função da Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar dessa restrição, o Projeto conseguiu ser aprovado pela CAE, com grande esforço do senador Aloísio Mercadante, então presidente da Comissão. Posteriormente, de acordo com o Instituto Pólis, o Programa, que passaria a se chamar “Reconstruir o Centro” (2001-2002), contou com a participação de novos atores sociais na gestão Marta Suplicy.¹⁴ A maior participação é fundamental na elaboração de estratégias de intervenção urbana, sobretudo em áreas que concentram conglomerados populacionais, pois torna as ações mais legítimas.

Note-se que a aprovação do financiamento pela CAE tornou o Procentro uma alternativa de política pública viável. Dessa forma, o segundo fluxo a que se refere Kingdon (2006) – soluções ou alternativas – também parece estar presente no Programa em tela. Assim, o processo de “seleção natural” pelo critério da viabilidade econômica assemelha-se à teoria do autor. Afinal, a aprovação do financiamento para a realização do Projeto surgiu como alternativa capaz de gerar frutos políticos para o governo que o implementasse. Além disso, o apoio político de Aloísio Mercadante no Senado ajudou o Procentro a se tornar realidade na agenda política idealizada pela prefeita Marta Suplicy. Desse modo, é possível perceber que o terceiro fluxo mencionado por Kingdon (2006) – a política – também se realiza. Percebe-se, portanto, que os três fluxos destacados pelo autor, assim como os três elementos que compõem esse fluxo – humor nacional (no caso, o âmbito é o local), forças políticas organizadas e a organização do próprio partido –, unem-se positivamente fazendo do Programa uma importante política pública na agenda do governo Marta Suplicy.

O Procentro teve seu financiamento aprovado pelo BID e pela CAE no último semestre do governo Marta Suplicy (junho de 2004). Porém, a gestão posterior, de José Serra e Gilberto Kassab (gestão 2005-2008), utilizou até 2008 apenas 4% da verba disponibilizada pelo Banco. Isto é, cerca de US\$ 4 milhões dos US\$ 100 milhões que estavam à disposição da prefeitura. Isso representa menos da metade do montante investido em seis meses na gestão Marta Suplicy: cerca

de US\$ 11 milhões. A Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), no entanto, tinha como expectativa a aceleração do uso dos investimentos. Estimava-se a utilização de US\$ 45 milhões, o equivalente a 60% da verba disponibilizada pelo BID, além dos 40% de recursos da própria prefeitura até o final de 2008. Isso não ocorreu e veio à tona no debate eleitoral em São Paulo.

Os valores preestabelecidos pelo BID, que exigem um percentual de contrapartida ao Município, correspondem a US\$ 100,4 milhões, requerendo da Prefeitura Municipal de São Paulo US\$ 67 milhões, isto é, 40% do montante do empréstimo. A vantagem do financiamento concedido pelo BID a São Paulo é, sobretudo, o prazo para ser pago: 25 anos a contar seis meses após o último desembolso feito pelo Banco. No entanto, o atraso para a aprovação do financiamento pela CAE, que dificultou a utilização do recurso na gestão Marta Suplicy, assim como a mudança político-partidária após a eleição municipal em São Paulo contribuíram para a lentidão na implementação do Programa. Ocorre, porém, que a prefeitura se comprometeu a pagar uma taxa de 0,25% sobre o valor do dinheiro que não fosse utilizado, de modo que o atraso custou até o final de 2008 R\$ 420 mil reais em pagamentos de taxas. Aqui, a dinâmica política brasileira contribuiu fortemente para o Programa tornar-se controverso.

As metas do Programa, na gestão Serra-Kassab, tenderam a priorizar os aspectos físicos da reurbanização, sobretudo no que se refere à reversão da desvalorização imobiliária. Em função disso, as áreas voltadas para a “recuperação do ambiente urbano” receberam aumento significativo de recursos. Observa-se que o “Ação Centro” visava à valorização da região central paralelamente às ações que reduzissem seus impactos para a população de baixa renda moradora na área. “Na proposta de 2005 manteve-se e ampliou-se o objetivo da valorização imobiliária, além de terem sido retiradas as ações de proteção da população mais pobre” (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 82).

O redirecionamento da agenda após as eleições de 2004 parece reiniciar uma nova movimentação dos três fluxos explicitados por Kingdon (2006). No caso do Procentro, o primeiro e o segundo fluxos – problemas e alternativas respectivamente – estão de alguma forma presentes desde o processo de formulação do Projeto. Desse modo, ao analisar o terceiro fluxo, que corresponde aos aspectos políticos da tomada de decisão (*politics*), o autor argumenta que as configurações partidárias, assim como mudanças em cargos-chave do governo, podem contribuir para alterações de diversas ordens na agenda política e consequentemente de Programas. No caso do Projeto em tela, as mudanças (governo Serra/Kassab) priorizaram, sobretudo, os aspectos arquitetônicos em detrimento dos sociais.

Note-se que a implementação do Procentro envolve interesses significativos de diversos atores: moradores de rua (organizados pela Pastoral dos Sofredores de Rua da Igreja Católica) e de cortiço, donos de estabelecimentos comerciais, o próprio Estado, grupos de interesses imobiliários diversos, assim como outros

aprovação do pedido de empréstimo se reduz. O estudo considerou todos os pedidos de empréstimos que partiram dos governos estaduais e chegaram ao Senado entre 1989 e 2001.

13. A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) é uma comissão permanente do Senado Federal cujas atribuições incluem o parecer de aprovação ou veto em relação a pedidos de financiamento que têm como fiador o governo federal. O estudo de Biderman (2008) constata que todos os pedidos (estaduais) submetidos ao Senado entre 1989 e 2001 foram aprovados.

14. Segundo análise do Instituto Pólis, a principal característica do “Reconstruir o Centro” (2001-2002) foi o aumento da participação popular, que trouxe para o debate a questão da habitação social na região central da cidade. Posteriormente, o Projeto passou a se chamar “Ação Centro” (2002-2004). A principal modificação constatada após a mudança de nome refere-se à concentração espacial dos investimentos. O Projeto passa a receber o nome de “Procentro” apenas em 2005, na administração José Serra, período em que o Projeto é praticamente paralisado.

movimentos sociais e ONGs. No entanto, apesar de a participação ser supostamente fundamental ao BID (BID 2004a: 01 *apud* LEIRNER, 2006, p. 148), notadamente na fase de formulação, etapa esta que garante a legitimidade quanto às ações do Estado na sociedade, justamente esse mecanismo democrático estaria ausente – segundo o relatório do Instituto Pólis, entidade esta um ator importante nesse processo –, assim como os movimentos sociais vinculados aos pobres existentes na região. Essa constatação se fortalece ao se investigar a percepção dos técnicos envolvidos no Programa, dado que revela desconfiança pela disjuntiva da postura do BID no que tange à sua prática ao se comparar com a retórica.

Ao entrevistar alguns técnicos responsáveis pelas finanças do Programa na gestão Marta Suplicy, percebeu-se que o BID se posicionou a favor da valorização imobiliária da região central por causa do enquadramento do Programa, que obedecia ao critério de que os projetos por ele patrocinados deveriam se autofinanciar. Dessa forma, baseada em critérios preestabelecidos pelo Banco, a visão de desenvolvimento social por ele adotada se restringe sobretudo aos aspectos arquitetônicos e voltados aos negócios, evidenciando, notadamente, sua preferência por um centro direcionado aos interesses econômicos e habitado por classes sociais de poder aquisitivo mais elevado. A estratégia de incentivo fiscal para atrair as grandes empresas e consequentemente as classes médias superiores corresponde aos modelos de revitalização urbana já realizada em outras localidades, notadamente Barcelona. Vale ressaltar que o conceito de desenvolvimento adotado pelo Banco é estritamente direcionado à valorização imobiliária fortalecendo a especulação e a mais-valia fundiária (SOUZA, 2010).

Desse modo, pode-se constatar que a lógica do custo-benefício parece sobrepor-se aos critérios sociais. Percebe-se ainda que as exigências burocráticas do BID para a liberação dos recursos dependem, sobretudo, de resultados economicamente superavitários. Características essas difíceis de serem conseguidas tratando-se de investimentos sociais. Dessa forma, a agenda do Banco tende a conflitar com as práticas que buscam melhorar a qualidade de vida da população independentemente da visão financeira prevalecente nas políticas públicas do BID.

Note-se que a inserção dos aspectos sociais no Projeto implica dificuldades, pois, para atender às exigências do BID, seria necessário justificar os investimentos comprovando sua viabilidade econômica. Visto dessa perspectiva, as exigências requeridas pelo BID impõem indiretamente uma maneira específica de operar as políticas públicas, o que de certo modo constitui uma forma de promover práticas gerenciais, mas não sociais. Nota-se, pois, que embora o Banco aprovasse os projetos apenas mediante comprovação de demanda,¹⁵ o que claramente justificaria a inclusão de projetos sociais, o BID se mostrou contrário a uma política social inclusiva tendo em vista a modelagem do centro de São Paulo na perspectiva da “cidade global”.

A partir do histórico do Programa é possível constatar que o BID aceita

15. Os estudos de demanda correspondem a mensurações econômicas urbanas realizadas por especialistas sem vínculos com o governo tomador do empréstimo ou com o Banco. Trata-se de uma norma do BID. O resultado dos estudos deve comprovar que existe demanda para a realização das políticas públicas financiadas pelo BID.

mudanças apenas mediante apresentação de novos estudos de demanda, isto é, justificando-se cada alteração requerida com estudos econométricos e, apenas eventualmente, sociais. No entanto, o Conselho de Desenvolvimento do Centro,¹⁶ criado na gestão Marta Suplicy e eliminado pela gestão que a sucedeu (Serra/Kassab), chama a atenção, pois havia sido uma pré-condição do BID para a aprovação do Projeto no governo Marta. Ademais, o desmantelamento do Conselho pelo governo seguinte não implicou consequências para a gestão Serra/Kassab. Em decorrência, pode-se constatar que a ausência de mecanismos de participação tornou a agenda do Programa excludente em relação ao uso popular do centro, prejudicando a representatividade da população de baixa renda representada por movimentos sociais que justamente conheciam o grave problema social da maior cidade do país. Como se observa, embora haja espaço para mudar os rumos dos projetos financiados pelo Banco, as pré-condições, condicionalidades e objetivos do Banco levam a vetores distintos.

Mineiro (2001) observa que as exigências do Banco costumam interferir na autonomia governamental na medida em que descaracterizam e, por vezes, desviam os objetivos de determinada política pública. Dessa forma, o compromisso de promover o desenvolvimento social se esvai na medida em que as condicionalidades tendem a excluí-lo da fase de implementação do Projeto, notadamente no caso do Procentro. Essas circunstâncias evidenciam procedimentos que vão contra as “boas práticas gerenciais”, pois comprometem os resultados almejados e demonstram que o BID age de forma ideologicamente orientada. No estudo de caso do Procentro, a referência ao modelo de Barcelona assim como práticas gerenciais internacionais aparecem nitidamente não apenas nas negociações político-partidárias, como também nos contratos e documentos firmados entre o BID e a PMSP. Em um dos documentos analisados, o BID se compromete a “desenvolver as competências dos profissionais em Gerência Social para [...] programas e projetos de Assistência Social, [com o intuito de] promover e reforçar as melhores práticas” (AJUDA MEMÓRIA, 2002). O curso, iniciado em março de 2003, ressalva a adaptação às condições específicas de São Paulo. Porém, como se observou no Procentro, existe incoerência entre discurso e prática, notadamente nas políticas sociais.

No documento de “Proposta de Empréstimo”, pode-se observar que em todas as etapas do Programa a intervenção urbana busca a reversão da desvalorização imobiliária e a atração de empresas do setor privado (que, embora não fossem excludentes a projetos sociais inclusivos, assim o foram considerados). Além disso, ao revelar o uso de “melhores práticas internacionais” o Banco pressupõe utilizar uma referência pré-formulada (PROPUESTA DE PRÉSTAMO, 2003, p. 9). A mesma visão é reafirmada em outros documentos em que a ausência dos aspectos sociais é flagrante (REGULAMENTO OPERACIONAL, 2004, p. 5).

Observa-se, portanto, que os investimentos e estratégias para o setor social,

16. O Conselho de Desenvolvimento do Centro consistia em um espaço institucional que contava com governo e sociedade civil para orientar os investimentos no centro.

sobretudo aqueles direcionados à população de baixa renda (habitação, equipamentos públicos, entre outros), não aparecem de forma explícita em nenhum documento analisado, mas sim como derivação do desenvolvimento econômico cujo protagonista central é o setor privado.

Considerações sobre o conceito de desenvolvimento

O conceito de desenvolvimento mais que um fenômeno estritamente econômico é um processo que deve levar em conta as estruturas sociais. No entanto, é comum que a percepção sobre o desenvolvimento se reduza a aspectos mensuráveis, supondo que os demais elementos que envolvem o problema sejam permanentes.

Dessa forma, se a análise de um projeto de desenvolvimento estiver vinculada apenas a aspectos quantitativos, o compromisso com o desenvolvimento deixa de existir, cedendo lugar a uma lógica estritamente financeira (PREBISCH, 1970).

Portanto, o questionamento sobre o papel a ser desempenhado pelas agências internacionais com respeito ao desenvolvimento deve abranger o conjunto das estratégias por elas sugeridas para que se possa compreendê-las.

Dessa forma, os critérios para a concessão de crédito, oriundos de instituições multilaterais, engendraram grandes debates ao longo do tempo, sobretudo a partir da década de 1950, período em que os latino-americanos passaram a contrair empréstimos de forma crescente.

Segundo Prebisch (1970), “la tarea fundamental de un banco regional, más que en obtener financiamiento adicional, consiste en integrar el pensamiento financiero dentro de una filosofía desarrollista apropiada para los países a los cuales sirve”.

Dessa forma, um banco regional de desenvolvimento deve estar capacitado para apreender a realidade histórica que se engendrou cada país em que pretende atuar (MORALES, 1970).

No entanto, como vimos antes, as estratégias atualmente adotadas pelos bancos de desenvolvimento têm confiado suas ações ao mercado e apoiado suas práticas gerenciais em modelos pré-formulados que constituem as chamadas “melhores práticas”, reiterando-se. Ao que tudo indica, os pressupostos do Banco em tela implicam uma visão particular do desenvolvimento. Essa forma de atuação contraria a teoria do desenvolvimento que busca explicar, numa perspectiva macroeconômica, “as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social. Essa tarefa explicativa projeta-se em dois planos. O primeiro – no qual predominam as formulações abstratas – compreende a análise do mecanismo propriamente dito do processo de crescimento, o que exige construção de modelos ou esquemas simplificados dos

sistemas econômicos existentes, baseados em relações estáveis entre variáveis quantificáveis e consideradas relevantes. O segundo – que é o plano histórico – abrange o estudo crítico, em confronto com uma realidade dada, das categorias básicas definidas pela análise abstrata” (FURTADO, 2000, p. 15).

Dessa forma, ao adotar uma posição baseada em modelos universalizantes (no sentido das aludidas melhores práticas), vinculados à crença na superação do subdesenvolvimento pela abertura comercial e pela diminuição do Estado, assim como a imposição de melhores práticas gerenciais sob a forma de condicionalidades, as agências multilaterais de desenvolvimento ignoram a especificidade dos países, regiões e localidades em que atuam. É possível perceber a importância dada pelo Banco aos aspectos financeiros, o que contribui para a compreensão de que o BID considera que o equilíbrio orçamentário seja suficiente para influenciar os resultados esperados. No entanto, isso refuta a autoimagem que o Banco tenta transmitir quanto à sensibilidade social e à adaptabilidade a cada local. O estudo de caso discutido nesse trabalho pretendeu apontar para essa contradição.

À guisa de conclusão

Como pôde ser observado, os impactos da atuação do BID no Brasil, notadamente no Programa Procentro, demonstra que a mudança de sua atuação, a partir da década de 1980, impacta a agenda das políticas sociais e urbanas brasileiras de forma extremamente problemática. Afinal, ao deixar em segundo plano o uso social do centro da maior cidade latino-americana os efeitos encadeados são extremamente vigorosos: expulsão das populações pobres para as periferias cada vez mais distantes, com impactos nos equipamentos públicos, no transporte coletivo e na mobilidade urbana, ao lado do aprofundamento do desgaste do tecido social, com toda a rede de outras consequências.

Dessa forma, observou-se que o papel das condicionalidades adotadas pelo BID busca garantir o retorno dos investimentos empenhados na execução dos programas por ele financiados, notadamente no caso do Procentro, em que se analisou na perspectiva de um estudo de caso. Portanto, as condicionalidades são pressupostos que justamente condicionam e definem a assinatura do Contrato, sendo este circunscrito a um instrumento que garante o pagamento do empréstimo na forma e no período acordados.

Verifica-se, contudo, uma visão – restrita – da lógica do “custo-benefício”, em que o Banco impõe um conjunto de procedimentos gerenciais que definem o *modus operandi* dos financiamentos, assim como estipula um padrão a ser seguido por determinadas políticas públicas conhecidas como “melhores práticas”. Esse processo faz que os resultados dos programas em que há empréstimos,

notadamente o Procentro, tornem-se consequência desse quadro que emoldura a concessão de financiamento, pois impactam nas políticas públicas. Daí a ênfase se dar mais no *processo* do que nos resultados.

A literatura sobre formação e definição de agenda política, notadamente a concepção de John Kingdon, demonstrou que o BID se insere como um ator relevante e com forte influência sobre a agenda do Programa em tela. Observou-se que a teoria dos fluxos múltiplos desenvolvida pelo autor relaciona-se ao Procentro tornando-o parte importante da agenda política nas gestões observadas neste estudo.

Quanto à análise político/partidária, destacou-se a questão da participação social como principal aspecto de distinção entre as duas gestões abordadas neste trabalho. Foi possível constatar que diversos atores sociais não tiveram voz no processo de formulação do Programa, sobretudo na gestão PSDB/DEM em que, segundo os entrevistados, foram cortados os canais de participação com a sociedade civil.

Essa questão chama atenção, pois, embora o BID enfatize a importância da participação, a prática se revelou contrária ao discurso preconizado pelo Banco. Acentua-se, desse modo, a existência de contradição entre discurso e prática do BID relacionada à sensibilidade social. No entanto, essa questão não pôde ser suficientemente analisada na presente pesquisa, dado que esta instituição – o BID – aceitou lógicas distintas nos dois governos examinados: outros estudos devem continuá-la.

A análise dos documentos firmados entre BID e PMSP – no que tange ao Procentro – permitiu constatar que a atuação do Banco é baseada em experiências internacionais consideradas bem-sucedidas, segundo avaliação do próprio Banco. Esse fato, registrado em documentos oficiais, enaltecendo notadamente a experiência de Barcelona como referência de políticas públicas para a revitalização de grandes centros urbanos, permite a percepção da existência de um modelo de atuação preconcebido pelo Banco. Dessa forma, deve-se ressaltar a visão particular do BID em relação às políticas públicas, o que pode ser observado nos documentos obtidos que, aliás, são de difícil acesso e, mais do que isso, tiveram *status* de “confidenciais”.

Este artigo procurou demonstrar, em termos conceituais e, sobretudo empíricos, voltado, neste último, à análise do caso do Programa Procentro em São Paulo, como as vicissitudes da trajetória do BID, sua forma de operar e a relação com a vida política paulistana em vários governos conformaram sua política privilegiadora de um centro turístico e comercial. Chamar atenção para essas dimensões, ao mesmo tempo históricas, conceituais e empíricas, parece-nos crucial para compreender o papel do BID no Brasil de hoje, e particularmente quanto ao seu conceito de desenvolvimento que, distante das questões sociais, revela-se controvertido. §

Referências bibliográficas

- ALVES, G. A. *O Modelo Barcelona*, uma análise crítica. Capel, Horacio. El modelo barcelona: un exame crítico, Barcelona: Ediciones del Serbal, 2005.
- ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C.; MENDES, M. *Sub-national loan authorization in Brazil: is there a room for opportunistic political behavior?* 2008.
- CAPELLA, A. C. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHÉ, M. & MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- DOBBIN, F.; SIMMONS, B. e GARRETT, G. The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *Annual Review of Sociology*, vol. 33, August 2007, p. 449-472.
- DOLOWITZ, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, nº 1, January 2000, p. 5-24.
- FARAH, M. *Dissemination of innovative cases: learning from sub-national programs in Brazil*. UNDESA Ad Hoc Expert Group Meeting on "Approaches and methodologies for the assessment and transfer of best practices in governance and public administration". Tunis, Tunisia, 13-14 June, 2005.
- _____. *Dissemination of Local Governments Policies and Programs in Brazil* – The contribution of the Public Management and Citizenship Program. XXVI International Congress of the Latin American Association – LASA 2006, Caribe Hilton Hotel, San Juan, Puerto Rico, March, 15-18, 2006(b).
- _____. *Disseminação de Políticas Públicas e Programas Governamentais no Nível Subnacional de Governo*. In: X Colóquio Internacional sobre Poder Local; 2006; Salvador. Anais. Salvador: Colóquio Internacional sobre Poder Local; 2006; p. 1-12.
- FURTADO, C. *Teoria política do desenvolvimento econômico*. 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- GOMIDE, A. *A agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana*, Brasília: Ipea, 2008.
- KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, E. e FERRAREZI, E. *Políticas Públicas*: Coletânea Volume 1. Brasília: Enap, 2006. p. 219-223.
- _____. Juntando as coisas. In: SARAIVA, E. e FERRAREZI, E. *Políticas Públicas*: Coletânea Volume 1. Brasília: Enap, 2006. p. 225-244.
- LEIRNER, A. I. *Divisão de poder e autoridade civil: governança, políticas públicas e desenvolvimento local em projetos fomentados por agências multilaterais*. Dissertação (mestrado), Fundação Getúlio Vargas – Eaesp, São Paulo, 2006.
- MINEIRO, A. S. Revisando a estratégia ou mais do mesmo remédio: os projetos do BIRD e do BID no Brasil após a crise do real de 1998-1999. In: *As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)*. Rede Brasil Sobre Instituições Financeiras Multilaterais: Brasília, 2001. p. 27-46.
- MELO, M. A. Institutional Choice and the Diffusion of Policy Paradigms: Brazil and the Second Wave of Pension Reform. *International Political Science Review*, vol. 25, nº 3, 320-341 (2004).
- MORALES, C. J. Líneas Fundamentales de la acción del Banco. In: *Una década de lucha por América Latina: La acción del Banco Interamericano de Desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1970.
- NOVAIS, P. *Apontamentos sobre o trabalho teórico para afirmar Barcelona como um modelo de planeamento*. In: X Colóquio Internacional sobre Poder Local; 2006; Salvador. Anais. Salvador: Colóquio Internacional sobre Poder Local; 2006; p. 1-10.
- PREBISCH, R. *Prólogo*. In: *Una década de lucha por América Latina: La acción del Banco Interamericano de Desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1970.
- SCHERMA, M. A. *A atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil (1959-2006)*. Dissertação (mestrado), Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Campinas, 2007.
- SILVEIRA, C. E. R. *Processos de gentrificação: A (re)organização espacial nas cidades, a construção de territórios e a questão do espaço como um sistema informacional*, 2007.
- SIMMONS, B. A. e ELKINS, Z. The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy. *American Political Science Review* (2004), 98: 171-189. Cambridge University Press.
- SOUZA, F. F. (2010). *Um olhar crítico sobre a concessão urbanística em São Paulo: Formulação pelo Executivo, audiências públicas e regulamentação pelo Legislativo*. Dissertação (mestrado), Fundação Getúlio Vargas – Eaesp, São Paulo, 2010.
- SUGIYAMA, N. B. (2004). *Political incentives, ideology and social networks: the diffusion of social policy in Brazil*. Paper delivered at the 2004 Meeting of the Latin American Studies Association. Las Vegas, Nevada, October 7-9, 2004.
- WAMPLER, B. (2004). *The diffusion of participatory budgeting in Brazil*. Paper delivered to Las Vegas 2004 – Latin American Studies Association Meeting. Las Vegas, Nevada, October 7-9 2004. (Draft version.)
- WEYLAND, K. Learning from foreign models in Latin American Policy Reform: an introduction. In: WEYLAND, Kurt (ed.) (2004). *Learning from foreign models in Latin American policy reform*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.

Fontes e documentos consultados

- INSTITUTO PÓLIS. *Políticas públicas para o centro: Controle social do financiamento do BID à Prefeitura Municipal de São Paulo*. Instituto Pólis. São Paulo, 2008.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO: Documento Ajuda Memória, janeiro de 2003.
- _____. Documento Programa de Rehabilitación del Área Central del Municipio de São Paulo – Procentro (BR-0391). Proposta de Préstamo, novembro de 2003.
- _____. Contrato de Empréstimo Nº 1479/OC-BR entre o Município de São Paulo e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2 de junho de 2004.
- Emurb. Regulamento Operacional Revisão 1/2004. Programa Ação Centro, novembro de 2004.

Recebido em março de 2011
e aprovado em julho de 2011

Maurício Weiss
Andre Cunha

Desenvolvimento com restrição externa e a questão cambial: análise teórica e aplicada ao Brasil a partir do Plano Real

RESUMO

Este artigo apresenta a importância dos condicionantes externos ao desenvolvimento econômico e destaca o papel da taxa real de câmbio em impulsionar o setor de bens comercializáveis. Para isso se trará a importância do crescimento econômico compatível com o “equilíbrio” do balanço de pagamentos e se analisará os resultados da estratégia de inserção brasileira no processo de globalização financeira sob a perspectiva da vulnerabilidade externa. Em seguida são realçados os impactos da taxa real de câmbio no setor externo e no crescimento econômico, tanto no aspecto teórico como aplicado ao Brasil após o Plano Real. Por fim, são realizados testes econométricos, utilizando-se do método *Almon lag*, para estimar os impactos da taxa real de câmbio na balança comercial. Os resultados encontrados para o caso brasileiro corroboram o argumento de que a taxa real de câmbio contribui para a melhora da situação externa.

Palavras-chave

Restrição externa, taxa real de câmbio, balança comercial, método *Almon lag*.

ABSTRACT

This article discusses the importance of the external factors that are a condition to economic development, and highlights the role of the real exchange rate in boosting the tradable goods sector. It deals with the importance of an economic growth that is compatible with “equilibrium” in the balance of payments, and analyses the results of the strategy of Brazil’s insertion into the process of financial globalization from the point of view of external vulnerability. We then highlight the impact of the real exchange rate on the external sector and on economic growth, both from a theoretical aspect and applied to Brazil following the introduction of the Real Plan. Finally, econometric tests are carried out, using the Almon lag method, to estimate the impact of the real foreign exchange rate on the balance of trade. The conclusions reached, in the case of Brazil, confirm the view that the real foreign exchange rate does indeed contribute to an improvement in external conditions.

Keywords

External restrictions, real exchange rates, trade balances, Almon lag method.

Introdução

A tradição cepalina sempre se preocupou com a questão da restrição externa ao desenvolvimento, com destaque para os trabalhos seminais de Prebisch e Furtado (RODRIGUEZ, 1981; JAYME JR. e RESENDE, 2009). Prebisch (1949, 1951) demonstrou, a partir da análise da tendência de deterioração dos termos de intercâmbio e das diferenças entre as elasticidades-renda dos bens exportados e importados pelos países periféricos, que o comércio internacional operando com base na lei das vantagens comparativas propagaria desigualdade ao invés de convergência dos padrões de vida. Os desequilíbrios nas contas externas teriam caráter estrutural na periferia, consolidando um quadro de dependência e sub-desenvolvimento. A industrialização e o planejamento estatal seriam os mecanismos capazes de reverter esta armadilha.

Celso Furtado (2003), em sua conhecida obra *Formação econômica do Brasil*, dedicava especial atenção aos impactos negativos que os déficits no balanço de pagamentos impunham ao crescimento econômico brasileiro, principalmente com a crise de 1929. Neste sentido, Furtado (1983) argumenta que há uma tendência ao aumento do coeficiente importador nos países periféricos. Isso ocorre devido ao próprio processo de desenvolvimento desses países. Conforme se aumenta o processo de industrialização, cresce a necessidade de bens de capital e tecnologias necessárias à produção, muitas vezes não disponíveis internamente. Mesmo que haja uma política de substituição de importações, esta apenas adiará o problema, pois as novas instalações necessitariam mais bens de capital e insumos provenientes do exterior.

Rodriguez (1981), em seu esforço de sistematização da economia política cepalina, sugere que existem características estáticas e dinâmicas que condicionam o desenvolvimento econômico dos países centrais e dos países da periferia. Dada a dinâmica peculiar de seu processo de desenvolvimento, os países periféricos tendem a se manter relativamente atrasados, o que se reflete na relação comercial desfavorável implicando, assim, restrições ao seu crescimento.

A primeira característica estática que distingue o processo de desenvolvimento no centro e na periferia são as técnicas capitalistas de produção, que penetraram com maior brevidade nos países centrais, enquanto os países periféricos permanecem com seu setor produtivo atrasado tecnológica e organizacionalmente. Outra distinção é que a difusão do progresso técnico nos centros se efetiva de forma relativamente mais rápida e homogênea entre os setores produtivos.

Já na periferia esses progressos ficariam limitados aos setores exportadores (especializados) e passariam a coexistir com setores atrasados, caracterizando uma estrutura produtiva heterogênea. Na questão estática cabe ainda destacar as divisões de produção, em que o centro exporta bens industriais e a periferia exporta produtos primários (RODRIGUEZ, 1991).

Essas desigualdades se agravam com as diferenças estruturais dinâmicas, em que a Cepal parte do princípio de que no decorrer da evolução do sistema mundial aumentam as desigualdades entre o centro e a periferia. Isto é decorrente do progresso técnico mais acelerado, da elevação mais rápida e intensa da produtividade do trabalho, de disparidades no crescimento das produtividades médias, em decorrência dos anteriores, e crescimento mais acentuado da renda real nos países centrais. Estes fatores e o atraso estrutural podem ser vinculados pelo postulado da deterioração dos termos de intercâmbio, fazendo com que o diferencial entre as rendas dos dois grupos de países seja elevado e reforce a pressão nas contas externas.

O problema da restrição foi recolocado no debate acadêmico por meio das abordagens derivadas do pensamento de Kaldor e Keynes, particularmente na vertente de estudos inaugurada no final da década de 1970 por Thirlwall (1979, 2005; THIRLWALL e HUSSAIN, 1982; JAYME JR. e RESENDE, 2009), o qual procurou demonstrar que o Balanço de Pagamentos é um limitador ao crescimento econômico. Segundo o último autor, existe uma restrição, no longo prazo, do balanço de pagamentos sobre o crescimento econômico, pois à medida que uma economia cresce e se desenvolve, a demanda por importações se eleva, levando a déficits cada vez maiores em conta-corrente e, possivelmente, no balanço de pagamentos. Desta forma, o equilíbrio das contas externas condiciona o ritmo de crescimento desta economia. Como proposição fundamental, o autor afirma que nenhum país consegue crescer mais depressa que a uma taxa compatível com o equilíbrio do balanço de pagamentos na conta-corrente, a menos que possa financiar seus déficits cada vez maiores.

Neste sentido, Thirlwall (1982) argumenta que uma economia pode incentivar a entrada de capitais para financiar um crescimento das importações maior do que a das exportações; contudo, no longo prazo, a única solução segura para elevar a taxa de crescimento em consonância com o equilíbrio do balanço de pagamentos da conta-corrente é a mudança estrutural, no sentido de aumentar a elasticidade renda da demanda por exportações e reduzir a elasticidade renda da demanda por importações.

Dentro dessa perspectiva, pretende-se atentar ao fato de que financiar o balanço de pagamentos pela atração de capitais externos por meio da liberalização financeira, aumenta a vulnerabilidade externa do país, principalmente para países emergentes. Sem deixar de reconhecer a importância de políticas industriais que visem elevar a competitividade da economia, este trabalho

pretende avaliar, com destaque para o caso brasileiro, o papel que a taxa real de câmbio pode exercer para mitigar o problema da restrição externa. Para cumprir tais objetivos, este trabalho será dividido em três seções, além desta introdução e da conclusão.

A primeira seção avaliará, à luz da experiência brasileira, a relação entre liberalização financeira e vulnerabilidade externa. Na segunda, serão levantadas teorias que veem na estratégia de poupança externa com manutenção da taxa real de câmbio sobrevalorizada, uma das responsáveis pelas restrições no balanço de pagamentos e baixo crescimento econômico que atingiram diversos países em desenvolvimento ao longo dos anos 1990. Nesse sentido, a análise do Brasil será dividida em dois períodos, o primeiro se inicia com a implementação do Plano Real e vai até a mudança de regime cambial em 1999 e a partir daí até o período recente. Serão ressaltados os impactos trazidos pela taxa real de câmbio nas contas externas do país.

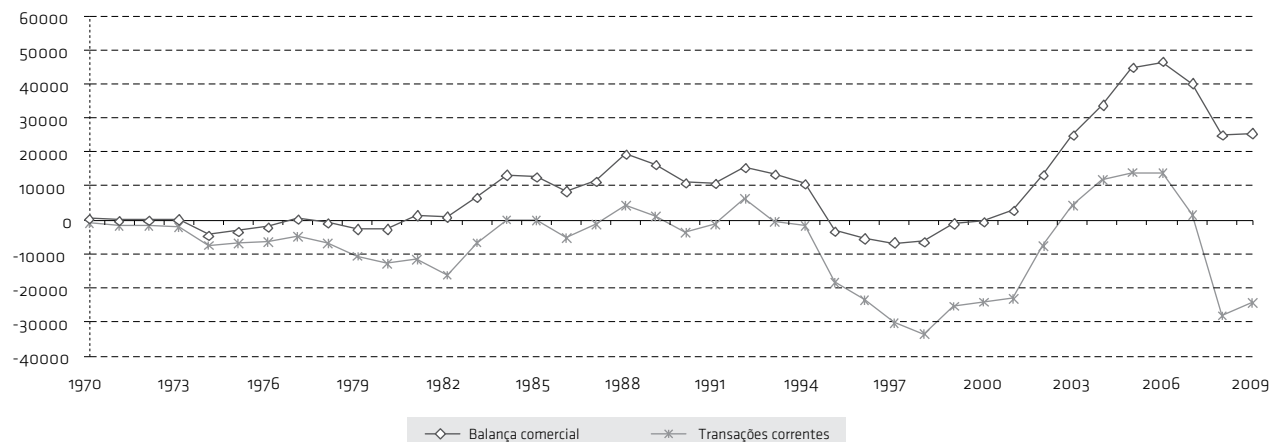
A última seção será fundamentalmente empírica, cujo intuito principal é verificar os impactos da taxa real de câmbio na balança comercial brasileira. Não serão realizadas novas estimações econométricas para testar a presença da restrição externa ao desenvolvimento econômico brasileiro. Já existe uma literatura consolidada a esse respeito, com testes aplicados para diversos países, inclusive ao Brasil. Aqui, pretende-se apenas estimar a parcela de uma questão mais ampla a ser discutida ao longo do presente trabalho.

Também se deve levar em conta a existência de forte correlação entre a balança comercial e a conta de transações correntes, como pode ser observado na Figura 1. É ainda a subconta que possui maior flexibilidade para manobras e estímulos e, especialmente para o caso brasileiro, é fundamental para gerar superávits na conta de transações correntes, uma vez que a subconta de serviços é tradicionalmente deficitária. Deste modo, acredita-se que verificar a relação entre a taxa real de câmbio e a balança comercial brasileira seja uma aproximação adequada para o objetivo aqui proposto.

Os testes econométricos serão baseados no Método dos Mínimos Quadrados Ordinários para séries de tempo. Antes, todavia, serão brevemente apresentados trabalhos empíricos que buscaram encontrar relações entre a taxa real de câmbio e as exportações líquidas no Brasil. Como se objetiva verificar se alterações na taxa real de câmbio ocasionam impactos prolongados na balança comercial, se adotará o método de *Almon Lag*, o qual possibilita estimar impactos defasados de uma variável explicativa na variável dependente. Para controlar possíveis quebras estruturais, serão introduzidas variáveis *dummies*.

Figura 1

Balança Comercial x Conta de Transações correntes, 1970 a 2009, em US\$ milhões.



Fonte: Banco Central do Brasil.

2. Desenvolvimento econômico com restrição externa e o problema da vulnerabilidade externa

2.1. Liberação financeira e vulnerabilidade externa

A teoria econômica convencional considera que o modo mais eficiente para se atrair capitais externos é retirar as barreiras à entrada e saída dos investimentos externos (não apenas os diretos, mas também em carteira). Os ganhos da liberalização financeira, segundo essa corrente de pensamento, são similares aos da liberalização comercial. Nesse sentido, a livre movimentação de capitais gera uma alocação internacional de capitais mais eficiente, beneficiando principalmente os países em desenvolvimento, induzindo a um aumento da poupança disponível para investimento nesses países e, dessa forma, contribuindo para elevar as taxas de crescimento econômico (OBSTFELD e TAYLOR, 2004).

Para Thirlwall (2005) a liberalização da conta de capital é repleta de problemas quando não há estabilidade macroeconômica interna. Taxas de juros internas elevadas induzem a uma entrada de capitais excessiva, sobrevalorizando a moeda nacional e prejudicando o setor exportador. Quando da eclosão de crise financeira pode haver fuga de capitais, depreciando excessivamente a moeda nacional e ocasionando processos de aceleração inflacionária. Na maioria dos casos em que o financiamento externo não é investimento externo direto, há o problema dos pagamentos do serviço da dívida. No caso em que a entrada de capitais não se traduza em melhora do desempenho das exportações, capaz de gerar um fluxo futuro de receitas necessárias para pagar a dívida contraída,

haverá deterioração da estrutura da conta de transações correntes.

Segundo Ferrari Filho et al. (2005), a liberalização financeira tende a aumentar a instabilidade, por causa dos fluxos de capitais serem fortemente pró-cíclicos, podendo mesmo minar a viabilidade de um sistema financeiro como um todo. Já Paula et al. (2003) argumentam que países com alto nível de mobilidade de capitais de curto prazo podem sofrer ataques especulativos mesmo que possuam solvência externa. Isto porque os mercados financeiros possuem imperfeições, tal como assimetria de informações e incertezas características das transações de ativos financeiros de capital. Mercados emergentes são ainda mais suscetíveis aos rumores, devido ao desinteresse por parte de agentes internacionais a respeito dos fundamentos macroeconômicos e a tendência do comportamento de manada.

A liberalização da conta capital também traz como ponto negativo a perda da autonomia para realização de política monetária, pois limita sensivelmente o atendimento dos objetivos da economia interna. A perda na autonomia é maior quando se adota regimes de câmbio fixo, pois a emissão monetária é atrelada às reservas cambiais. A excessiva entrada de capitais pode gerar dificuldade na esterilização destes, acarretando aumentos da dívida interna e/ou da inflação. Quando há pressão de saída, frequentemente elevam-se as taxas de juros, comprometendo outras dimensões da atividade econômica, em especial, o investimento.

Segundo Cintra e Prates (2006), os países emergentes também são mais afetados pela volatilidade dos fluxos de capitais em virtude das assimetrias do sistema monetário e financeiro internacionais. A assimetria do sistema monetário contemporâneo é caracterizada pela hierarquia de moedas (COHEN, 2009; CARNEIRO, 2010). Os países emergentes por se situarem na parte inferior da hierarquia do sistema monetário, possuem moedas não conversíveis. Isso implica a necessidade de, ao se emitir dívida externa soberana, quase sempre ter de atrelá-la à moeda-chave. Além disso, não é capaz de exercer a função reserva de valor, o que exclui a característica de liquidez absoluta da moeda. Como consequência, são atribuídos diferentes prêmios de riscos às moedas domésticas.

Outro fator desfavorável aos países emergentes é o caráter exógeno dos fluxos de capitais que são direcionados a esses países, que está relacionado ao ciclo econômico e político do país emissor da moeda-chave. Quando os investidores desejam maiores retornos em detrimento da maior liquidez, há uma elevação na parcela de ativos de menor qualidade em suas carteiras, nos quais os títulos das dívidas dos países emergentes se enquadram. No momento em que se inicia a reversão do ciclo otimista, há um aumento generalizado da preferência pela liquidez, ocorrendo um intenso movimento de venda dos ativos de maior risco (REINHART e ROGOFF, 2008).

As alterações nos ciclos dos fluxos de capitais também estão fortemente

relacionadas à política monetária do país emissor da moeda-chave, no caso os Estados Unidos. Quando esse país decide elevar as taxas básicas de juros, há uma guinada em direção às aplicações nos títulos do tesouro estadunidense, precipitando uma fuga dos ativos dos países emergentes. Problemas financeiros dos países centrais também resultam em danos aos países emergentes, pois além da fuga de capitais ocasionada pela maior preferência por liquidez por parte dos agentes, há uma redução e encarecimento dos financiamentos, sejam oficiais ou não. Deste modo, países emergentes detentores de moedas inconversíveis são penalizados pelas instabilidades dos países centrais (CARNEIRO, 2007).

A mobilidade excessiva de capitais também tende a afetar diretamente o câmbio. Segundo Ferrari Filho et al. (2005), a saída excessiva de capitais tende a desvalorizar em demasia o câmbio, possivelmente gerando inflação interna. Com isto, a autoridade monetária pode vir a aumentar os juros, tornando o investimento menos atrativo. Já em caso de um exacerbado influxo de capitais, há uma valorização excessiva do câmbio, diminuindo a competitividade dos produtos internos, levando a um deslocamento do consumo aos produtos estrangeiros e reduzindo a demanda do resto do mundo pelos produtos domésticos. Assim, as expectativas de ganhos dos agentes são reduzidas, desincentivando o investimento, diminuindo a renda e a poupança e, assim, prejudicando o crescimento econômico de longo prazo.

Tendo como base os argumentos apresentados até aqui, compreende-se que quanto mais um país emergente incorra em déficits de transações correntes e adote a estratégia de se abrir financeiramente para conseguir financiá-los, maior será seu grau de vulnerabilidade externa. Ou seja, menor será a capacidade de resistência diante de choques externos.

2.2. Vulnerabilidade e restrição externa brasileira: a crise cambial de 1998/1999

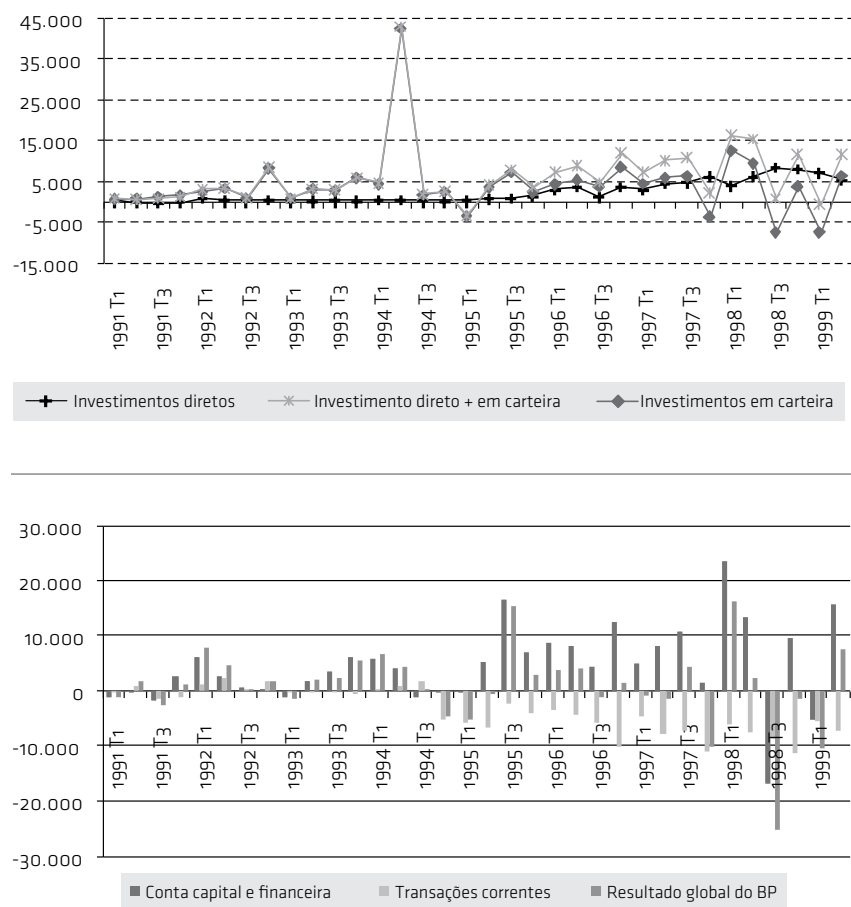
Até as vésperas do Plano Real, as estratégias de abertura pareciam ter sido acertadas e o país passou a captar um volume maior de investimentos no exterior, basicamente de portfólio, havendo um grande avanço em 1992 em relação a 1991. Após uma queda brusca do quarto trimestre de 1992 para o primeiro de 1993, os investimentos em carteira cresceram continuamente até chegar ao pico de US\$ 45,3 bilhões no segundo trimestre de 1994, tal como mostrado na Figura 2(a), dando suporte à implementação do real. Esse volume do investimento permitiu uma ampliação das reservas internacionais, as quais eram tidas como *hedge* fundamental para o Plano Real e chegaram a US\$ 40,1 bilhões.

Com uma nova crise mexicana ao final de 1994 houve uma reversão da entrada de capitais fazendo com que os saldos na conta capital e financeira se tornassem negativos: os investimentos em carteira passaram de um superávit de US\$ 42,4 bilhões no primeiro trimestre de 1994 para um déficit de US\$ 3,6 bilhões no

primeiro trimestre de 1995. Somando-se aos já existentes e significativos déficits na conta de transações correntes, o saldo do balanço de pagamentos tornou-se negativo, obrigando a economia a passar por um ajuste recessivo em 1995.

Figura 2

Evolução do investimento estrangeiro direto e em carteira (a) e evolução do balanço de pagamentos e dos saldos em conta-corrente e conta financeira e financeira, (b) (em US\$ milhões) do primeiro trimestre de 1991 ao segundo trimestre de 1999.



Fonte: Elaboração do autor, segundo dados do Banco Central do Brasil, retirados do Ipeadata.

Belluzzo e Almeida (2002) afirmam que a política econômica adotada no Plano Real ocasionou um agravamento do desequilíbrio externo, sendo que os efeitos no balanço de pagamentos, de médio e longo prazos, foram ignorados. Após o surgimento de novas crises externas (asiática em 1997 e russa em 1998) os investidores estrangeiros demonstraram inquietação e emitiram sinais de que a política então adotada não seria sustentável.

No Brasil a desconfiança do mercado financeiro era ampliada pela percepção

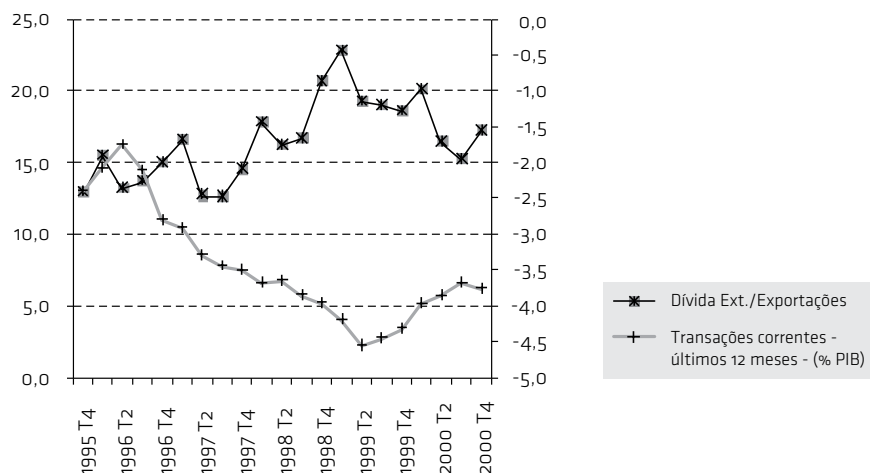
de que o regime cambial e monetário tendia ao desequilíbrio externo, tanto no que tange aos déficits excessivos na conta de transações correntes como na composição das reservas internacionais. Segundo Belluzo e Almeida (2002), os juros altos necessários para a manutenção da taxa de câmbio foram responsáveis pela elevação do endividamento interno. O governo conseguiu um novo acordo com o FMI, porém o mercado financeiro se manteve incrédulo quanto à sustentabilidade da política monetária/cambial.

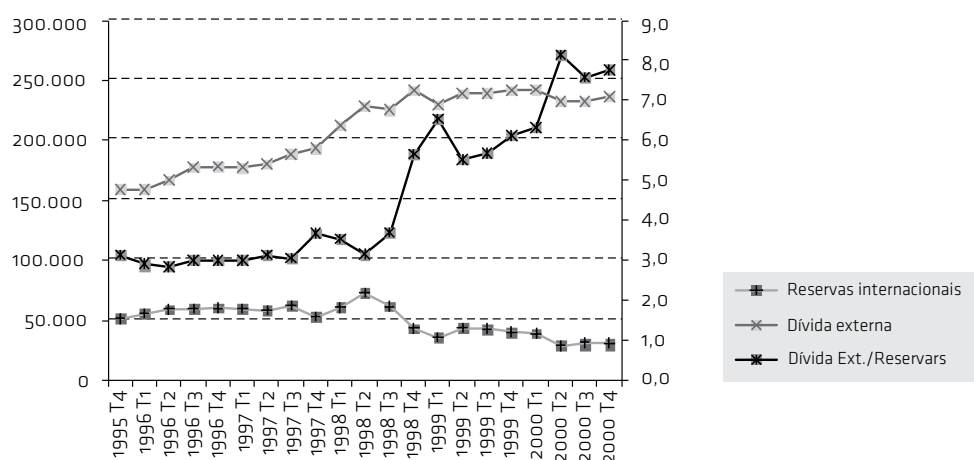
Ao se fazer uma análise com base nos fatos estilizados do início do Plano Real até a crise cambial de 1998/1999 fica evidente o aumento da vulnerabilidade externa durante o período. Desde o último trimestre de 1994 ao último de 1999, o saldo em conta-corrente permaneceu negativo, havendo forte pressão sobre o balanço de pagamentos em períodos de saldos negativos na conta financeira e financeira, como pode ser observado na Figura 2(b).

Analisando os dados da Figura 3(a), observa-se que a relação entre a dívida externa e as exportações chegou a 20,72 no quarto trimestre de 1998, epicentro da crise, e se elevou a 22,88 no primeiro trimestre de 1999. Já ao se analisar o déficit em conta-corrente como proporção do PIB, percebe-se que se manteve acima de 2% em todo período da análise, com exceção de apenas um trimestre e, a partir do segundo trimestre de 1997, passou a ser superior a 3%, valor considerado limite por diversos autores, chegando a 3,96% no quarto trimestre. Tal relação continuou a aumentar após a desvalorização cambial. Uma possível explicação seria a defasagem de tempo entre a desvalorização e seu efeito positivo nas exportações líquidas, fenômeno conhecido como Curva J.

Figura 3

Evolução dos saldos em transação corrente dos últimos 12 meses como porcentagem do PIB no eixo direito e relação dívida externa/exportações no eixo esquerdo (a) e reservas internacionais e da dívida externa em US\$ milhões no eixo esquerdo e da relação dívida externa/reservas no eixo à direita – quarto trimestre de 1995 até quarto trimestre de 2000.





Fonte: Elaboração do autor, segundo dados do Banco Central do Brasil, retirados do Ipeadata.

A relação entre a dívida externa e as reservas internacionais é outro fator que demonstra a situação de vulnerabilidade externa da economia brasileira durante o período de análise – Figura 3(b). A dívida externa iniciou uma trajetória ascendente até as vésperas da crise cambial, chegando a US\$ 241,6 bilhões no quarto trimestre de 1998. Já as reservas cambiais tiveram suas variações mais atreladas aos investimentos em Carteira (ver Figura 2a), ou seja, às expectativas do mercado. Após a solução da crise mexicana, o nível das reservas se recompôs, permanecendo sem alterações significativas até a crise asiática em meados de 1997. Com forte aumento dos juros (passando de 21,0% para 44,0%), ampliação na oferta de *hedge* por meio de venda de títulos com correção cambial e anúncio de significativo ajuste fiscal, houve uma recuperação dos fluxos de capitais e, com isso, aumento das reservas internacionais.

Com uma nova crise no cenário internacional (crise russa em 1998) aliada à manutenção dos desajustes fiscais e da situação externa desfavorável, houve uma nova corrida contra o Real, ao passo que a dívida externa continuou crescendo. A relação entre essas duas variáveis teve um grande salto entre final de 1998 e início de 1999 e teve uma queda logo após a eclosão da crise cambial, para depois aumentar novamente, devido à manutenção da debilidade da situação externa e desconfiança quanto ao novo regime.

Paula e Alves Jr. (1999) criaram um índice para medir o grau de vulnerabilidade externa da economia brasileira, o qual compara o total de obrigações cambiais, com a capacidade de pagamento do país. Após o quarto trimestre de 1995, houve significativa piora desse índice, se mantendo até o final da análise que se deu em 1997 e dando um grande salto com a crise asiática. Os autores concluem que a política cambial estaria inadequada para o desequilíbrio externo

da economia brasileira, o qual se agravou até o período que antecedeu a crise cambial de 1998/1999, a qual eclodiu em janeiro de 1999.

Como era de esperar de uma economia financeiramente aberta e com alto grau de vulnerabilidade externa, o crescimento econômico do período analisado foi caracterizado pelo movimento “*stop and go*”. Um aumento significativo ocorreu em 1995 (4,22%) em consequência dos efeitos do plano de estabilização e por baixos crescimentos em anos anteriores. Em 1996 o crescimento do PIB foi de 2,15%, enquanto em 1997 foi de 3,38%. Os anos 1998 e 1999 foram os de pior crescimento, com 0,04% e 0,25%, respectivamente. Importante observar que o crescimento significativamente menor nos dois últimos anos pode ser atribuído principalmente aos impactos negativos da crise cambial brasileira. Ou seja, o crescimento econômico foi restringido pela situação externa.

Outras consequências imediatas da crise cambial foram o aumento da dívida pública, que saltou de R\$ 388 bilhões em dezembro de 1998 para R\$ 500 bilhões em fevereiro de 1999; aumento da taxa de desemprego, saindo de 15,7% em 1997 para 18,3% em 1998 e 19,3% em 1999; e elevação do nível dos preços, no qual o IGP sai de 1,7% em 1998 para 20,0% em 1999, mas posteriormente houve uma suavização da aceleração¹.

1. Os dados do crescimento do PIB e do desemprego foram obtidos no site do IPEADATA, com base nos dados fornecidos pelo IBGE. Os dados sobre inflação foram retirados do Banco Central do Brasil.

3. Taxa real de câmbio: avaliação teórica e aplicada ao Brasil

3.1. Estratégia de poupança externa com taxa real de câmbio sobrevalorizada: restrições no balanço de pagamentos e baixo crescimento

Conforme visto na seção anterior, o início da década de 1990 foi marcado por uma retomada dos fluxos de capitais para a América Latina. Entretanto, a maior parte foi gasta em consumo interno – não houve aumento significativo da taxa de investimento e correspondente aceleração no crescimento. Isso porque a poupança externa acabou por substituir a poupança interna, pois havia pouca diferença entre as taxas de lucro esperadas e as taxas de juros. Conforme Bresser-Pereira e Gala (2008), quando isso ocorre há uma elevação da propensão ao consumo tanto por parte das famílias como dos capitalistas, acarretando menores investimentos e redução da poupança interna.

A estratégia de poupança externa nada mais é do que admitir que os déficits na conta de transações correntes são aceitáveis e podem ser compensados por superávits na conta capital e financeira para o equilíbrio do balanço de pagamentos. Os recursos externos viriam na forma de financiamentos e investimentos externos diretos. Se o primeiro for predominante, haveria grande instabilidade no balanço de pagamentos e a poupança externa se daria na forma de consumo. No caso de predomínio do investimento externo direto, a instabilidade seria reduzida e parte da poupança externa seria convertida em investimento, porém

se formaria um passivo patrimonial, o que pressionaria a novos déficits em conta-corrente por meio da remessa de lucros e dividendos.

O aumento da dívida externa – decorrente dos déficits em transações correntes – e da dívida interna – quando atrelada a taxas de juros, a qual se eleva para valorizar a moeda – tendem a provocar deterioração financeira. Cria-se um conjunto de expectativas negativas sobre as empresas, mitigando o investimento e consequentemente gerando recessão. O menor crescimento da economia diminui a arrecadação do governo, o que agrava ainda mais a situação fiscal. Internacionalmente, a percepção sobre a economia piora, levando ao aumento do risco país, iniciam-se ataques especulativos contra a economia e os fluxos de capitais passam a ser negativos (BRESSER-PEREIRA e NAKANO, 2003).

Com a elevação da demanda por divisas, os bancos centrais se veem obrigados a se desfazer das reservas internacionais, além de recorrer aos empréstimos junto a organismos internacionais a fim de evitar o *overshooting* cambial.² Mas também se faz necessária a emissão de títulos da dívida, e como há perspectiva de desvalorização da moeda por parte do mercado, os títulos da dívida devem ser atrelados ao dólar. Deste modo, a proporção da dívida interna atrelada a uma moeda estrangeira tende a aumentar enquanto os desequilíbrios permanecerem. Neste momento, a desvalorização cambial ocasionaria uma piora da dívida interna, de modo que aumenta a resistência para o ajuste devido. Concomitantemente, a manutenção da taxa real em patamares sobrevalorizados acentua os desequilíbrios externos (BRESSER-PEREIRA e NAKANO, 2003).

Rodrik (2007) argumenta que sobrevalorizações cambiais normalmente são associadas à escassez de divisas, comportamento *rent-seeking* e corrupção. Levam ainda a déficits em conta-corrente, crises no balanço de pagamentos e crescimento *stop and go*, inviabilizando um processo de crescimento econômico de longo prazo. Já Kregel (1999) entende que a política de manutenção do câmbio valorizado, além de prejudicar a competitividade doméstica e causar a deterioração na balança comercial, acentuando assim os déficits na conta de transações correntes, forçava a autoridade monetária brasileira a manter as taxas de juros em patamares elevadíssimos. Isso porque, na inexistência de controle de capitais, as taxas de juros desempenham um papel que não seria seu natural, isto é, atrair capitais especulativos em busca de ganhos de arbitragem.

Gala (2007a) aponta que, ao contrário dos países do Leste e Sudeste asiático, os países latino-americanos e africanos adotaram por um longo período taxas reais de câmbio sobrevalorizadas, o que por sua vez resultou em seguidas e severas crises no balanço de pagamentos. Em grande medida, tais valorizações foram decorrência da liberalização da conta de capitais, que seriam necessárias para financiar os déficits acumulados na conta de transações correntes. Já em Gala (2007b), o autor argumenta que câmbios sobrevalorizados provocam aumentos artificiais no salário real. Desse modo, o influxo de capitais, em grande parte de

2. Overshooting cambial refere-se ao acontecimento de uma abrupta desvalorização da taxa de câmbio decorrente de uma acelerada fuga de capitais. Nesses casos, o mercado percebe que a taxa de câmbio se encontra em um patamar não sustentável devido à situação externa da economia. Entretanto, no momento do *overshooting*, a desvalorização da moeda ultrapassa o nível adequado para equilibrar a situação externa e não comprometer os condicionantes internos, causando repiques inflacionários.

curto prazo, acaba por financiar o consumo, ao invés de serem criados novos investimentos e/ou condições para cumprir os compromissos futuros, o que por sua vez pode vir a gerar crises no balanço de pagamentos.

Batista Jr. (1996) aponta que os países latino-americanos utilizaram a taxa de câmbio como função monetária, objetivando quase exclusivamente a equalização da inflação doméstica com a inflação internacional. Os efeitos subversivos para a competitividade da indústria doméstica perante as concorrentes internacionais e os déficits excessivos na conta de transações correntes do balanço de pagamentos eram ignorados em nome do combate à inflação. Diferentemente do que ocorria nos endividamentos provocados por choques externos dos anos 1970 e início dos 1980 nos países da América Latina, os endividamentos nos primeiros anos da década de 1990 foram em razão de políticas macroeconômicas internas.

Williamson (2007) considera essencial o controle da inflação e acredita ser importante a existência de orçamentos equilibrados. O autor ainda concorda com a preocupação dos bancos centrais em controlar a inflação, mas que, no entanto, essa não poderia ser o único escopo a ser almejado pelos *policy makers*. Em certos momentos, como na existência de elevado desemprego, como se verifica na América Latina nos anos 1990, seria essencial a manutenção de taxas de câmbio em níveis competitivos para incentivar o investimento e assim aumentar o potencial de crescimento da oferta.

3.2. Da âncora cambial à crise cambial brasileira de 1988-1999

A opção de utilizar a taxa de câmbio como âncora para controlar a inflação trouxe sérias consequências para o equilíbrio externo da economia brasileira. Batista Jr. (1996) refuta as duas principais alegações que justificavam a possibilidade de valorização do real sem que houvesse maiores danos ao setor externo. A primeira era que a moeda estava subvalorizada no momento da implementação do real. Entretanto o autor, com base em dados publicados pela Cepal, afirma que a taxa real de câmbio efetiva se encontrava valorizada ao se comparar com 1987.

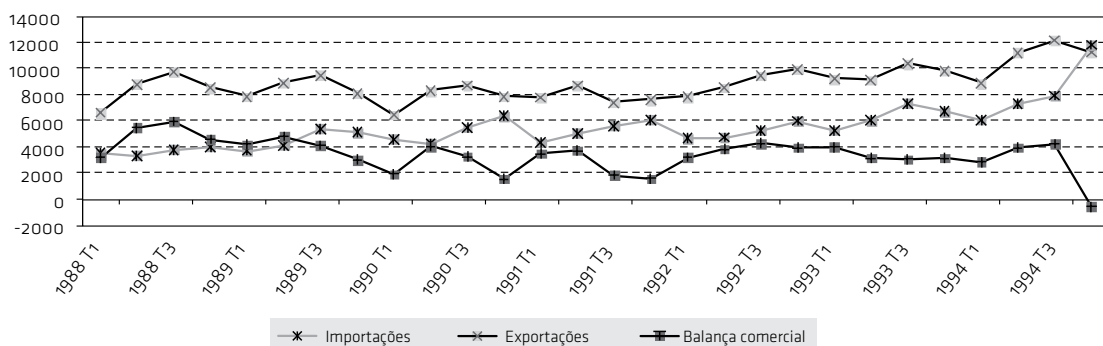
O segundo argumento era que às vésperas da implementação do real o país possuía saldos positivos e significativos na balança comercial. O autor relata que os saldos comerciais do Brasil estavam declinando de modo significativo já anteriormente a julho de 1994, inclusive em proporção do PIB e a participação das exportações brasileiras no total das exportações mundiais e na dos países em desenvolvimento diminuiu consideravelmente entre o período de 1980-1985 e 1990-1993, saindo de 1,28% para 0,94% e de 5,98% para 4,08%, respectivamente.

Outro ponto a ser considerado é o de que as exportações estavam ainda impulsionadas pela ociosidade na indústria brasileira, decorrente do baixo crescimento do início da década de 1990. Analisando a Figura 4, observa-se que, apesar das exportações continuarem sua trajetória ascendente (embora com baixa inclinação), as importações parecem ter sido impulsionadas pela abertura

comercial iniciada no final da década de 1980 e acelerada no início da década seguinte. O aumento das importações se refletiu no saldo da balança comercial, a qual ainda se mantinha positiva até o início do Plano Real, mas já demonstrava uma tendência de redução. Interessante ainda observar a elevação brusca das importações, impulsionadas pelo aumento de consumo – consequência típica dos planos de estabilização – e redução relativa dos bens domésticos.

Figura 4

Evolução das importações (FOB), exportações (FOB) e balança comercial do primeiro trimestre de 1988 ao quarto trimestre de 1994, em US\$ milhões.



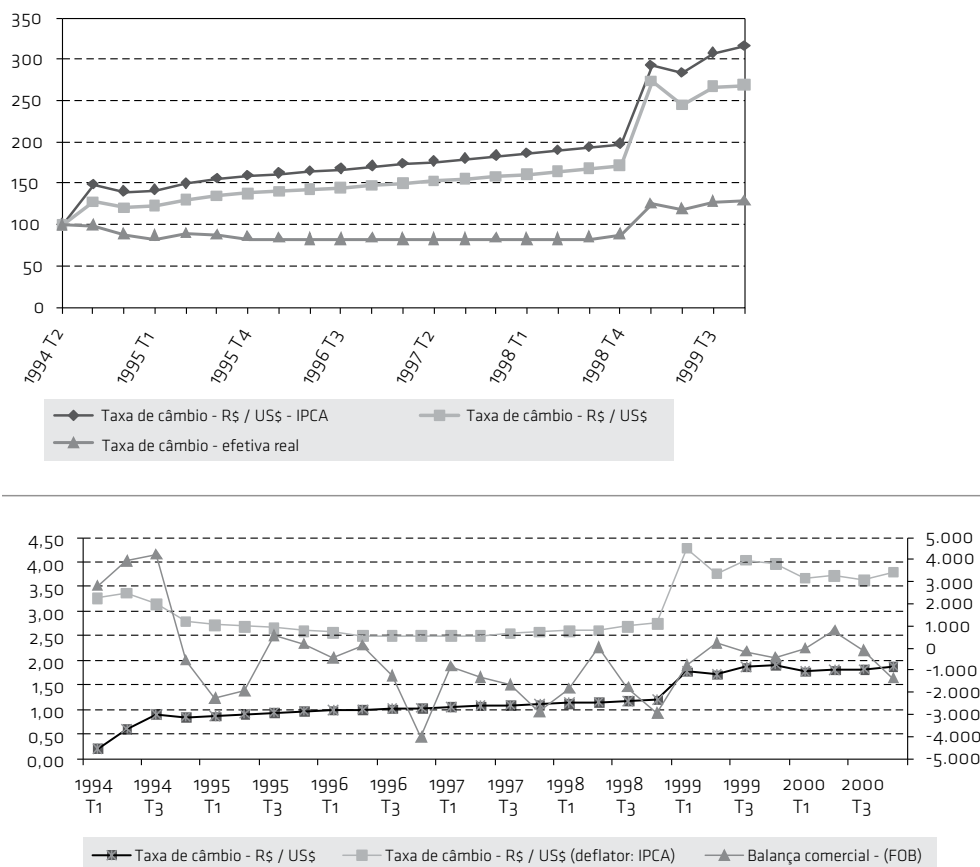
Fonte: Elaboração do autor, segundo dados do Banco Central do Brasil, retirados do Ipeadata.

Analisando na Figura 5(a) a evolução da taxa de câmbio nominal R\$/US\$ e a mesma taxa deflacionada pelo IPCA como *proxy* para taxa real de câmbio, observa-se forte correspondência entre as duas. Ambas sofreram forte processo de valorização com a implementação do real e iniciaram um processo contínuo, embora lento, de desvalorização ao longo dos primeiros quatro anos do real. Ao final de 1998, a taxa de câmbio nominal sofreu abrupta desvalorização precipitando a crise cambial. Já a taxa de câmbio real acompanhou de perto a desvalorização da nominal no primeiro momento, mas o *overshooting* do real pressionou para cima a taxa de inflação, surgindo um pequeno *lag* entre as taxas.

A Figura 5(b) traz a taxa de câmbio nominal e real no mesmo período que o gráfico anterior, mas com seus valores não transformados para base 100 e com a inclusão da balança comercial, cujos valores se encontram no eixo à direita. O que pode ser observado com clareza é que a balança comercial sofreu uma abrupta reversão em seu saldo no momento da implementação do Plano Real. A taxa de câmbio, que fora utilizada como âncora para o combate da inflação, se manteve abaixo de R\$ 1,00 por dólar até o início de 1996. A supervalorização da taxa de câmbio afetou diretamente o desempenho da balança comercial, a qual não conseguiu se recuperar ao longo de todo o período que antecedeu a crise cambial brasileira de 1998/1999.

Figura 5

Evolução da taxa de câmbio R\$/US\$ nominal e deflacionada pelo IPCA e da taxa de câmbio efetiva real em base 100 (a) e Taxa de Câmbio Nominal, Taxa de Câmbio Real e Saldo da Balança Comercial em US\$ milhões no eixo da direita (b) – primeiro trimestre de 1994 ao quarto trimestre de 2000.



Fonte: Elaboração do autor, segundo dados do Banco Central do Brasil, retirados do Ipeadata.

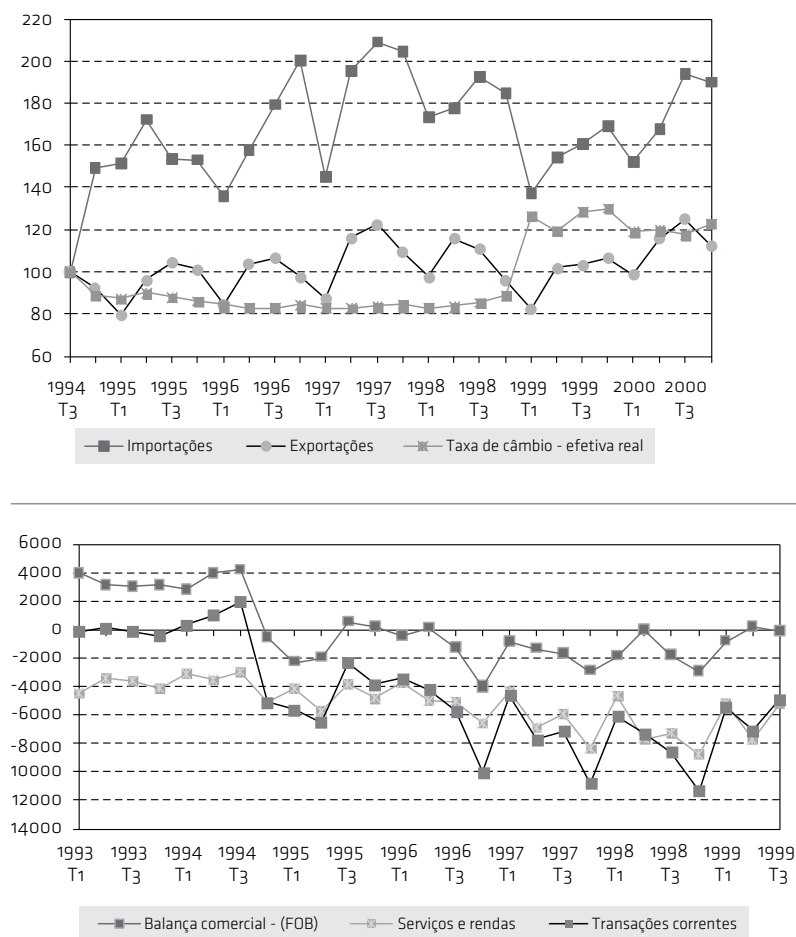
Mais preocupante que a trajetória da taxa de câmbio nominal e real, deflacionada pelo nível de preços, foi a da taxa real efetiva. Essa taxa pode ser considerada mais adequada para se comparar a competitividade dos bens produzidos no Brasil com os do resto do mundo, pois é uma ponderação da paridade do poder de compra entre o país e seus dezesseis principais parceiros nas exportações. Assim como as outras taxas, ela iniciou valorizada logo após a implementação do Plano Real, mas diferentemente delas, se valorizou ainda mais nos anos posteriores, resultando em perda de competitividade das empresas domésticas produtoras de bens *comercializáveis*.

Na Figura 6(a) pode-se observar que as exportações não conseguiram manter uma trajetória crescente ao longo do período, inclusive com o Brasil perdendo participação no total das exportações mundiais, baixando da média histórica de 1% para 0,8% ao final de 1998. Por outro lado, as importações dispararam no

período. A taxa de câmbio real efetiva muito valorizada impulsionou a demanda por bens importados, principalmente de bens de consumo duráveis, como automóveis e eletrodomésticos, os quais já haviam sido beneficiados pela redução tarifária. Analisando a evolução dos dados, é possível concluir que o maior responsável pela piora na balança comercial não foi o fraco desempenho exportador do período, mas sim as importações que tiveram uma trajetória fortemente ascendente. A deterioração do saldo da balança comercial por sua vez, pressionou ainda mais o saldo em transações correntes, tornando-o ainda mais deficitário, já que a subconta de serviços e renda é tradicionalmente negativa. Como pode ser observado na Figura 6(b), é justamente no primeiro trimestre de 1995 que a balança comercial passa a oscilar negativamente.

Figura 6

Evolução das importações, exportações e da taxa de câmbio real efetiva em base 100 (a) e comercial, balança de serviços e rendas e transações correntes (b) - terceiro trimestre de 1994 ao quarto trimestre de 2000, em milhões.



Fonte: Elaboração do autor, segundo dados do Banco Central do Brasil e Funcex, retirados do Ipeadata.

3.3. Flutuações na taxa de câmbio e desempenho externo da economia brasileira após a crise cambial brasileira

A abrupta desvalorização do real após a crise cambial de 1999 e novamente em 2001 e 2002, aliada à forte expansão dos preços das *commodities* e *recuperação da Argentina* permitiu uma significativa elevação do valor das exportações. Tal elevação permitiu a reversão dos saldos negativos da balança comercial que saiu de US\$ 7,773 bilhões no biênio 1998/1999 para US\$ 58,436 bilhões somando 2003 e 2004 e ainda em US\$ 84,488 bilhões de 2006 a 2007. Segundo Prates (2006), “a característica mais aparente da inserção comercial nos três primeiros anos do governo Lula foi a obtenção de superávits crescentes na balança comercial, que foram suficientes para garantir resultados positivos nas transações correntes” (PRATES, 2006: 148), alterando a característica deficitária desde a implementação do Plano Real. Em 1998, havia um déficit em transações correntes na ordem de US\$ 33,4 bilhões o que representava 3,96% do PIB. Ao final de 2005 o saldo já era positivo em US\$ 13,984 bilhões.³

A entrada de divisas pelo lado produtivo e também pelo lado financeiro do balanço de pagamentos pressionou a taxa de câmbio,⁴ iniciando um processo de valorização contínua do real, tanto em termos nominais como reais. Prates (2005) ainda alerta que as aplicações estrangeiras nos mercados de derivativos domésticos foram decisivas para este processo. Outra fonte de valorização do real seria a diferença exorbitante entre os juros internos e externos.

Segundo Prates, Cunha e Lélis (2009), o elevado nível de liberdade de capitais aliado ao desenvolvimento do mercado de derivativos em um regime de câmbio flutuante, torna a taxa de câmbio altamente vulnerável às vicissitudes externas. Também torna a política cambial refém da política monetária, e no Brasil, em razão do elevado *pass-through*, a valorização cambial acentuada foi a principal ferramenta para o controle da inflação. Ou seja, a taxa de câmbio, mesmo com câmbio flutuante, passou a ter como objetivo a estabilização dos preços em detrimento da competitividade externa.⁵

A desvalorização anterior, no entanto, serviu de impulso inicial às exportações. Cintra (2005) argumenta que o setor industrial aproveitou a desvalorização cambial com a capacidade produtiva ociosa para iniciar uma estratégia voltada às exportações, que permitiu às empresas obterem ganhos de escala, elevação na produtividade, aprimoramento tecnológico, ganhos de sinergia, novos mercados e receitas em moedas conversíveis. Já Prates (2005) argumenta que as desvalorizações cambiais de 1999, 2001 e 2002 tiveram seu impacto defasado no setor de manufaturados. O aumento de competitividade nesse setor estimulou a adoção de estratégias das empresas domésticas direcionarem parcela significativa de sua produção ao exterior, surtindo efeito no *quantum* exportado, principalmente após 2002.

Desvalorizações cambiais têm a característica de impactar o setor externo

3. Todos os dados do parágrafo tiveram como fonte o Banco Central do Brasil.

4. O Banco Central e o Tesouro Nacional entraram como compradores no mercado de divisas à vista. As reservas internacionais eram US\$ 49,145 bilhões, US\$ 85,839 bilhões em dezembro de 2006 e US\$ 206.806 milhões em 2008. Entretanto essa significativa entrada de recursos não foi suficiente para segurar a valorização do Real.

5. Como assinalam Prates, Cunha e Lélis (2009) o Banco Central do Brasil (BCB) voltou a intervir no mercado de câmbio a partir de 2004 e mais intensamente em 2007, sendo que as intervenções tinham como principais objetivos conter a volatilidade do câmbio e, principalmente, acumular reservas.

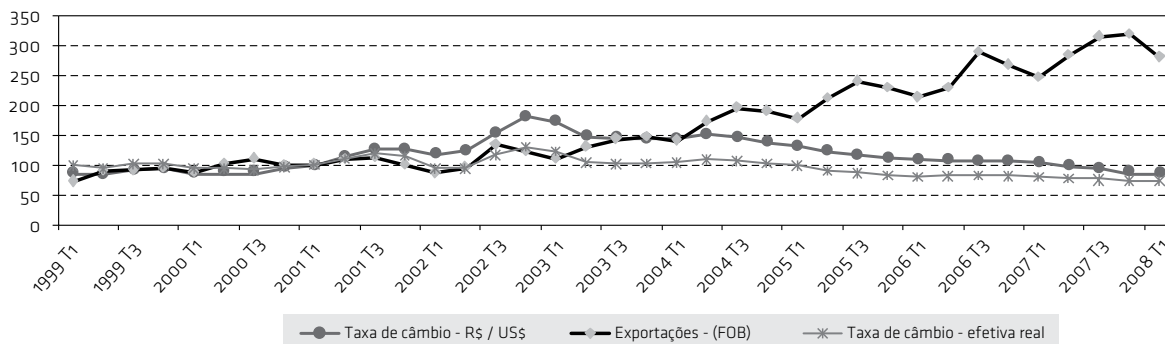
de forma defasada. Primeiramente, há uma demora para a resposta das exportações, seja pela existência de contratos, seja pela inflexibilidade de curto prazo de certos setores produtivos. Em contrapartida, seus efeitos também são prolongados. Haverá relutância, por parte das empresas que adotaram estratégias voltadas para o exterior, em abrir mão dos novos mercados adquiridos mesmo que venham a diminuir sua rentabilidade dada uma valorização cambial.

De fato, apesar da valorização da taxa real de câmbio de modo mais significativo a partir de 2004, o setor produtivo brasileiro, impulsionado também pelo aumento da renda mundial, prosseguiu com a estratégia de se voltar ao mercado externo ao menos até 2006. As exportações brasileiras até este ano mantiveram sua trajetória ascendente, a uma taxa de crescimento maior que o das importações. Prates (2006) afirma que “o comovimento, mesmo que com algum *lag*, entre a taxa de câmbio real e o saldo comercial foi mais uma vez observado, como previsto pela teoria econômica e observada por vários estudos empíricos” (PRATES, 2006, p. 149).

Os elevados saldos na balança comercial ainda eram suficientes para manter o saldo positivo da conta de transações correntes do balanço de pagamentos. Cintra (2005) comenta que apesar da valorização da taxa de câmbio, as contas externas se mantinham favoráveis, mas já se observava uma tendência de redução do fôlego das exportações.

Figura 7

Evolução das exportações, taxa de câmbio nominal e taxa de câmbio real efetiva do primeiro trimestre de 1999 ao segundo trimestre de 2008 – dados em base 100.



Fonte: Elaboração do autor, segundo dados do Banco Central do Brasil, retirados do Ipeadata.

A aceleração do crescimento econômico a partir de 2006 e a continuação da valorização cambial fizeram com que a taxa de crescimento das importações suplantasse a das exportações, revertendo a tendência dos anos anteriores. Entre 2006 e 2007 a balança comercial alternou entre taxas de crescimento mensais anualizadas de 10% positivo e 10% negativo. Sendo que a partir do segundo semestre de 2007, passou a crescer a taxas negativas, com tendência de

acentuação até o o segundo semestre de 2008.

Lucinda, Holand e Gala (2008), realizam análises gráficas e estimações econométricas para verificar se a taxa real de câmbio no Brasil esteve desalinhada desde o regime de câmbio flutuante iniciado em 1999. Os autores consideram a taxa de câmbio real efetiva como a mais adequada para averiguar a trajetória da taxa de câmbio e seu desalinhamento com o equilíbrio interno e externo. Neste sentido, observaram picos de desalinhamento cambial durante todo o período analisado, e mais recorrente a partir do segundo semestre de 2005. Os testes econométricos corroboraram a análise gráfica.

A atual crise financeira internacional não provocou de imediato uma corrida contra a moeda brasileira. Em parte deve-se à tese de que os países emergentes estariam descolados da crise, pois seu sistema financeiro não estava envolvido diretamente com os títulos *subprime*. Durante o transcorrer de um ano, o dólar continuava a se desvalorizar perante as principais moedas dos países emergentes. Movimento que contribuiu para manutenção da elevação dos preços das *commodities*. Assim, as exportações de produtos básicos ainda sustentavam os saldos comerciais (PRATES e FACHI, 2009).

Conforme argumentam Prates e Farhi (2009), além dos fatores externos também haviam importantes fatores internos que mantinham a trajetória de valorização do real. A taxa básica de juros reais brasileira era a mais elevada do mundo, o que a tornava muito atrativa aos *players* internacionais em busca de maiores retornos. Essa taxa havia sido relativamente mais elevada do que ocorrido em outros países em desenvolvimento, devido aos temores do Banco Central com a elevação inflacionária causada pelos choques dos preços dos alimentos e matérias-primas. A alta dessas *commodities* dava a impressão de sustentabilidade dos elevados saldos comerciais. Por fim, as autoras ainda destacaram a elevação do risco de crédito soberano do país para “grau de investimento” por duas das mais importantes agências de risco.

Com o enrijecer da crise a partir de agosto de 2008, a tese de descolamento foi abandonada e se instaurou um temor generalizado de que a crise chegaria a todos os países. Houve uma abrupta redução das cotações das principais *commodities*, fuga das bolsas dos países emergentes e consequentes desvalorizações acentuadas nas taxas de câmbio. O Brasil foi especialmente afetado devido à ampla liberdade de capitais.

Outro fator agravante para a corrida contra o real foi a própria intensa valorização do período anterior. Além do espaço para uma desvalorização acentuada, ela diminuía a competitividade e rentabilidade das exportações, fazendo com que as empresas exportadoras passassem a ingressar em operações com derivativos atrelados à taxa de câmbio. Esse movimento pode ser justificado pela busca de *hedge* e/ou obtenção de ganhos especulativos, que viriam a atenuar as perdas decorrentes da valorização cambial. Essa estratégia apresenta grande risco às

empresas exportadas, colocando-as em uma situação especulativa *à la* Minsky, com possibilidades a se tornarem unidades *ponzi*. Isso porque os contratos dessas operações de derivativos no Brasil são liquidadas em reais, quando há valorização do real as empresas obtêm lucros adicionais, mas no caso de depreciação, como de fato ocorreu, elas acarretariam dupla perda.

A corrida contra o real, os prejuízos gritantes de algumas empresas que operavam com derivativos liquidou com o clima otimista que pairava sobre o Brasil. Iniciou-se uma onda de demissões, reduções nos investimentos e recessão. O lado “positivo” da crise é que a diminuição da renda e a desvalorização cambial reverteram a tendência anterior de deterioração dos saldos comerciais, fazendo com que as importações se reduzissem mais drasticamente que as exportações. Como pode ser observado na Figura 8(a), a taxa de crescimento do saldo da balança comercial voltou a ser crescente no final de 2008, algo que não acontecia desde o segundo semestre de 2007.

Entretanto, segundo Holland (2009), mesmo quando a taxa de câmbio chegou ao patamar de R\$ 2,35 por dólar, não atingiu um patamar suficiente para corrigir o desvio cambial brasileiro seja em comparação com séries históricas a partir de 1980, seja ao se fazer uma análise *crossection* com demais países. Deste modo, pode-se interpretar que a abrupta desvalorização sofrida pelo real não foi prejudicial pelo nível em si que ela alcançou, mas sim pela brusca variação e pelas características de liberalização de capitais e a ampla utilização de derivativos na economia brasileira.

A partir do segundo trimestre de 2009, o país já demonstrava melhores condições de sair da crise e, com o aparente arrefecimento da crise internacional, se iniciou uma nova onda – ainda mais forte – de otimismo com o Brasil. Os investimentos diretos e em carteira retomaram com força, o índice IBOVESPA, que representa o conjunto das principais ações operadas na Bolsa de Valores de São Paulo, teve a maior alta em dólares de todos índices de bolsas de valores do mundo, com alta de 140%⁶. O investimento externo direto alcançou US\$ 25,9 bilhões, muito inferior aos US\$ 45 bilhões de 2008, já que no início de 2009 o IED também foi impactado pela crise, mas foi o segundo maior montante recebido pelos países emergentes. O ingresso líquido de capitais foi de US\$ 70,55 bilhões o que gerou elevados saldos no balanço de pagamentos e aumentos na reservas de US\$ 46 bilhões, fechando o ano em US\$ 239 bilhões⁷.

Com a entrada de divisas à vista e apostas na valorização do mercado futuro, o real reverteu a desvalorização abrupta que havia sofrido e retomou a trajetória de valorização. Tal valorização parece ter refletido negativamente na situação externa já no segundo semestre de 2009. O déficit em transações correntes em 2009 chegou a US\$ 24,33 bilhões, ligeiramente menor que o de 2008, de US\$ 28,19 bilhões. Também houve redução como proporção do PIB estimado, recuando de 1,72% para 1,55%. Deste modo, o déficit em transações correntes pode

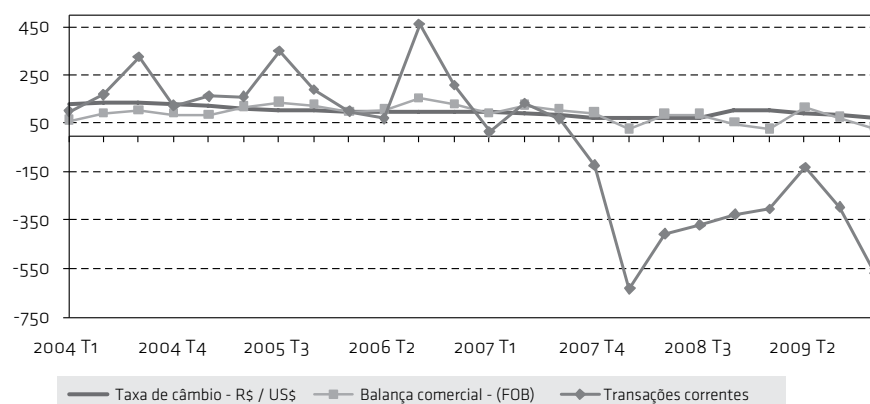
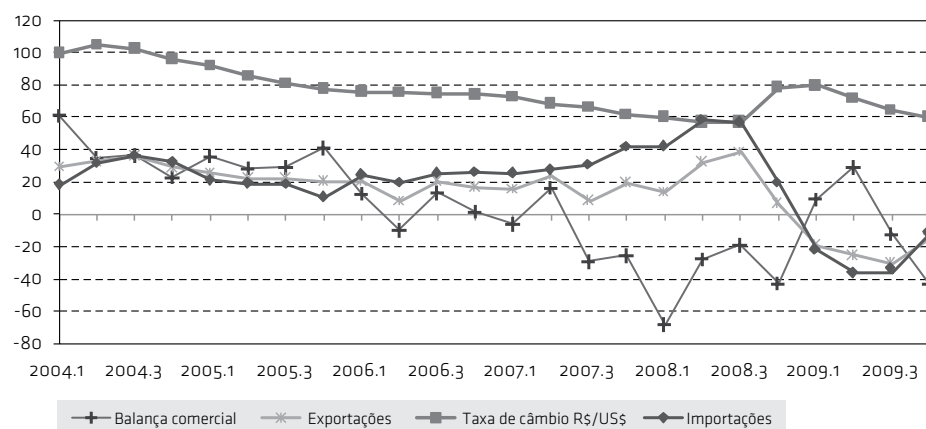
6. Fonte:
www.bovespa.com.br

7. Fonte: Banco Central do Brasil.

ser coberto inteiramente pelo montante de IED recebido pelo Brasil. Mas, como pode ser notado na Figura 8(b), a melhora do comportamento das transações correntes em 2009 relativamente a 2008 se deu apenas no início do ano, havendo uma reversão já no segundo trimestre.

Figura 8

Evolução da taxa de câmbio nominal R\$/US\$ em base 100, taxa de variação das exportações, das importações e da balança comercial (a) e balança comercial, taxa nominal de câmbio e conta de transações correntes (b) - 1º trimestre de 2004 ao 4º de 2009, em US\$ milhões.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Banco Central do Brasil, retirados do IPEADATA.

O principal fator a contribuir para a leve redução nos déficits na conta de transações correntes foi a menor emissão lucros e dividendos, consequência do desaquecimento da economia. Já o saldo da balança comercial se reduziu, saindo de US\$ 25 bilhões em 2008 para US\$ 24,6 bilhões em 2009. Mais agravante ainda é a redução de 23% nas exportações. O desempenho negativo das exportações é atenuado ao se verificar a redução de 13% do comércio mundial de mercadorias estimada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para 2009.

4. Impactos da taxa real de câmbio na balança comercial brasileira

Este capítulo tem como objetivo verificar os impactos da taxa real de câmbio na balança comercial brasileira, desagregando também em importações e exportações totais, exportações de bens manufaturados e básicos. Antes de adentrar na especificação do modelo, serão apresentados brevemente alguns trabalhos já realizados de estimação dos impactos da taxa real de câmbio sobre a balança comercial brasileira.

O modelo a ser adotado na estimação da balança comercial será o Mundell-Fleming. Existem diversas críticas a este modelo, a exemplo de HOONTRAKUL, P. e GIBA. S. (1999), como também modelos alternativos para a economia aberta que seriam mais adequados para se analisar a realidade, como o modelo de Thirwall apresentado no primeiro capítulo. Entretanto, a escolha do referido modelo se deve à ampla utilização e relativa simplicidade quando se trata de economia aberta, sendo adequado ao objetivo desta seção, que é meramente estimar os impactos da taxa real de câmbio nas exportações líquidas. Também não se pretende conjecturar estratégias ou impactos econômicos a partir desse modelo, tampouco se tem a pretensão de considerá-lo como o mais fidedigno à realidade da balança comercial.

4.1 Revisão de trabalhos aplicados sobre os impactos da taxa real de câmbio na balança comercial

Nunes (1994) buscou verificar se realmente existe uma relação de longo prazo entre taxa de câmbio e balança comercial no Brasil, conforme enuncia a teoria. Para tal, o autor usou como *proxy* para a taxa real de câmbio a relação entre preço de atacado dos Estados Unidos e um índice de custo de vida no Brasil, multiplicado pela taxa de câmbio nominal CR\$/US\$.⁸ Para testar a estacionariedade das variáveis o autor realizou testes de raiz unitária, onde se observou que as séries eram estacionárias de primeira ordem. Finalmente, realizou uma estimação com os resíduos gerados pela regressão entre balança comercial e taxa real de câmbio para se verificar a existência de cointegração. O autor conclui que há uma relação de longo prazo entre as variáveis, sendo que a causal é da taxa de câmbio para a balança comercial. Por meio de testes de estabilidade, o autor considerou não haver problemas com quebras estruturais.

Marçal, Monteiro e Nishijima (2009) também realizaram uma análise de co-integração para verificar a existência de uma relação de longo prazo entre taxa real de câmbio e a balança comercial. Entretanto os autores utilizaram o teste multivariado de Johansen, o qual possibilita verificar as relações com diversas variáveis ao mesmo tempo. Os autores identificaram relação de longo prazo entre as variáveis por meio de uma equação cointegrante e, por fim, não se considerou haver significativas quebras estruturais para o período analisado. As principais

8. Essa *proxy* para taxa real de câmbio é análoga à taxa de câmbio efetiva real calculada pelo IPEADATA, com a principal diferença de que esta é balizada por um conjunto de parceiros comerciais do país, a qual será utilizada nas estimações desse trabalho.

conclusões do modelo final obtido pelos autores foram: (i) aparente inexistência do fenômeno da curva J; (ii) rendas externas e internas têm apenas efeitos no curto prazo; e (iii) apreciações cambiais provocam efeitos (negativos) permanentes na balança comercial.

Zini Junior (1988) estimou as elasticidades para as exportações e importações brasileiras para um determinado grupo de bens. O período escolhido foi entre os anos de 1970 e 1986. Os autores encontraram sensibilidade das exportações ao câmbio, sendo que a elasticidade dos produtos industrializados foi mais elevada do que a das exportações totais. Já a taxa de câmbio teria pouco efeito para a demanda das exportações. Essa característica acarretaria em um baixo efeito para o valor total das exportações. Todavia, para as importações os efeitos das desvalorizações cambiais se demonstraram mais significativos. Desse modo, apesar das ressalvas feitas pelo autor, a elasticidade da balança comercial a uma desvalorização cambial é estatisticamente significativa.

Martner (1992) desenvolveu um modelo macroeconômico simples, visando estudar os impactos de uma desvalorização cambial na balança comercial brasileira, ponderando-se pelos “efeitos-renda”, o grau de abertura da economia e o saldo comercial anterior à desvalorização. Segundo suas simulações, desvalorizações da taxa de câmbio melhorariam a rentabilidade do setor exportador, favorecendo a ampliação da ofertada. Entretanto, o efeito na quantidade exportada seria mais reduzido. Todavia, os efeitos de uma desvalorização cambial seriam significativos para o aumento do saldo comercial.

Holanda (1999) buscou verificar a existência de relações de curto e longo prazo entre variações na taxa real de câmbio e as importações e exportações brasileiras para o primeiro trimestre de 1975 ao quarto de 1997. Os resultados encontrados apontaram para altas elasticidades de preço no longo prazo para importações e mais moderadas às exportações, embora tenha se mantido significativa, deste modo, “a melhora da balança comercial, em resposta a uma desvalorização do câmbio, acontece principalmente pela redução das importações” (HOLANDA, 1999, pg. 12). Já para as relações de curto prazo, as elasticidades das exportações e importações se mostraram mais reduzidas, todavia também estatisticamente significativas.

4.2. O modelo

O primeiro efeito, e talvez principal, da taxa de câmbio numa economia é sua influência sobre a balança comercial. Ao incentivar as exportações e estimular a indústria local a substituir produtos anteriormente importados, a taxa real de câmbio relativamente desvalorizada contribui com o equilíbrio externo e também com o crescimento econômico. Caso o efeito cambial não se limite ao momento corrente, o impacto na balança comercial pode vir a ser mais duradouro, potencializando assim, os benefícios expostos acima.

A fim de estimar os efeitos de uma variação da taxa real de câmbio nas exportações líquidas brasileiras, se adotará o modelo de demanda agregada da teoria geral de Keynes, idealizado para uma economia fechada e adaptado a uma economia aberta:

$$(4.1) - Y = C + I + G + X - M$$

O modelo de economia fechada serviu de base para a síntese hicksiana de uma economia fechada, o difundido modelo IS-LM. Na década de 1970, Mundell e Fleming elaboraram um modelo de economia aberta que além de englobar as exportações e importações, incluiu o movimento de capitais e serviu de base para os modelos IS-LM-BP. O método trabalha com o relacionamento de três mercados, o mercado de bens, o monetário e o das taxas de câmbio. Entretanto, para o objetivo dessa seção, a conta capital do balanço de pagamentos será desconsiderada, resumindo-se a transações correntes. Esta, por sua vez, será reduzida às exportações de bens, ficando:

$$(4.2) - Y = C(Y_d) + I(r) + G + X(Y^*, e) - eM(Y, e)$$

onde Y é a quantidade de bens produzida; C é o consumo total das famílias; Y_d é a renda total da economia subtraída pelos impostos diretos ($Y-T$), ou seja, a renda disponível; I é o investimento do setor privado e G são os gastos do governo, estas variáveis estão presentes em uma economia fechada. A segunda parte refere-se a uma economia aberta, onde e é a taxa real de câmbio, M são as importações, X as exportações e Y^* é a renda do resto do mundo. Todas as variáveis em parênteses têm relações diretas e positivas com as variáveis que as antecedem, com exceção de e , a qual afeta negativamente a quantidade das importações. A taxa de câmbio ainda altera o valor unitário da importação.

Um fato frequentemente observável logo após as desvalorizações cambiais é a piora no saldo das transações correntes. Só após algum tempo esta condição iria se confirmar. Ou seja, a depreciação real da moeda primeiramente pioraria a conta-corrente para depois melhorá-la. Ao se analisar um gráfico que relaciona o saldo da conta-corrente com o tempo, se verifica uma curva cujo formato se assemelharia a um J , dando nome a esse efeito de Curva J .

Isso ocorre primeiramente porque os contratos de exportação e importação são feitos no médio ou longo prazo. Como ocorre um aumento do nível dos preços das importações relativamente aos bens domésticos, há uma piora nas exportações líquidas. Também haveria uma necessidade de adaptação a novos insumos em detrimento dos importados. Após este período, as exportações tenderiam a aumentar, pois os produtos locais se tornariam mais competitivos e os processos de substituição de importações estariam mais adiantados. Com isso,

haveria uma melhora nas transações correntes, voltando primeiramente ao nível anterior ao da desvalorização para logo depois, suplantando o nível inicial. A fim de estimar os impactos do câmbio na balança comercial, será retomado o modelo Mundell-Fleming, se limitando à parcela da balança comercial:

$$(4.3) BC = a + a_1 Y + a_2 Y^* + a_3 \varepsilon + u$$

Entretanto, deste modo só é possível estimar o impacto da taxa de câmbio corrente na balança comercial. Como o objetivo deste trabalho não é apenas verificar o impacto imediato, mas sim ao longo de um determinado período, será incluído o método de defasagem de *Almon*,⁹ observado em Weixian (1998) e em Buluswar, Thompson e Upadhyaya (1996). Ele é utilizado especificamente para investigar a estrutura dos efeitos da taxa de câmbio na balança comercial. Os efeitos de curto prazo serão capturados por meio dos sinais e dos níveis de significância de cada coeficiente “defasado”. Já o efeito de longo prazo será captado pela soma dos coeficientes defasados.

A quantidade de variáveis de defasagem de ε foi escolhida seguindo o parâmetro de Davidson e MacKinnon (Gujarati, 2000). Esses autores argumentam que a melhor abordagem é começar com um valor bem grande de defasagens e posteriormente ir reduzindo até o ponto em que o modelo demonstre ser o mais adequado, tendo sido adotado o mesmo critério para o grau do polinômio. Na primeira regressão foi usado o número de cinco defasagens, equivalente a cinco trimestres. Este número, além de ter se adequado bem ao modelo, possibilitou analisar os efeitos de médio prazo da taxa real de câmbio na balança comercial, sem diminuir demasiadamente o número da amostra.¹⁰

Desse modo, se adotará o seguinte modelo:

$$(4.4) BC_t = a + a_1 Ybr_t + a_2 Exm_t + \sum_{i=1}^k b_i \varepsilon_{t-i} + u_t$$

tal que:

BC_t : é a balança comercial, com média trimestral dos dados mensais em US\$ (milhões) – FOB.

Ybr_t : PIB é usado como variável proxy da renda nacional. Transformação de PIB a preços de mercado (deflator: IPCA) em R\$(Milhões) para base 100, com PIB do 1º trimestre de 2001 igual a 100.

X^*_t : Total das exportações mundiais como variável proxy da renda exterior. Transformação em US\$ (milhões) para base 100, com valor do 1º trimestre de 2001 igual a 100.

ε : Taxa de câmbio real. Média trimestral do índice mensal, transformada para 1º trimestre de 2001 igual a 100, da taxa efetiva real de câmbio.

u = é o termo de erro do modelo, μ é uma variável aleatória real, possui

9. Almon, seguindo o teorema matemático de Weirstrass, supõe que o parâmetro b_i possa ser aproximado por um polinômio de grau adequado em i , para um determinado tamanho de amostra. Sendo representado pela seguinte equação: $b_i = a_0 + a_{1i} + a_{2i} + \dots + a_{mim}$. Onde o grau do polinômio (m) sempre será menor que o tamanho da amostra (k). Para estimar cada parâmetro a deste trabalho, a variável dependente BC será regredida por k variáveis construídas “ Z ”. Onde $Zit = \sum im et - 1$. Ou seja, o número de variáveis da equação não dependerá da quantidade de defasagens de ε , mas sim o grau do polinômio escolhido e, por consequência, o número de Z .

10. Será mantida essa abordagem para a escolha do número de defasagens nas demais regressões.

distribuição normal, possui média zero e variância constante [$\mu \sim N(0, \sigma^2)$] e possui valores independentes para diferentes observações.

Os dados sobre a fonte e o sinal esperado se encontram no Quadro 1.

Quadro 1 – FONTE DE DADOS E SINAL ESPERADO.

Variável	Variável por Extenso	Periodicidade	Fonte	Sinal Esperado
BC	Balança Comercial	Trimestral	BACEN/IPEADATA	
Ybr	PIB do Brasil	Trimestral	IBGE/IPEADATA	-
Exm	Total das exportações mundiais	Trimestral	FMI/IFS	+
ϵ	Taxa real efetiva de câmbio	Trimestral	IPEA/IPEADATA	+

Algumas explicações adicionais se fazem necessárias. O período escolhido para análise foi do segundo trimestre de 1994 até o segundo trimestre de 2008. O período inicial se justifica por ser o primeiro trimestre após a implementação do Plano Real. Já o final teve como objetivo isolar os impactos perturbadores ao modelo ocasionados pela crise financeira global. Os dados foram coletados trimestralmente, uma vez que são minimizados os efeitos da sazonalidade, mitigando assim o problema das quebras estruturais¹¹. Também não se encontraram proxys adequadas para renda nacional em dados mensais. A escolha dos dados como base 100 foi feita por demonstrar melhor resposta nas regressões, além de permitir observar as variações de forma unitária. A balança comercial não foi alterada para base 100 porque seus dados apresentavam grandes variações entre positivos e negativos, o que prejudicaria a regressão.

A taxa efetiva real é calculada pelo quociente entre a taxa de câmbio nominal (em R\$/unidade de moeda estrangeira) e a relação entre o Índice de Preço por Atacado (IPA) do país em questão e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE) do Brasil. É uma medida da competitividade das exportações brasileiras calculada pela média ponderada do índice de paridade do poder de compra dos 16 maiores parceiros comerciais do Brasil em 2001. A utilização do IPA de cada país tem como finalidade servir de *proxy* do preço internacional de bens comercializáveis do país em questão, além de afetarem nos custos de produção. Já a utilização do INPC possui forte correlação com o custo de vida do trabalhador, o que por sua vez afeta os salários reais e, assim, os custos das empresas. Com os custos mais elevados, as empresas domésticas perdem competitividade em relação às externas. Sendo assim, o INPC impacta diretamente na inflação doméstica e indiretamente na competitividade internacional das empresas residentes.

As exportações mundiais foram utilizadas como *proxy* por não terem sido encontrados dados para renda do resto do mundo em séries trimestrais e devido

11. Algumas análises foram realizadas com os dados mensais para se alongar o número de defasagens, sem que fossem comprometidos os graus de liberdade. Nesses casos, os testes de quebra estrutural apontaram para quebras ao longo de todo período, o que inviabilizou a inclusão de variáveis *dummy*.

ao fato de o total das exportações ser um bom indicador do comércio mundial, o que influencia diretamente nas exportações brasileiras. Quanto à escolha do IPCA para deflacionar o PIB, deve-se ao fato desse índice incorporar tanto os preços no atacado, como nos custos de vida. Ainda sofre impactos indiretos, mas não tão significativos como no IGP-M por exemplo, das variações na taxa de câmbio nominal. Deste modo, o PIB poderá retratar de maneira mais “precisa” os impactos das variações da produção doméstica na balança comercial.

4.3. Teste de estacionariedade e cointegração

Antes de se prosseguir para os testes e resultados empíricos, faz-se necessário verificar se as séries de dados são estacionárias. Econometria de séries temporais tem como pressuposto que seus dados temporais são estacionários, ou seja, que sua média, variância e autocovariância não se alterem conforme mude o período de tempo. Entretanto, é comum que em séries de dados econômicos não se apresente estacionariedade. Uma série de tempo deve ser estacionária para que não haja resultados espúrios.

Existem diferentes métodos para se verificar se as séries de dados são estacionárias. Os testes considerados de maior precisão e que estão sendo muito utilizados são os testes de raiz unitária, sendo Dickey-Fuller (DF) o mais conhecido. Neste trabalho se usará esse teste em sua forma ampliada, sendo expresso pela seguinte equação:

$$(4.5) Y_t = a + b_t + pY_{t-1} + p \sum_{i=1}^k \Delta Y_{t-i} + u_t$$

Onde Y_t representa a variável sob observação, Δ é o operador de primeiras diferenças, b_t é a variável de tendência. Neste caso são usados os termos de diferenças defasados, onde ΔY_{t-1} seria o somatório desses termos. O número de termos deve ser serialmente independente. O coeficiente a seria o intercepto e Y_{t-1} seria a variável de tendência. Neste caso, a hipótese nula será $p = 0$, caso esta hipótese nula não seja rejeitada, a variável em questão terá raiz unitária. Os resultados da regressão devem ser comparados com os *taus* (t's) tabelados por Dickey-Fuller. Neste trabalho, os testes ADF foram feitos por meio do EVIEWS 5, o qual adota os valores críticos dos t's com base nos cálculos feitos por MacKinnon. A fim de corroborar os resultados, também serão apresentados os resultados do teste Phillips-Perron, modelo alternativo para se testar a presença de raiz unitária. Os resultados se encontram na Tabela 1.

Tabela 1 - Testes ADF de raiz unitária

Variáveis	Est. t	p-valor	Variáveis	Est. t	p-valor
BC	-1,719	0.727	ΔBC	-9,11	0.0000
Ybr	-0.912	0.9465	ΔYbr	-42.608	0.0074
EXm	1.417	10.000	ΔYar	-97.610	0.0000
ϵ	-1.390	0.8529	Δe	-5.650	0.0000

Nota: p-valor (unilateral) com base em *MacKinnon (1996)

Tabela 2 - Testes P-P de raiz unitária

Variáveis	Est. t	p-valor	Variáveis	Est. t	p-valor
BC	-1.156	0.2227	ΔBC	-9.350	0.0000
Ybr	-0.567	0.8690	ΔYbr	-20.943	0.0000
EXm	1.105	0.9999	ΔYar	-7.430	0.0000
ϵ	-0.161	0.6233	Δe	-5.999	0.0000

Nota: p-valor (unilateral) com base em *MacKinnon (1996).

Nenhuma das variáveis é estacionária em nível e todas são estacionárias em primeira diferença. Deste modo, a equação 4.4 deveria ser regredida adicionando o termo de primeira diferença. Equações nesta forma resolvem o problema da não-estacionaridade, entretanto se perde a qualidade dos dados. Isto ocorre porque a maioria das teorias econômicas sobre relações em longo prazo é para variáveis em nível, não para variáveis em primeira diferença. Entretanto, se as variáveis forem estacionárias de mesmo nível e ocorrer um sincronismo entre elas no longo prazo, elas podem ser cointegradas, ou seja, a série será cointegrada. Caso isto realmente ocorra, as variáveis poderão ser expressas em nível, pois as tendências entre as variáveis serão anuladas, e os resultados deixarão de ser espúrios (GUJARATI, 2000).

Existe uma série de métodos para se realizar os testes de cointegração entre as variáveis. O teste de Johansen é considerado o mais adequado para equações múltiplas. Ele é baseado em um modelo VAR de ordem p (com p defasagens) e n número de variáveis, onde os parâmetros da equação são matrizes. Seus procedimentos equivalem a múltiplas gerações do teste DF, podendo ser expressa na sua forma mais simples¹², mas já em primeiras diferenças, como:

$$\begin{aligned}
 (4.6) - \Delta y_t &= A_1 y_{t-1} - y_{t-1} + u_t \\
 &= (A_1 - I) y_{t-1} + u_t \\
 &= \pi y_{t-1} + u_t
 \end{aligned}$$

Onde:

Y_t e u_t : são os (n x 1) vetores

A_1 : é a matriz (n x n) dos parâmetros

I : é a matriz (n x n) de identidade

π : equivale a diferença de $(A_1 - I)$

12. Esta equação pode ser modificada com o acréscimo do parâmetro constante, da variável de tendência e de mais variáveis. Na prática este modelo trabalha com uma equação mais complexa.

Este método é capaz de verificar a existência de vetores de cointegração e o número deles. Isto é encontrado por meio da relação cointegrante que surge de $(A_1 - I)$. De modo geral, se $(A_1 - I)$ consistir em zeros, então o vetor π será igual a zero. Deste modo qualquer combinação de Δy_t será um processo de raiz unitária. Caso o vetor (π) seja igual ao número de variáveis (n) , então qualquer combinação linear entre elas será cointegrada e as variáveis poderão permanecer em nível. Quando for um número entre 0 e n , denotará o número de equações cointegrantes (ENDERS, 2003).

Primeiramente se realizou o teste de cointegração com as variáveis da equação 4.4, o qual já indicara existência de relação de longo prazo entre as variáveis. Posteriormente o teste de Chow indicou quebra de estrutura no terceiro trimestre de 2001 (como será demonstrando na próxima subseção). Devido a isto, no teste de Johansen a ser apresentado agora, já está incorporada a variável *dummy* a ser utilizada na regressão. Esse procedimento será mantido nos demais testes de cointegração a serem apresentados nesse trabalho.

Para escolha da especificação do teste, foi utilizado como critério o teste de sumarização das possíveis especificações, disponível no próprio Eviews 5. Esse teste teve como base os critérios de seleção de Akaike e Schwarz¹³. Os resultados foram ambíguos. O critério de Akaike apontou para uma determinação quadrática nas variáveis, bem como intercepto e tendência nas variáveis e tendência linear no VAR. Já o critério de Schwarz apontou tanto para ausência de tendência de intercepto e tendência, como para presença apenas do intercepto. Entretanto, para ambos modelos, os resultados dos testes do traço e do maior auto valor apontaram para rejeição de inexistência de pelo menos uma equação cointegrante a um nível de 1%. Deste modo as variáveis poderão permanecer em nível. Os resultados principais do teste estão representados na Tabela 3.

13. Estes critérios são baseados na seguinte função: $AIC = -2l/n + 2k/n$, e $CS = -2l/n + k \log n/n$ onde k é o número de parâmetros estimados, l é o teste log likelihood usando os k parâmetros estimados e n é o número de observações. Na prática são feitas diversas regressões com valores distintos de k , até se encontrar o valor de k que minimize AIC e CS. (GUJARATI, 2000 e MANUAL DO EVIEWS 5.1).

Tabela 3 – Teste Johansen de cointegração

Estatística do Traço	Valor Crítico: 5%	Estatística do maior auto valor	Valor Crítico: 5%	Hipótese do nr. de Eq. Cointegrantes
111.6324**	7.934.145	59.07468**	3.716.359	Nenhuma
5.255.773	5.524.578	2.741.013	3.081.507	Pelo menos uma
2.514.760	3.501.090	1.403.354	2.425.202	Pelo menos duas
1.111.407	1.839.771	8.877.363	1.714.769	Pelo menos três
2.236.706	3.841.466	2.236.706	3.841.466	Pelo menos quatro

Nota: ** denota rejeição da hipótese nula a 1% de significância com base nos p valores calculados em MacKinnon (1990-91)

4.4. Análise dos resultados: efeitos da taxa de câmbio real efetiva na balança comercial

Para verificar a presença de quebra estrutural ao longo da série, se utilizou o teste de Chow, tanto para um ponto específico quanto de um período a outro. Primeiramente se testou quebra estrutural após a crise cambial brasileira de 1998/99 e mudança de regime cambial no início de 1999. O teste não apontou presença de quebra nem no primeiro nem no segundo trimestre de 1999. Após sucessivos testes, se encontrou quebra estrutural no terceiro trimestre de 2001. Posteriormente se observou pelo *forecast test* de Chow, manutenção do novo patamar. Deste modo, se incluiu na regressão uma *dummy* corretiva que se inicia no quarto trimestre de 2001 e se mantém até o final da série.

Os resultados da equação 4.4 tiveram seu sinal conforme esperado e foram significativos a 5% para o PIB brasileiro e a 1% para as exportações mundiais e no somatório da taxa de câmbio. Entretanto, o teste LM de Breusch-Godfrey, cuja hipótese nula indica não correlação dos resíduos, apontou para presença de autocorrelação. Já o teste de heterocedasticidade de White, o qual verifica a hipótese nula de homoscedasticidade contra a hipótese alternativa de resíduos heteroscedásticos, apontou para a segunda hipótese. Deste modo, os coeficientes betas da regressão não podem ser considerados consistentes e não viesados. A fim de corrigir o problema da autocorrelação, foram acrescentados operadores de defasagem, primeiramente AR(1) e posteriormente AR(4). Já para correção da heterocedasticidade, a equação foi estimada através do método proposto por White de Mínimos Quadrados Ponderados.

A partir dos dados da Tabela 4 pode-se concluir que o modelo da equação 4.4 com o acréscimo das variáveis devidas é bastante satisfatório. A *dummy* e os termos autorregressivos AR(1) e AR (4), adicionados na regressão, foram significativos a menos de 1% e tiveram seu sinal conforme o esperado. O teste p-valor para X^* também foi significativo a menos de 1%, e para o Y_{br} foi significativo a 5%, o que demonstrou boa adequação dessas variáveis como *proxies* das variáveis indicadas pela teoria.

Em relação à taxa real de câmbio, variável chave deste trabalho, os sinais foram positivos para todas as defasagens, sendo significativo apenas no 2º trimestre. Sendo assim, não se observou a presença da curva J. A principal vantagem do método de defasagem de Almon é verificar a soma dos coeficientes, ou seja, verificar se existe um efeito de longo prazo. Neste sentido o teste t foi significativo a 2% de nível de significância, demonstrando que a taxa real de câmbio influencia positivamente a balança comercial no longo prazo.

Tabela 4 - Estimação da Balança Comercial

Variável	Coefficiente	Desvios-padrão	Estatística t
C	-4.367.568	4.220.152	-1.034.931
YBR	-1.049.305	5.028.654	-2.086652*
XM	1.002.472	8.026.759	12.48913***
DUMMY	2.144.668	4.834.278	4.436377***
AR(1)	0.086563	0.086563	11.01822***
AR(4)	0.213147	0.213147	2.683787***
ε_t	232.253	155.301	149.550
ε_{t-1}	149.069	549.027	2.71514***
ε_{t-2}	839.470	620.417	135.307
ε_{t-3}	368.873	681.877	0.54097
ε_{t-4}	0.78899	428.739	0.18403
ε_{t-5}	-0.30453	101.162	-0.03010
$\sum \varepsilon_t$	507.001	201.240	2.51939**

Nota: *5% de significância, **2% de significância, ***1% de significância.

Conforme apresentado na Tabela 5, após os devidos ajustes no modelo, houve indicação de não correlação dos resíduos, conforme demonstra o novo teste LM de Breusch Godfrey. Também foi possível aceitar a hipótese nula de que não há termos ARCH nos resíduos, ou seja, não se evidencia a existência de resíduos recentes relacionados com resíduos passados. O teste White por sua vez, não mais acusou haver heterocedasticidade nos resíduos. Ainda se realizou o teste de normalidade (Tabela 6), o qual é efetivado a partir da análise do histograma da série dos resíduos, e tem como hipótese nula a distribuição normal destes. O teste de normalidade indicou existência de normalidade nos resíduos.

Na Tabela 7 são apresentados os resultados dos testes de especificação. Além do já comentado teste Chow, foi realizado o teste Ramsey, cuja hipótese nula é a de que o modelo está bem especificado. Pelo teste não se pôde rejeitar a hipótese nula, conclui-se assim que o modelo está bem especificado.

Não houve inversão dos sinais esperados e outros indícios da presença de multicolinearidade, sendo que a correlação entre as variáveis é relativamente baixa, conforme pode ser observado no Apêndice 3. Adicionalmente, o correlograma apresentado no Apêndice 2, demonstra que, com o ajuste realizado, a série se torna um ruído branco (*white noise*). Por fim, ainda é apresentado no Apêndice 5 o gráfico dos resíduos observados e os da estimativa da regressão.

Tabela 5 - Testes de Especificação

Testes de Especificidade	F-statistic	Probabilidade	Log likelihood ratio	Probabilidade
Chow Breakpoint: 1999Q2	0.383232	0.819534	1.760.457	0.779708
Chow Breakpoint : 2001.3	3.348.040	0.016980	1.378.055	0.008029
Chow Forecast: 2001.3 - 2008.2	1.117.510	0.000000	1.479.375	0.000000
Ramsey	0.459061	0.635524	1.183.630	0.553322

Tabela 6 - Teste dos Resíduos

Testes dos Resíduos	F-statistic	Probabilidade	Obs*R-squared	Probabilidade
LM de Breusch Godfrey	1.853.777	0.141327	8.415.048	0.077504
LM de ARCH	0.684101	0.412641	0.704247	0.401360
Teste White	1.863.687	0.948590	1.961.770	0.851389

Tabela 7 - Teste de Normalidade

Jarque-Bera	0.846501	Probability	0.654914

5. Conclusão

O Brasil pode servir de exemplo de que déficits em conta-corrente cobertos por entrada de capitais tornam o país vulnerável externamente e internamente, pois tal condição condiciona a adoção de regime macroeconômico inadequado ao crescimento da produção e às decisões de investimento. Taxas reais de câmbio relativamente apreciadas prejudicaram o desempenho das contas externas do país, ao ocasionarem perda de competitividade dos bens comercializáveis. Em contrapartida, as desvalorizações da taxa real de câmbio no início da década de 2000, parecem ter impulsionado as exportações, inclusive de bens manufaturados, as quais teriam possibilitado iniciar um regime de crescimento econômico *à la exported-led-growth*, o qual fora interrompido pelo novo ciclo de apreciação.

Este trabalho teve como maior contribuição empírica trazer estimações de um período mais recente e com um método alternativo (defasagem de Almon) para os impactos da taxa real de câmbio na balança comercial, cujos testes confirmaram os impactos diretos à balança comercial de uma elevação da taxa real de câmbio, tal como visto em maior ou menor grau nos trabalhos apresentados na seção 4.1. Pode-se concluir que as estimações realizadas no presente trabalho corroboram, para o caso brasileiro, o argumento de que a taxa real de câmbio contribui para a melhora da situação externa do país. §

Referências bibliográficas

- BATISTA JR., P. N. O Plano Real à Luz das Experiências Mexicana e Argentina. Estudos Avançados, nº 28, setembro/dezembro de 1996.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. C. Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- _____.; NAKANO, Y. Crescimento com poupança externa? Revista de Economia Política, v. 22, n. 2, abr. 2003.
- _____.; GALA, P. Poupança externa, insuficiência de demanda e baixo crescimento. In: Sicsú, J. e Vidotto, C. Economia do Desenvolvimento: Teoria e Políticas Keynesianas. Rio de Janeiro, Campus, 2008.
- BULUSWAR, M. D.; THOMPSON, H.; UPADHYAYA, K. P. Devaluation and the trade balance in India: stationarity and cointegration. Applied Economics, 1996.
- CARNEIRO, R. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. IE-UNICAMP, 2007. (Texto para Discussão 153. Disponível em: <http://www.econ.unicamp.br/docdownload/publicacoes/textosdiscussao/texto153>)
- CARNEIRO, R. O Dólar e seus Rivaís. Observatório da Economia Global, Textos Avulsos – no. 1– Abril, 2010. (http://www.ieecon.net/arquivos/O_dolar_e_seus_rivaís.pdf).
- CINTRA, M.A. M. Suave Fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. Novos Estudos CEBRAP Ed.73 - Novembro de 2005.
- _____.; PRATES, D. M. Os fluxos de capitais para o Brasil nos anos 1990. In: Antonio Corrêa de Lacerda. (Org.). Crise e Oportunidade: O Brasil e o Cenário internacional. 1 ed. São Paulo: Sobeet e Editora Lazuli, 2006.
- COHEN, B. Currency and State Power, November 2009. (<http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/working/index.html>)
- ENDERS, W. Applied Economic Time Series. Jonish Wintel e Sensin, 1995.
- FERRARI FILHO, F.; JAYME JR., F. G.; LIMA, G. T.; OREIRO, J.L.; PAULA, L.F. Uma avaliação crítica da proposta de conversibilidade plena do real. Revista de Economia Política, São Paulo, vol. 25, 1(97):133-151, janeiro-março, 2005.
- FURTADO, C. Formação econômica do Brasil. 32ª Edição. Companhia Editora Nacional. São Paulo, 2003
- _____. Teoria e política do desenvolvimento econômico. Abril Cultural. São Paulo, 1983.
- GALA, P. Dois padrões de política cambial: América Latina e Sudeste Asiático. Economia e Sociedade, Campinas, v. 16, n. 1 (29), p. 65-91, 2007a.
- _____. Real Exchange Rate Levels and Economic Development: Theoretical Analysis and Empirical Evidences. XII Encontro Nacional de Economia Política. 2007b.
- GUJARATI, D. N. Econometria Básica. São Paulo: Pearson education do Brasil, 2000.
- HOLANDA, M. C. Funções de exportação e importação do Brasil: novas estimativas, velhos resultados. Caen Textos Para Discussão, FORTALEZA, v. 209, p. 1-16, 1999.
- _____. A crise internacional: reflexões e discussões. Boletim Economia e Conjuntura. UFPR. Curitiba, 2009.
- HOONTRAKUL, P.; GIBA S. Exchange Rate Theory : A Review. Discussion Paper, Sasin-GIBA, Chulalongkorn University, Thailand, 1999.
- JAYME JR., F. G., RESENDE, M. F. C. Crescimento Econômico e Restrição externa: teoria e a experiência brasileira. In MICHEL, R., CARVALHO, L. (organizadores). Crescimento Econômico: Setor Externo e Inflação. Brasília, IPEA, 2009.
- KREGEL, J. “Was There an Alternative to the Brazilian Crisis?” Journal of Political Economy, 19 (3): 23-38, Brazilian, July 1999.
- LUCINDA, C.; HOLLAND, M.; GALA, P. Desalinhamento Cambial no Brasil: uma primeira aproximação. Centro de Macroeconomia Aplicada (CEMAP), 2008.
- MACKINNON, J. G. Critical values for cointegration tests. University of California at San Diego, Economics Working Paper Series from Department of Economics, UC San Diego, 1990-91.
- MARÇAL, E. F.; MONTEIRO, W. O.; NISHIJIMA, M. Saldo Comercial e Taxa de Câmbio Real: Uma nova análise do caso brasileiro. Economia (Campinas), v. 11, p. 1-20, 2009.
- MARTNER, R. Efeitos macroeconômicos de uma desvalorização cambial: análise de simulações para o Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, v.22, n.1. Abr1992. P 35-72
- NUNES, J. M. M., Balança comercial e taxa de câmbio real: uma análise de co-integração. Revista de Economia Política, vol. 14, nº1 (53), janeiro-março/ 1994.
- OBSTFELD, M., TAYLOR, A. M. Global Capital Markets: integration, crisis and growth. New York: Cambridge University Press, 2004.
- PAULA, L. F. & ALVES Jr., A. Fragilidade Financeira Externa e os Limites da Política Cambial no Real. Revista de Economia Política, vol.19, n.1, pp. 74-95. São Paulo, Editora 34, jan./mar, 1999.
- _____.; OREIRO, J. L.; e SILVA, G. J. Fluxos e controle de capitais no Brasil: avaliação e proposição de política. In Sicsú, J., Oreiro, J.L. e Paula, L. F. (org). Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. Barueri/SP: Editora Manole, 2003.
- PRATES, D. M. As assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, 9(2): 263-288, mai./ago. 2005.
- _____. A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. In: CARNEIRO, R. M. (org., 2006). A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- _____.; Cintra, M. A. M. Keynes e a hierarquia das moedas: possíveis lições para o Brasil. In: Sicsú, J. e Vidotto, C. Economia do Desenvolvimento: Teoria e Políticas Keynesianas. Rio de Janeiro. Editora Campus, 2008.
- _____.; CUNHA, André Moreira ; LÊLIS, Marcos Tadeu Caputi. A gestão do regime de câmbio flutuante no Brasil. Revista de la CEPAL (Impresa), v. 99, p. 97-118, 2009.
- _____.; FARHI, M. A crise financeira internacional, grau de investimento e a taxa de câmbio do real. Texto para Discussão. IE/ UNICAMP. Jun 2009.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento da América Latina e seus principais problemas. Revista Brasileira de Economia. Ano 3, nº.3. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, setembro de 1949.
- PREBISCH, R. Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. In: GURRIERI, A. La obra de Prebisch en la Cepal. México: Fondo de Cultura Económica, 1982. p. 248-297. Primeira edição: 1951.

- REINHART, C. M., ROGOFF, K. S. This Time is Different: a Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises, March - NBER Working Paper n. 13.882, 2008.
- RODRÍGUEZ, O. Teoria do Subdesenvolvimento da Cepal. Rio de Janeiro: Forense-Universitária. 1981.
- RODRIK, D. The Real Exchange Rate and Economic Growth: Theory and Evidence. John F. Kennedy School of Government, Harvard, 2007.
- THIRLWALL, A. P.; HUSSAIN, M. The Balance of Payments Constraint, Capital Flows and Growth Rates Differences between Developing Countries. Oxford Economic Papers, v. 34, 1982.
- THIRLWALL, A. The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, n. 128, p. 45-53, mar. 1979.
- _____. A Natureza do Crescimento Econômico: Um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações. Brasília: IPEA, 2005.
- WEIXIAN, W. An empirical study of the foreign trade balance in China. Applied Economics, 1999.
- WILLIAMSON, J. Do development considerations matter for exchange rate policy? Peterson Institute for International Economics, Current Account and External Financing, edited by Kevin Cowan, Sebastián Edwards, and Rodrigo O. Valdés, Santiago, Chile. 2007.
- ZINI Jr., A. Funções de Importação e Exportação para o Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 18, Nº 3. 1988.

Recebido em março de 2011

e aprovado em julho de 2011

Mauricio Herrera-Jaramillo |

A questão rural na América Latina.

Subdesenvolvimento ou dependência cultural? Reflexões a partir da obra de Celso Furtado

RESUMO

Este artigo pretende mostrar como a busca pelo sonhado desenvolvimento caiu num círculo vicioso que nos impede de compreender que, além da suposta condição de subdesenvolvidos, o fator que determina a nossa própria crise é a histórica dependência cultural resultante dos diferentes processos de invasão a que fomos submetidos. Para elucidar essa questão e tentar encontrar respostas, tomaremos por base o conhecimento 'marginal' gerado pela escola do Estruturalismo Latino-americano, particularmente as contribuições de Celso Furtado sobre a relação entre cultura e desenvolvimento; bem como os estudos rurais na América Latina que abordam a relação de modelos de desenvolvimento e de desenvolvimento rural.

Palavras-chave

Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência cultural, estruturalismo latino-americano.

ABSTRACT

This article aims to show how the search for much desired development has fallen into a vicious circle, whereby we are prevented from understanding that, in addition to the supposed condition of the under-developed, the factor that most determines the crisis we find ourselves in, is the result of a historical cultural dependence on different invasive processes to which we have been submitted. To try to clarify this discussion, and to find the right answers, we have based ourselves on the knowledge (marginalized) generated by the Latin American Structuralist school, and especially on the contributions made by Celso Furtado regarding the relationship between culture and development; as well as Latin American rural studies that are focused on the relationship between development models, and rural development models.

Keywords

Development, Under-development, Cultural dependence, Latin American Structuralism.

1. Introdução

Um dos debates fundamentais nos estudos rurais atualmente é o das “novas configurações da ruralidade nas sociedades contemporâneas”. Segundo Carneiro, esse debate se fundamenta nos questionamentos do “mito fundador da sociologia rural que institui a oposição campo-cidade como realidades espaciais e sociais descontínuas, mas numa relação de subordinação da primeira com a segunda” (CARNEIRO, 2008, p.79)

Com base em Martins, Carneiro (2008, p.80) afirma que

Na formulação desse mito destaca-se a suposição de que as diferenças entre o rural e o urbano tenderiam a desaparecer em consequência do processo de urbanização tido como natural e inevitável. Nesses termos, *o desenvolvimento do campo* se daria nos moldes da cidade como resultado da expansão e generalização do urbano.¹

O período correspondente ao segundo pós-guerra e, particularmente, o discurso de Harry Truman, de 20 de janeiro de 1949, marcam para muitos autores o início da era do desenvolvimento (Sachs [1996]; Ritz [2002]). Segundo esse ponto de vista, como aponta Gómez (2001, p.6), o próprio conceito de desenvolvimento associava a noção de progresso a uma sucessão de mudanças que iam do “rural” ao “urbano”, da agricultura à indústria, do tradicional ao moderno, do atrasado ao próspero. De tal forma que, sob esse prisma, o processo de transformação estrutural significou tanto o crescimento de setores industriais como a urbanização da vida moderna e, concomitantemente, a desvalorização da questão rural que passou a ocupar um lugar residual no desenvolvimento.

Considerando esses elementos, Luis Llambí (1990, p.47) defende em suas formulações teóricas que cada período histórico do processo de acumulação de capital gerou seu próprio campesinato. [Portanto] esses agentes sociais são produtos históricos específicos com múltiplas origens e trajetórias variáveis. Embora pareça verdadeira essa premissa de que cada modelo de desenvolvimento econômico possui um modelo social e cultural correspondente, a literatura que questiona esse tipo de modelos gerados ou reconfigurados é escassa.

Segundo essa perspectiva, uma revisão dos estudos acadêmicos que tencionam analisar as transformações do rural (sociedades rurais) à luz da análise dos modelos de desenvolvimento, revela um viés economicista que responde e aprofunda o debate sobre o desenvolvimento como simples crescimento econômico,

1. O grifo é nosso.

deixando de lado variáveis como a cultura, por exemplo. É possível perceber essa particularidade em publicações como as de Llambí (1990), Pérez (2001 e 2002) ou Kay (2005), o que não significa que esses estudos não sejam notáveis, relevantes e referenciais importantes do processo em questão.

Nesse sentido, vale a pena aludir à abordagem de Sergio Gómez (2008, p.49-50), segundo a qual

[...] Examinando-se os principais assuntos tratados pelos autores clássicos da sociologia [no que tange à questão rural], não se percebe uma preocupação específica com o tema, mas uma tendência a observar as consequências da industrialização e da urbanização na sociedade incluindo todos os fenômenos associados a essa nova situação, mais do que preocupar-se com os efeitos desses fenômenos sobre a realidade anterior: o campo.

Parece, então, que, tomados pela pressa e agitação ensejadas pelo desenvolvimento (econômico), acadêmicos e pesquisadores do tema rural estão contribuindo mais para a legitimação do desenvolvimento e especificamente do desenvolvimento econômico como única perspectiva válida para encontrar respostas para os evidentes problemas das sociedades rurais da América Latina do que para a compreensão das dinâmicas sociais, culturais e políticas da questão rural.

Levando isso em conta, utilizaremos dois insumos teóricos relacionados ao período histórico estudado para evidenciar num primeiro momento como os estudiosos do tema rural, em busca de propostas de desenvolvimento alternativo, terminam presos à lógica desenvolvimentista hegemônica para então ajudarem a reproduzi-la e, num segundo momento, como esse mesmo espírito desenvolvimentista hegemônico marginaliza e torna invisíveis aquelas propostas de geração de conhecimento próprio na América Latina que, em algumas ocasiões, de forma mais acertada do que em outras, tentam explicar os problemas estruturais dessas latitudes.

Esses insumos são: de um lado, parte da obra de Celso Furtado associada às suas perspectivas ante o processo histórico de industrialização da América Latina, e, de outro, estudos sobre a relação modelos de desenvolvimento-desenvolvimento rural na América Latina, com destaque para o modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI).

Por fim, este artigo tenciona também: 1) evidenciar como a dependência cultural à qual estamos presos há vários séculos condiciona de forma determinante nossa própria crise civilizatória e também nossa contribuição para a crise civilizatória global; e 2) reivindicar o pensamento latino-americano a fim de começar a reverter nossa própria crise de conhecimento.

2. O modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) como exemplo para a análise

2.1. Uma leitura com base nos estudos rurais

Limitando-nos à bibliografia que analisa a relação entre os modelos de desenvolvimento e o tema rural e, particularmente, aos estudos que tratam do modelo ISI, são muitas as certezas apresentadas diante dos objetivos e resultados catastróficos de sua adoção.

Como objetivos, esperava-se que através da adoção desse modelo tivesse início um processo de modernização baseado no desenvolvimento dos setores industriais que permitisse, em um futuro não muito distante, superar os problemas identificados pela teoria centro-periferia de Prebisch (Cepal) associados basicamente à deterioração dos termos de intercâmbio, à heterogeneidade das estruturas produtivas e ao desenvolvimento desigual (Rodríguez, 2001).

Como resultados, podemos destacar, por exemplo, o indicado por Pérez e Farah (2002, p.17-18):

- O esperado *desenvolvimento industrial* que promoveria a grande transformação do país não ocorreu.
- O *desenvolvimento agrícola* teve lugar com o surgimento e expansão de cultivos como cereais, algodão e oleaginosas, mas na produção agrícola de alimentos foi mantido o caráter tradicional das tecnologias de produção. Parte dos produtores de alimentos não teve acesso às novas tecnologias.
- Esse modelo de agricultura provocou uma *deterioração generalizada dos recursos naturais e efeitos ambientais negativos* nas atividades produtivas agrícolas, principalmente devido à alta demanda de maquinário e agroquímicos, contribuindo de maneira especial para a deterioração dos recursos naturais.
- A aplicação do modelo não conseguiu acabar com a *concentração de renda* [...] nem modificar a estrutura da *posse da terra*, apesar da aplicação das políticas de reforma agrária.
- O *investimento público* em educação, saúde e infraestrutura física e estradas foi discriminatório com o meio e a população rural, contribuindo para manter ou agravar as condições de pobreza.
- O *setor pecuário* não foi considerado estratégico nesse modelo de desenvolvimento.
- A *crise* desse modelo na agricultura começou a ser sentida, de fato, na primeira metade da década de 80, acarretando a diminuição do emprego agrícola, do valor dos salários rurais e da renda dos pequenos produtores.
- A conquista das vantagens do desenvolvimento equitativo, proposto pelo modelo, não chegou aos habitantes rurais, houve aumento da pobreza e da concentração da riqueza. As *associações e os grandes proprietários de terras*

mantiveram a concentração do poder político e social e se fortaleceram a fim tirar proveito das relações com o Estado. Contrariamente, os *movimentos rurais* e as diferentes formas de organização existentes [...] se enfraqueceram e quase foram extintos no final da década de 1980, e os pequenos proprietários, os diaristas e os sem-terra ficaram sem nenhuma representação perante o Estado e os grupos de poder.

Nesse sentido, indaga-se: diante de resultados tão “catastróficos” que demonstram o aumento das desigualdades sociais entre o meio urbano e o rural e no interior deste último, quais são as causas desse fracasso?

Quanto às explicações para esse fenômeno, são igualmente muitos os autores que buscaram respostas. No entanto, em geral, são três os motivos apresentados para as desigualdades e problemas sociais na sociedade rural, tidos como fatores impeditivos do desenvolvimento da agricultura latino-americana.²

- A rigidez do crescimento da produção e o atraso tecnológico da agricultura.
- O caráter tradicional ou pré-capitalista das estruturas agrárias como causa principal dessa rigidez.
- Os problemas derivados da lenta expansão da demanda interna e externa de produtos agrícolas.

Considerando esses elementos, Gómez e Pérez (1979, p.65-66) fazem uma análise detalhada de cada um deles e chegam às seguintes conclusões:

Em síntese, a intenção aqui é destacar três aspectos centrais relacionados ao problema em questão: (i) não há indicadores de que a manutenção das características tradicionais tenha obstaculizado a expansão tecnológica e produtiva do setor agrícola, (ii) a estrutura agrária, mesmo nos países que não adotaram medidas de reforma agrária, não permaneceu estática, mas, em geral, apresentou significativas transformações, e (iii) foi precisamente nos países onde essas transformações ocorreram com maior intensidade e fora do contexto de um processo de reforma, que os problemas socioeconômicos mencionados no item anterior parecem ter se agravado.

Tampouco se poderia considerar o crescimento da demanda, ao menos em seu componente interno, como obstáculo à expansão setorial. Com efeito, em termos normativos, a demanda interna de produtos agrícolas poderia ter alcançado níveis e ritmos de crescimento bastante superiores, uma vez que há necessidades evidentemente não satisfeitas, bem como receitas que a sociedade poderia ter utilizado para atendê-las, desviando-a, por exemplo, do consumo de luxo. [...] No que se refere à demanda externa [...] o menor crescimento relativo das exportações agrícolas e a redução contínua da participação latino-americana no comércio mundial, que caracterizou o comportamento do setor externo agrícola [...], refletem de fato limitações do mercado potencial. A julgar pelas evidências disponíveis, isso se deveria em maior medida às políticas protecionistas adotadas pelos países importadores, às manipulações de preços e mercados realizadas por empresas transnacionais e a outros fatores econômicos e institucionais relativos à estrutura da economia mundial, do que à insuficiência da produção regional.

2. Uma das respostas é a dada por Gómez e Pérez (1979), apresentada a seguir.

Com base nessa análise, os autores, Gómez e Pérez (1979, p.65-66), concluem que mesmo quando são capazes de traduzir fenômenos ou situações reais, as teses examinadas não nos permitem compreender os problemas do desenvolvimento agrícola na região. Isso aponta para a necessidade de reorientar o esforço de análise *na direção da identificação dos elementos e processos fundamentais* que, além da aparência dos fenômenos (industrialização, por exemplo), determinam sua natureza e suas condições recíprocas e condicionam a evolução da agricultura como um todo.

Nesse sentido, recordando a citação de Sergio Gómez sobre o objeto de estudo da sociologia rural mencionada anteriormente, é possível observar uma des-temporalização da análise da questão rural, pois enquanto se preocuparam em estudar e integrar conceitualmente os problemas ocorridos (pobreza, emprego rural não agrícola, multifuncionalidade etc.) para entender a questão rural atual, as análises e propostas de desenvolvimento rural deixaram de lado os efeitos desses modelos sobre o homem do campo, especialmente os efeitos das mudanças em sua cultura, em sua forma de ver e entender o mundo. Ou seja, enquanto os conceitos e propostas teóricas seguiram adiante em passo acelerado, o homem do campo, o agricultor, ficou parado e por isso essas propostas não conseguem explicá-lo como categoria ou classe social.

É segundo essa perspectiva que, ao se questionar a influência desse processo sobre a carga de ideais, valores e inclusive sobre a identidade e cultura do campo, encontra-se pouco material, afora referências superficiais (p. ex., Pérez, 2002). Assim sendo, com base nas leituras tradicionais relacionadas à industrialização, parece que o efeito cultural foi secundário, pois não contribuiu para o desenvolvimento rural, o que se constata no aumento da pobreza no campo, no desemprego, na desnutrição etc.

Mas reconhecendo o acima exposto como verdade “comprovada”, pretende-se revisar a seguir as contribuições de Celso Furtado, em termos da relação cultura-desenvolvimento, desde o início dos anos 1960, com base na escola do estruturalismo latino-americano, utilizando-as como insumo básico para fomentar ou reforçar o estudo da questão cultural no desenvolvimento rural.

2.2. Uma leitura baseada no Estruturalismo Latino-americano de Celso Furtado

Embora o processo de industrialização da América Latina seja anterior à época da adoção do modelo ISI, é sob esse modelo que a ideia de um processo de industrialização em etapas com o intuito de fortalecer o mercado interno e gerar uma progressiva redução das importações adquire maior destaque.

O primeiro ponto a ser esclarecido é que, embora o referencial teórico apresentado pela literatura como fundamento do modelo ISI seja a escola da Cepal e, de forma geral, a escola do estruturalismo latino-americano, é importante lembrar, nas palavras de Carlos Mallorquín (1998, p.32), que aquilo que se

denominou “estruturalismo” e/ou pensamento “cepalino” nunca foi adequadamente instrumentalizado, e menos ainda durante um período suficientemente amplo sob uma política de governo específica que pudesse render os frutos prometidos por seus postulados teóricos [...]. Retoricamente, talvez os políticos tenham utilizado parte do vocabulário “estruturalista”, mas há indícios que nos permitem afirmar que os diagnósticos e propostas do estruturalismo nunca foram levados a cabo até as últimas consequências.

Com base nesse alerta, recorremos à vasta obra de Celso Furtado (de final dos anos 1940 ao início da primeira década deste século), um dos mais importantes referenciais dessa escola, para indagar qual foi a leitura que tais autores fizeram desse modelo, ou, se não especificamente do modelo, ao menos dos acontecimentos histórico-econômicos, sociais e culturais naquela época.

2.2.1. Revolução industrial, dependência cultural e subdesenvolvimento na obra de Celso Furtado

2.2.1.1. A criação do modelo: revolução burguesa e civilização industrial

2.2.1.1.1. Revolução burguesa

O processo de revolução burguesa poderia ser definido basicamente como o alicerce da civilização fruto da revolução industrial. Além das diferentes leituras que esse processo admite, há alguns elementos básicos que a descrevem.

Quanto à sua dinâmica, à luz de Furtado (1979, p.37), “não é outra coisa senão a forma particular que assumiu a evolução social europeia”, podendo ser interpretada como um processo compreendido por duas fases. A primeira, que poderíamos chamar de *apropriação do excedente*, resultante da ampliação do raio de ação das atividades econômicas dos europeus, e a segunda, marcada pela subordinação das atividades diretamente produtivas aos critérios mercantis.

Essa sequência foi marcada de forma importante pelo surgimento de uma nova classe social, fruto do processo de cooperação entre os reis e os grupos dominantes tradicionais com os comerciantes, a qual, aproveitando seu *status* financeiro, passou a ter acesso aos centros de tomada de decisões, utilizando-os para obter, ou em algumas ocasiões impor, mudanças institucionais que permitissem ampliar seu campo de ação.

Nesse ponto, e acredito que aqui tenha se estabelecido seu protagonismo, os critérios básicos que regem a atividade mercantil (livre iniciativa, livre contratação e livre circulação) são estendidos a novos setores sociais gerando, por exemplo, a destruição progressiva das corporações de ofício³ e a desarticulação do rígido controle exercido sobre a população rural pela oligarquia territorial, submetendo a sociedade via (re)estruturação social a uma nova ordem hierárquica de poder.

3. Esse tipo de organização da produção não foi uma criação ou imposição dos governos das cidades, mas um regime próprio de cidades governadas por comerciantes. Surgiram espontaneamente e foram regulamentadas posteriormente. Na verdade, esse regime era um acordo entre os artesãos e a classe comerciante dominante. Seu objetivo era reduzir as margens de lucro a um mínimo. Esse sistema garantia à classe dirigente dois objetivos: 1) evitar fraudes, adulterações ou qualquer tipo de prática desleal de comércio, e 2) coibir a especulação e as grandes margens de lucro. (FURTADO, 1974)

Dessa maneira, o setor produtivo se subordina à lógica do mercado e, portanto, os recursos produtivos primários como a força de trabalho e a terra passam a ter agora um valor de troca (mercadoria), configurando-se uma nova estrutura de poder na qual a população passa a ser a força de trabalho e a terra um fator de produção.

Mas qual é o elemento que sustenta essa transformação da estrutura social?

Igualmente nas palavras de Furtado, a revolução burguesa é um processo de ascensão social baseado na acumulação.

2.2.1.1.2. Acumulação e Civilização Industrial

Diante do conceito de acumulação e de seu vínculo com o processo que tencionamos descrever, Furtado é claro ao distinguir pelo menos duas concepções.

Afirma que “*stricto sensu* [a acumulação] é apenas a transferência no tempo do uso final de recursos disponíveis em um momento dado” (FURTADO, 1979, p.53), para a qual, por exemplo, a construção de uma muralha de defesa constitui o caso típico da distribuição no tempo do uso final de certos recursos. Por sua vez, a definição consoante com o que vimos expondo reclama a acumulação como um processo dinâmico baseado agora no desenvolvimento das forças produtivas, implicando um duplo processo de transformação: 1) no nível de utilização dos recursos produtivos e 2) no plano do comportamento dos agentes sociais.

A possibilidade de inserir esse novo conceito de acumulação na estrutura social se dá através de dois acontecimentos, de um lado a inserção dos critérios mercantis mencionados anteriormente, e de outro, algo que a meu ver permite uma adoção mais profunda do que foi a necessária ampliação do espaço social submetido à racionalidade instrumental.⁴

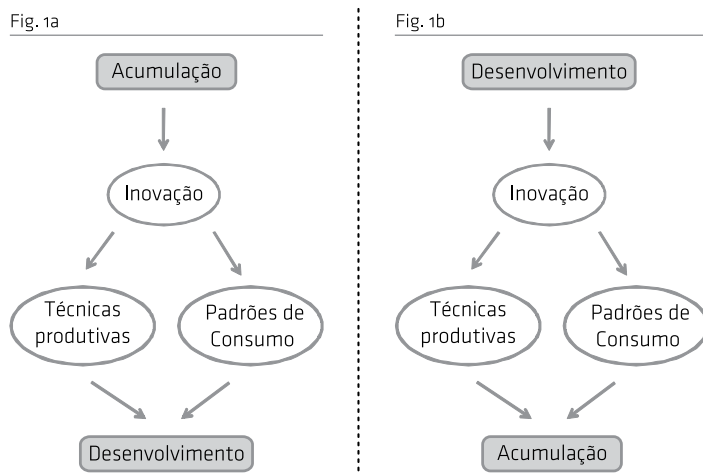
Afirma-se que nas sociedades industriais existe uma relação estrutural entre: 1) o grau de acumulação alcançado, 2) o grau de sofisticação das técnicas produtivas, e 3) o nível de diversificação dos padrões de consumo dos indivíduos e da coletividade.

Como mostra o Gráfico 1, deve existir uma forma de relacionar essas técnicas no âmbito da dinâmica social e econômica de uma sociedade. Para Furtado (1979, p.54), por exemplo, “a acumulação é apenas o vetor que permite, mediante a inovação, introduzir as modificações no sistema de produção e nas estruturas sociais que chamamos de desenvolvimento” (ver Gráfico 1a). No entanto, se não descartamos a ideia de que a noção de poder está imersa na categoria de inovação e de que o princípio da civilização industrial são as práticas mercantis, então podemos reformular o Gráfico 1a para determinar que, embora aparentemente o objetivo das sociedades seja o progresso, a evolução ou o desenvolvimento, segundo as práticas mercantis, o objetivo é a acumulação, e a promessa do desenvolvimento é simplesmente o meio que permite fomentar a acumulação (ver Gráfico 1b). Assim sendo, a civilização industrial canaliza a invenção em

4. Para Furtado, o substrato do desenvolvimento é a invenção cultural e, em particular, sua morfogênese social. No entanto, a dinâmica e a orientação dessa capacidade inventiva emergem como um mistério. Com relação a essa dúvida, Furtado afirma que “existe alguma evidência de que por toda parte, no espaço e no tempo, a invenção cultural tende a ordenar-se em torno de dois eixos: a) a ação do homem, e b) os fins a que o homem liga a própria vida. [Para ele] É o que desde Weber se tem chamado de racionalidade formal ou instrumental e racionalidade dos fins ou substantiva. A invenção diretamente ligada à ação supõe a existência de objetivos ou fins previamente definidos. Ela nos dá a técnica. A invenção ligada aos fins, aos desígnios últimos, nos dá os valores, os quais podem ser morais, religiosos, estéticos etc.” (FURTADO, 1983:8).

direção à instrumentalização, à técnica, à criação de meios para um fim previamente definido como a acumulação, fazendo com que a racionalidade instrumental predomine e seja a base da civilização industrial.

Figura 1.



Fonte: Elaboração própria com base em Furtado, 1978

Por conseguinte, afirma-se que a civilização industrial é fruto da revolução burguesa, que ocasionou mudanças na estrutura social através da ascensão social da classe burguesa e mudanças no sistema cultural por meio da primazia da racionalidade instrumental.

Levando em consideração esses elementos, vale a pena destacar, ponderando a análise para América Latina, que nesse processo “as relações entre grupos e classes sociais de grande estabilidade, que haviam constituído a essência da vida política, serão crescentemente perturbadas pela emergência de novos grupos de menor estabilidade [...], portanto capazes de preservar maior autonomia de ação” (FURTADO, 1979, p.46). Ou seja, embora as relações de poder entre grupos privilegiados continuassem priorizando a tomada de decisões, surge um grupo social consciente de suas condições, reclamando participação social, econômica e política.

Assim, os traços característicos dessa sociedade serão o liberalismo, a individualismo e o racionalismo, e os princípios que lhe servirão de base serão a industrialização, a urbanização e a secularização (FURTADO, 1979).

Nessas circunstâncias, cria-se um modelo social e cultural próprio da civilização industrial que desempenha um papel fundamental na forma como a América Latina vive o processo de inserção na industrialização, como veremos mais adiante.

2.2.1.2. Adoção do modelo: dependência cultural e invenção do subdesenvolvimento

No âmbito da divisão internacional do trabalho, o acesso da América Latina à civilização industrial se dá por uma via indireta, caracterizada pela integração com os mercados internacionais, mediante a utilização de recursos antes dedicados a atividades de baixo grau de especialização, ou simplesmente ainda não incorporados aos sistemas de produção.

Segundo essa perspectiva, o acesso aos mercados em expansão da Europa teve como contrapartida a penetração dos valores materiais da civilização industrial, representados, como mencionado anteriormente, pelo liberalismo, individualismo e racionalismo.⁵ Então, na América Latina, o processo implica a diversificação “dos padrões de consumo na ausência quase total de evolução das técnicas produtivas [...] [de tal maneira que] *modernizavam-se* certos padrões de consumo e acumulava-se de preferência fora do sistema produtivo: na infraestrutura urbana e em bens de consumo duráveis importados” (FURTADO, 1979, p.52).

Assim, essa via indireta de industrialização, somada à expansão dos critérios mercantis em outros âmbitos além do econômico, dá origem à condição de dependência cultural⁶ que por décadas caracterizou as relações dos países da América Latina com o centro hegemônico de dominação. O paradoxo resultante desse processo é que, ao contrário do ocorrido na Europa, os valores ideológicos da revolução burguesa servirão de reforço dessa condição de dependência e, em vez da dinâmica social que motivou a ascensão da classe burguesa, a imobilidade social será a característica marcante de nossas estruturas sociais.

O que acontece realmente nesse caso? Basicamente, após um longo período de equilíbrio entre as exportações das minorias da elite latino-americana e suas importações de bens de consumo a fim de acompanhar o ritmo de consumo das elites do centro, esse equilíbrio se perde, uma vez que a acumulação de excedente por parte dessas minorias na América Latina não consegue dar conta da rápida evolução das formas de vida ocorridas no centro e toda tentativa de apropriação de novas tecnologias se torna inútil (FURTADO, 1982a).

Perdido o equilíbrio, é importante lembrar que o período em que a acumulação por parte das elites permitiu alcançá-lo transcorreu em detrimento das condições de vida das maiorias latino-americanas, ou seja, o preço da manutenção desse equilíbrio esteve sujeito ao aumento das desigualdades sociais.

Uma das grandes conclusões a que Celso Furtado chega sobre a relação dependência cultural-industrialização é que há duas consequências-limite resultantes da corrida empreendida pelas elites locais para acompanhar a rápida evolução das formas de vida (padrões de consumo) no centro. Primeiro, sob a conjuntura que marca o processo de adoção pela América Latina do modelo ISI, toda tentativa de adaptação da tecnologia feita pela periferia para a substituição das importações será pouco relevante em relação ao centro, e, segundo, a consequência do anterior é a geração de um aparato produtivo composto de dois

5. Em Furtado é possível identificar ao menos duas formas de acesso ao processo de industrialização: a via seguida por alguns países da Europa Oriental e da Ásia (Japão), em que se acelerava o desenvolvimento das forças produtivas enquanto se restringiam as transformações dos padrões de consumo, e a via indireta, seguida pela América Latina, em que se diversificavam os padrões de consumo na ausência quase total de evolução das técnicas produtivas.

6. Para aprofundar-se nesse conceito, sugerimos consultar: Furtado, Celso (1982a), *El desarrollo económico: un mito*. México: Siglo XXI Editores, e Furtado, Celso (1993) *Los vientos del cambio*, México: Fondo de Cultura Económica / Economía Latinoamericana.

subsistemas: um segmento ligado a atividades tradicionais, destinado às exportações e ao mercado interno, e outro constituído por indústrias de elevada densidade de capital, que produzem para a minoria modernizada e que reforçam e reproduzem os vínculos de dependência.

Segundo essa perspectiva, visto que o processo de industrialização na América Latina se dá através da diversificação de padrões de consumo, a falta de acesso ao progresso técnico e seu vínculo limitado com o processo de industrialização faz com que a condição de “subdesenvolvimento” da América Latina, mais do que um problema de atraso em relação aos padrões modernos de desenvolvimento, seja consequência do histórico processo de dependência cultural fruto da adoção do “modelo” sócio cultural imposto pelo centro.

Nessas condições, Furtado afirma ser possível chegar “[...] a uma conclusão muito importante: o estilo de vida produzido pelo capitalismo industrial deve ser preservado para uma minoria, pois qualquer tentativa de generalização do mesmo ao conjunto da humanidade necessariamente provocará uma crise global do sistema. Essa conclusão é da maior importância para os países do Terceiro Mundo, pois deixa claro que a opção pelo “desenvolvimento econômico” tal como definido e praticado nesses países [...] é um simples mito” (FURTADO, 1982b, p.180).

É assim, então, que essas duas condições, justificadas na dependência cultural, determinam as características próprias dos países subdesenvolvidos.

7. Com isso queremos dizer que essa condição vem de longa data, desde o que alguns chamam de “descobrimento da América”, quando teve início em nossa cultura o longo processo de submissão, colonização e extinção que hoje vivemos. Portanto, além de atribuir esse fenômeno ao processo de industrialização, cremos que ali foi dada a estocada final para seu aprofundamento e legitimização como única forma válida de vida.

3. À guisa de conclusão

Considerando o fato de este estudo centrar-se apenas na literatura referente aos estudos rurais associados aos modelos de desenvolvimento e, em particular, ao modelo ISI, cabe ressaltar o desconhecimento histórico das análises e contribuições de Celso Furtado, um dos autores mais influentes da escola do Estruturalismo Latino-americano (“pensamento cepalino”), embora seja justamente a esta que se atribui a responsabilidade pelo marco teórico sobre o qual se construiu esse modelo.

Com base nas contribuições de Furtado, a conclusão que orienta as análises a seguir é que se os estudos sobre o tema rural e, em geral, sobre o desenvolvimento pretendem encontrar respostas para suas condições atuais na América Latina, não será na condição de subdesenvolvimento que as encontrarão, mas no reconhecimento da histórica dependência cultural agravada⁷ durante o processo de adoção/imposição do modelo sociocultural associado ao processo de industrialização vivido pelo Ocidente.

Levando em conta o exposto, ao menos dois elementos devem ser considerados de forma mais ampla:

- **Os estudos rurais na América Latina e o círculo vicioso do desenvolvimento**

Recordando a citação de Luis Llambí apresentada anteriormente, podemos dizer que, paralelamente à implementação do modelo econômico hegemônico durante o processo de industrialização na América Latina empreendido durante o século XX, houve uma série de configurações e (re)configurações das estruturas sociais a partir da adoção do modelo social e cultural correspondente.

Uma das consequências disso foi e continua sendo a adoção de uma leitura dicotômica por parte da sociologia rural do estudo dos problemas rurais, o que se poderia interpretar simplesmente como resultado da extensão às ciências sociais da racionalidade instrumental fruto do processo de revolução industrial vivido pelo Ocidente.

A conjunção desses dois elementos (adoção do modelo e leitura dicotômica) fez com que qualquer forma alternativa de pensamento fosse silenciada ou marginalizada e, com isso, que a superação das condições adversas associadas às comunidades rurais fosse sempre analisada e tratada num processo linear e por etapas ao estilo rostowiano.

Assim, a abordagem dicotômica contribuiu para que os problemas relativos ao desenvolvimento se assemelhassem a um processo de escalonamento, de transição, de evolução, de um deslocamento de um ponto 1 a um ponto 2, em que 2 é melhor que 1. De modo que o processo de transformação passasse do agrícola ao industrial, do tradicional ao moderno, do atrasado ao próspero, do rural ao urbano.

Analisando as chaves de leitura atuais para avaliar o desenvolvimento de uma sociedade como um todo, percebemos que essas propostas apresentam uma sofisticação simples na forma de medir o desenvolvimento utilizando elegantes indicadores que nos convidam novamente a passar de um ponto 1 de subdesenvolvimento a um ponto 2 de desenvolvimento. Não há uma leitura dicotômica nessa proposta? A integração do rural e do urbano em um único indicador solucionaria o problema das desigualdades sociais? Atualmente, variáveis como pobreza, desemprego, acesso à saúde e educação, acesso a serviços, taxa de crescimento econômico, nutrição, são os indicadores que determinam a viabilidade ou inviabilidade das sociedades,⁸ e essas mesmas variáveis são justamente as utilizadas para avaliar as propostas atuais de desenvolvimento rural, entre elas, por exemplo, a abordagem territorial (Sepulveda *et al.*, 2003; De Janvry e Sadoulet, 2004).

Nesse sentido, o importante aqui é mostrar que a evolução nas formas de medir o desenvolvimento das comunidades não é mais do que uma manobra para desviar a atenção no processo de evolução do próprio conceito de desenvolvimento, em que, infelizmente, os estudiosos do tema rural têm caído, tornando-os atores importantes da legitimização do sistema hegemônico.

8. Termo cada vez mais aceito. Por exemplo, em 2005 foi publicado pelo FCE, o livro “El mito del desarrollo. Los Estados inviables en el siglo XXI” de Oswaldo de Riveiro.

• Condicionamento da criatividade e perda de autonomia

Um segundo elemento evidenciado nesse processo é que, embora o processo de consolidação da civilização industrial no Ocidente tenha se concentrado na relação racionalidade instrumental/progresso da técnica, no caso da América Latina o progressivo condicionamento da criatividade afetou qualquer alternativa de conhecimento, pensamento ou forma de ver ou entender o mundo que não estivesse em sintonia com o modo de organização e funcionamento ditado pela organização da produção capitalista, rotulando-a de pré-moderna, atrasada ou bárbara.⁹

O próprio “pensamento cepalino” foi vítima desse fenômeno, como no caso ocorrido com Raúl Prebisch durante a apresentação do relatório *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas* na Conferência da Cepal em Havana, em 1949, denominado o Manifesto de Prebisch.¹⁰

O relatório de Prebisch transformou a reunião de Havana e causou sensação entre os meios de comunicação de massa em toda América Latina [...]. Mas em Nova York e Washington a reação foi diferente; houve consternação entre os altos funcionários das Nações Unidas e dos Estados Unidos, que compreendiam o poder do “manifesto”: o contexto do estruturalismo de Prebisch oferecia uma nova abordagem do desenvolvimento internacional [...]. [Para eles] a noção de que os países agrícolas da América Latina podiam prosperar no futuro caso permanecessem como produtores de artigos básicos caiu por terra, e todos os especialistas em desenvolvimento – tanto dos países industriais como dos países em desenvolvimento – perceberam que surgia um novo debate [...]. A reação imediata e dura dos economistas tradicionais como Gottfried Haberler, Gerald Baldwin, Charles Kindleberger e Gerald Meyer [...] ressaltava a gravidade do desafio de Prebisch à teoria econômica tradicional. Jacob Viner, da Universidade de Princeton, se destacou ao menosprezar o “manifesto” como um conjunto de fantasias malignas, uma conjectura histórica distorcida e hipóteses simplistas. Durante as palestras proferidas no Brasil, na Universidade Nacional, em julho e agosto de 1950, a arrogância e os conselhos de Viner assustaram a plateia: mantenham o livre-comércio; não abandonem as verdades neoclássicas atraídos por sereias que promovem a diversificação econômica; dediquem-se à agricultura e ao controle da natalidade. (DOSMAN, 2001: 102)

Analisando-se os possíveis efeitos desse processo de condicionamento criativo, o resultado mais nefasto é a iminente perda de autonomia dos povos, que nesse caso específico podemos desmembrar em dois níveis: o da autonomia cultural e o da autonomia política.

Quanto à autonomia cultural, recordando a dinâmica do desenvolvimento proposta anteriormente na figura 1b, na qual o processo de criatividade está a serviço da acumulação como fim, é possível entender como a racionalidade instrumental condiciona esse processo criativo sob uma aparente liberdade

9. A esse respeito, Furtado expressa que “na cultura surgida da revolução burguesa, a racionalidade é um desses moldes ou estruturas implícitas que ordenam e submetem a criatividade” (FURTADO, 1979: 99).

10. Julián Sabogal Tamayo, em seu artigo “Apuntes para el estudio de la historia del pensamiento económico latinoamericano del siglo XX”. Em uma apresentação na Universidade de São Paulo, o próprio Viner declarou, contrariamente a Prebisch, que: “o conceito de subdesenvolvimento não existia porque ele não o havia encontrado em nenhum livro.” (Sabogal, 2006:79)

outorgada pelos princípios que regem o mercado, mas que no final são limitados pelas tendências e necessidades criadas por ele mesmo.

Portanto, as expressões autônomas dos povos latino-americanos foram condicionadas pelas soluções “tecnológicas” inventadas e administradas como rezeituários por parte do Ocidente. Nesse sentido, tanto as expressões artísticas como as tecnológicas próprias gestadas durante séculos foram violentamente marginalizadas em nome da ciência.

É assim que fenômenos como a revolução verde, em termos agrícolas, e os Corpos da paz, no âmbito artesanal, se tornam a melhor alternativa para os problemas latino-americanos.

As pessoas deixam de ser sujeitos partícipes na construção de uma ideia recriada de forma coletiva pela comunidade e passam a ser objetos que contribuem, a partir da racionalidade instrumental, para a recriação e expansão da lógica inspirada no mercado. Assim, a participação das pessoas na organização da própria vida e da vida coletiva é reduzida a um patamar mínimo, tornando-se dependente de um coletivo global que, no caso latino-americano, é alheio às suas tradições históricas.

Logo, a perda de autonomia cultural se dá pela imposição e pela adoção de um novo conjunto de normas que, baseadas no processo de acumulação, condicionam a histórica atividade criadora associada aos estilos de vida próprios da sociedade em que se vive, nesse caso as latino-americanas, negando e tornando invisível outras formas alternativas de vida.

Por sua vez, esse processo de condicionamento cultural, amparado na diversificação dos padrões de consumo resultante da industrialização por via indireta da América Latina, não determina apenas, como mencionado antes, o condicionamento da criatividade, mas promove uma imobilidade social que, no fim das contas, impediu o surgimento de manifestações políticas em prol da defesa das formas de organização e de funcionamento próprias de nossas sociedades.

Nesse sentido, a ânsia de apropriação individual, de alcançar os níveis de desenvolvimento (embora a maior necessidade fosse alcançar os níveis de consumo do Ocidente) permitiu que os movimentos sociais e suas ações coletivas não se tornassem uma característica própria das formas de organização social nos territórios; daí que a busca de uma autonomia política não fosse um mecanismo alternativo para a superação da dependência gerada.

Sob esse prisma, as respostas ao questionamento feito atualmente pelos estudos rurais e pelos elaboradores de fórmulas de planificação e de desenvolvimento sobre o estado da organização nas comunidades rurais, e a consequente necessidade de “revalorizá-las” e “recuperá-las”,¹¹ não se encontram na geração de capitais (humano e social, entre outros), mas devem ser resgatadas na história dos povos nativos, pois a destruição do habitante latino-americano não teve início agora, e sim na criatura esquecida há séculos pelos estudiosos em sua busca

11. Propostas de desenvolvimento rural como o desenvolvimento territorial rural e a nova ruralidade destacam a necessidade de “revalorizar” as comunidades como prioridade para alcançar o desenvolvimento das regiões.

pelo rastro do desenvolvimento.

Segundo essa perspectiva de autonomia, percebemos que também continuamos presos ao círculo vicioso do desenvolvimento, pois o reconhecimento da diferença e a construção coletiva de um território não se resolvem somente com melhores indicadores de organização, participação e institucionalidade, mas através do reconhecimento da existência de formas muito diferentes de se ver e entender o mundo e de mover-se nele.

• **O rompimento do círculo vicioso do desenvolvimento, o primeiro passo**

Conforme as análises anteriores, é evidente que o primeiro desafio a ser vencido para superarmos nossa histórica condição de subdesenvolvidos é o rompimento do círculo vicioso do desenvolvimento, sendo necessário inicialmente que os estudiosos do desenvolvimento, do tema rural e, em particular, do homem do campo reconheçam sua condição de ignorantes.

Em seguida será fundamental reconhecer a necessidade de resgatar e revalorizar o pensamento próprio representado pelas contribuições teóricas e práticas de autores individuais e escolas latino-americanas que há décadas questionaram os problemas do desenvolvimento (desenvolvimento rural) na América Latina. Cabe mencionar aqui dois grandes grupos: 1) alguns pioneiros desses estudos, como no século XIX, o peruano José Mariategui, e depois o brasileiro Josué de Castro e o colombiano Antonio Garcia Nossa; e 2) no século XX, as contribuições de estruturalistas como Raúl Prebisch, Aníbal Pinto, Fernando Henrique Cardoso, Celso Furtado, Enzo Falleto, Aldo Ferrer, José Medina Echevarría, Juan Noyola e Theotonio dos Santos, entre muitos outros.

Essa responsabilidade recairá necessariamente sobre a educação e especialmente sobre as universidades e seus programas de formação, pois será a partir deles que poderemos descolonizar nosso pensamento, sendo esse o terceiro desafio, por ser a única alternativa visível para recuperar nossa possibilidade de ver a América Latina com outros olhos e voltarmos a recriar nossa América. §

Referências bibliográficas

- BERNAL-MEZA, R. (2005). El estructuralismo latinoamericano como filosofía de la historia: una interpretación propia sobre el capitalismo histórico. *Doctrinas Económicas*, Buenos Aires, julho-agosto, 2005, p. 37.
- CARRIZOSA, J. Desarrollo y Medio Ambiente. In: SÁNCHEZ, J.; SUPELANO, A. La roca y las mareas. Ensayos sobre economía y ecología. Bogotá: Editorial Unibiblos, 2001.
- CARNEIRO, M. J. La ruralidad en la sociedad contemporánea: una reflexión teórico-metodológica. In: PÉREZ, E.; FARAH, M. A.; DE GRAMMONT, H. (comp.) La nueva ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana: Clacso, 2008.
- DE JANVRY, A.; SADOULET, E. (2004). Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural. In: IV Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe "Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo XXI". 19 a 21 de outubro, 2004. Costa Rica.
- DOSMAN, E. Los mercados y el Estado en la evolución del "manifiesto" de Prebisch. *Revista Cepal*, Santiago do Chile, nº 75, Dezembro, 2001, p. 89.
- FURTADO, C. Teoría y política del desarrollo económico. 15ª Ed. México: Siglo XXI Editores, 1974.
- _____. Creatividad y Dependencia. México: Siglo XXI Editores, 1979.
- _____. El desarrollo económico: un mito. México: Siglo XXI Editores, 1982a.
- _____. El mito del desarrollo y el futuro del tercer mundo. In: CONSUEGRA, J. Obras Escogidas de Celso Furtado. Antología del pensamiento económico y social de América Latina. V. 5. Bogotá: Plaza & Janes/Sociales, 1982b.
- _____. Breve introducción al desarrollo. Un enfoque interdisciplinario. México: Fondo de Cultura Económica, 1983.
- _____. Cultura e desenvolvimento em época de crise. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- _____. Los vientos del cambio. México: Fondo de Cultura Económica / Economía Latinoamericana, 1993.
- GÓMEZ, G.; PÉREZ, A. El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana. *Revista Cepal*, Santiago do Chile, nº 8, Agosto, 1979, p. 57.
- GÓMEZ, S. ¿Nueva ruralidad? Un aporte al debate. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, nº 17, Outubro, 2001, p. 5.
- _____. Nueva ruralidad. Fundamentos teóricos y necesidad de avances empíricos. En PÉREZ, E.; FARAH, M. A.; DE GRAMMONT, H. (comp.) La nueva ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana: Clacso, 2008.
- HERRERA-JARAMILLO, M. Individualismo Contemporáneo y Sociedades Rurales: Una aproximación histórica y conceptual de sus orígenes. 2009, 70p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Pontificia Universidade Javeriana. Bogotá, 2009.
- LEFF, E. Universidad, saber ambiental y sustentabilidad. Bogotá: Pontificia Universidade Javeriana. Faculdade de Estudos Ambientais e Rurais, 2009.
- LLAMBÍ, L. Procesos de transformación del campesinado latinoamericano. (pp. 45-88) In: BERNAL, F.(edit.) El campesino contemporáneo. Cambios recientes en los países andinos. Colômbia: CEREC: Tercer mundo editores, 1990.
- LOVE, J. (1996) Las fuentes del estructuralismo latinoamericano. *Desarrollo económico*, Buenos Aires, abril/junho, 1996. p. 391.
- KAY, C. Enfoques sobre el Desarrollo Rural en América Latina y Europa desde Medios del Siglo Veinte. Bogotá: Pontificia Universidade Javeriana, 2005 Disponível em: http://www.javeriana.edu.co/fear/m_des_rur/documents/Kay2005ponencia.pdf
- MALLORQUÍN, C. Ideas e historia en torno al pensamiento económico latinoamericano. México: Plaza y Valdés Editores, 1998.
- _____. Celso Furtado: um retrato intelectual. Rio de Janeiro: Contraponto – Xamã, 2005.
- ORTEGA, E. La trayectoria rural de América Latina y el Caribe. *Revista Cepal*, Santiago do Chile, agosto 1992, p. 125.
- PÉREZ, E. Hacia una nueva visión de lo rural. In: GARRIACA, N.(comp.) ¿Una nueva ruralidad en América Latina? Buenos Aires: Clacso, 2001.
- PÉREZ, E.; FARAH, M. A. Los modelos de desarrollo y las funciones del medio rural en Colombia. *Revista Cuadernos de Desarrollo Rural*, Bogotá, nº 49, II Semestre, 2002, p. 9.
- RITZ, G. El desarrollo: historia de una creencia occidental. Madri: IUDC – La Catarata, 2002.
- RODRÍGUEZ, O. La teoría del subdesarrollo de la Cepal. México: Siglo XXI Editores, 1993.
- _____. Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas. *Revista Cepal*, Santiago do Chile, nº 75, Dezembro, 2001, p.41.
- SABOGAL, J. Apuntes para el estudio de la historia del pensamiento económico latinoamericano del siglo XX. *Tendencias, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*. Pasto, Nariño, II semestre, 2006, p. 69.
- SACHS, W. La anatomía política del "desarrollo sostenible". In: La gallina de los huevos de oro – Debates sobre el concepto de desarrollo sostenible. Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (CEREC) y Ecofondo: Bogotá, 1996.
- SEPULVEDA, S. et al. El enfoque territorial del desarrollo rural. San José, C. R: IICA, 2003.

Recebido em março de 2011

e aprovado em julho de 2011

Traduzido por Leila Almeida

Norberto Montani Martins
Camila de Araújo Ferraz

A expansão do mercado de crédito brasileiro no período 2004-2009: determinantes, condicionantes e sustentabilidade

RESUMO

A partir de 2004 um novo padrão de crescimento continuado do volume de crédito no Brasil sinalizou a ampliação e o aprofundamento desse mercado no país, principalmente do crédito às Pessoas Físicas. O objetivo geral deste trabalho é apresentar um panorama da evolução do crédito no Brasil no período 2004-2009, destacando os fatores que permitiram esta inédita expansão e dando ênfase aos condicionantes macroeconômicos, bem como às mudanças institucionais deste mercado. De modo específico, busca-se analisar que fatores determinaram a intensa expansão verificada no segmento de Pessoas Físicas, ressaltando a instituição do crédito consignado. Constatou-se que a melhora do ambiente macroeconômico, o crescimento do emprego e a elevação da massa salarial, aliados à instituição do crédito consignado em folha de pagamento, foram os principais determinantes deste desempenho. Este comportamento se mostrou sustentável, tanto em termos de risco quanto de prolongamento, ao longo do período, a despeito da crise financeira internacional.

Palavras-chave

Mercado de Crédito, Crédito Consignado, Brasil JEL: G, GO, G00.

ABSTRACT

As from 2004, a new level of continuous growth in the volume of credit in Brazil signaled an expansion and consolidation of this market within the country, especially in the segment of credit to individuals. The prime objective of this work is to provide a broad view of the evolution of credit in Brazil in the period 2004-2009, highlighting the factors that enabled this unprecedented expansion, and emphasizing the macroeconomic constraints, as well as the institutional changes seen in this market. More specifically, we try to analyze which factors determined this strong expansion of credit witnessed in the segment of individuals, highlighting the concept of consigned credit (where repayments are debited directly from salaries or pensions). Our conclusion is that the improvement in the macroeconomic climate, growth in employment and increase in the national payroll, combined with the institution of consigned credit, were, between them, the prime determinants in this credit boom. This behavior proved sustainable, both in terms of risk as well as extension, during this period, despite the international financial crisis.

Keywords

Credit Market, Consigned Credit, Brazil JEL: G, GO, G00.

Os autores agradecem enormemente a colaboração de Jennifer Hermann, isentando-a obviamente de qualquer erro ou omissão que eventualmente possam ter sido cometidos no texto final. O autor agradece também o apoio do Centro Celso Furtado.

Introdução

O financiamento como apoio à atividade econômica tem papel fundamental na estratégia de desenvolvimento de um país. De um lado, o crédito destinado às empresas permite que estas se lancem em empreendimentos novos ou de maior escala. De outro, o acesso das famílias ao crédito, associado a uma trajetória favorável da renda e do emprego, pode contribuir para a expansão do consumo de bens e serviços com implicações diretas não só sobre a demanda, mas também sobre o padrão de vida das famílias. Dessa forma, o crédito opera como um catalisador do processo de crescimento econômico. Essa função, contudo, depende do volume e dos termos em que esses recursos são disponibilizados, da definição de um marco regulatório adequado capaz de responder aos riscos que a atividade bancária engendra e de políticas de crédito (incluindo aí a política monetária) comprometidas com o crescimento e o desenvolvimento do país.

No Brasil, o mercado de crédito se manteve estagnado durante boa parte das décadas de 1980 e 1990, ainda que tenha havido períodos em que apresentasse um modesto crescimento. Na década de 1980, este comportamento foi resultado em grande parte do ambiente de extrema incerteza e de aversão ao risco, frutos da combinação da alta inflação, elevada dívida pública de curto prazo e da restrição externa vigente à época. Na década seguinte, a implementação de políticas de liberalização financeira permitiu a estabilização de preços a partir de 1994, mas ao custo de um aumento da vulnerabilidade externa, mantendo, portanto, o quadro de incerteza e a consequente estagnação do mercado crédito.

O Mercado de Crédito Brasileiro apresenta uma trajetória de crescimento mais sustentável somente a partir de 2004, iniciando então o ciclo de crédito mais próspero na história contemporânea brasileira – que se desacelerou apenas perante a recente crise financeira internacional. Por um lado, houve uma progressiva melhora do ambiente macroeconômico, que elevou a propensão a se endividar das empresas – devido à aceleração dos investimentos e da atividade econômica – e das famílias – devido à expansão da renda e do emprego. Por outro lado, houve a criação de novos mecanismos institucionais, como o crédito consignado, e a ampliação da importância de mecanismos já existentes, como o crédito direcionado. Ambos os fatores impulsionaram a expansão do crédito no Brasil. Como resultado, a relação crédito/PIB¹ dobrou no período, saindo de 23,6% no início de 2004 para 45,2% ao final de 2009, quando atingiu seu pico histórico (na série disponibilizada pelo Banco Central do Brasil).

1. Operações de Crédito totais do Sistema Financeiro Nacional sobre o PIB acumulado dos últimos 12 meses - Valorizado pelo IGP-DI centrado do mês.

Deve-se destacar que as operações de crédito com destino às famílias (leia-se pessoas físicas) podem ser consideradas o carro-chefe deste processo de aprofundamento do Mercado de Crédito Brasileiro. A média da variação em 12 meses das operações desta categoria ao longo de todo o período (2004-09) foi de 29,5%, frente a 19,6% das demais categorias. Com isso, as operações de crédito a pessoas físicas passaram a ocupar a primeira posição em termos de participação relativa no total dos empréstimos: no final de 2003, a mesma representava 23,7% das operações totais, fatia que se ampliou para 32,8% ao final de 2009, superando inclusive a parcela do crédito à indústria (que representava 27,1% e 21,5% do total ao final de 2003 e 2009, respectivamente).

Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho é apresentar um panorama da evolução do crédito no Brasil no período 2004-2010, destacando os fatores que permitiram esta inédita expansão, dando ênfase aos condicionantes macroeconômicos, bem como às mudanças institucionais deste mercado. De modo mais específico, busca-se analisar os elementos que permitiram a forte expansão verificada no segmento de Pessoas Físicas, ressaltando o papel da demanda das famílias. O artigo, portanto, visa responder à seguinte questão: quais os fatores determinantes da intensa expansão verificada no segmento de Pessoas Físicas e que a sustentaram mesmo no período pós-crise?

Para tal, o artigo conta com três seções além desta introdução. A primeira discute brevemente alguns aspectos teóricos fundamentais, destacando os principais condicionantes do crédito pelo lado da demanda e da oferta de crédito, enquanto a segunda apresenta a evolução das principais variáveis macroeconômicas no período, bem como dos principais agregados do mercado de crédito, de modo a contextualizar o alargamento do mercado de crédito brasileiro à luz dos aspectos teóricos descritos. A terceira seção analisa especificamente o segmento Pessoas Físicas, ressaltando o papel que o crédito consignado teve nesta expansão. Por fim, a quarta seção apresenta as principais conclusões do trabalho.

1. Referencial Teórico: Uma Breve Abordagem dos Condicionantes da Demanda e da Oferta de Crédito

A dinâmica do mercado de crédito é determinada em última instância pela interação entre a demanda e a oferta de crédito, dentro de um ambiente institucional definido. Desse modo, para que seja possível descrever a evolução deste mercado é fundamental que analisemos quais diferentes fatores condicionam a demanda e a oferta de crédito e de que modo eles as influenciam. O foco desta seção teórica encontra-se sobre os condicionantes da demanda, visto que grande parte da literatura que trata sobre o Mercado de Crédito discute os aspectos relacionados à oferta de crédito (no caso brasileiro, comumente enfatizando os elevados *spreads*

e/ou a elevada preferência pela liquidez dos bancos).² Por fim, deve-se ressaltar que mudanças no ambiente institucional também são fundamentais e poderão não apenas se refletir na estrutura do mercado, mas também atuar como condicionantes diretos da demanda e da oferta.

A demanda de crédito está fortemente correlacionada com as decisões de gasto dos agentes. Quanto maior o volume de gastos que cada agente planeja, maior sua necessidade de recursos, que podem advir da sua própria renda/riqueza ou de terceiros. Partindo do princípio de que a incerteza (em seu sentido forte³) é um elemento intrínseco às decisões de consumo e, principalmente, de investimento, as mesmas estarão sujeitas a um maior (menor) otimismo (pessimismo) dos agentes acerca do futuro (KEYNES, 2007 [1936], pp. 53-56; 87; 123-126).

Em momentos de maior incerteza, comumente associados à grande instabilidade macroeconômica e a um baixo ou errático crescimento econômico, as expectativas tendem a tornar-se mais pessimistas, influenciando negativamente as decisões de gastos – processo este que se desenvolve em espiral. Em períodos de crescimento econômico elevado e sustentável e de menor instabilidade macroeconômica (relacionada à volatilidade do crescimento, dos preços, das taxas de juros e das taxas de câmbio), ou seja, de menor incerteza, mais otimistas se tornam as expectativas e maior tende a ser o montante de gastos planejados. Além disso, nestes momentos as oportunidades de investimento tendem a ser mais amplas e variadas.

Um maior volume de gastos exige necessariamente um maior volume de recursos para financiá-los. Por um lado, o financiamento pode ser baseado nos próprios recursos (autofinanciamento) e responde à evolução da renda dos agentes, seja ela proveniente do lucro no caso das empresas ou dos salários recebidos no caso das famílias e das rendas relacionadas à valorização de ativos em ambos os casos. Por outro lado, a existência de sistemas financeiros complexos nas economias capitalistas modernas permite que os recursos necessários sejam obtidos junto a terceiros, mediante uma remuneração apropriada – neste caso, o volume de gastos de um agente em determinado período poderá superar sua renda corrente à medida que este tenha efetivamente acesso a estes recursos. Destaca-se que, ainda que muitas decisões de gasto sejam tomadas de forma autônoma em relação à disponibilidade esperada de recursos de terceiros, as expectativas dos agentes quanto à sua capacidade de obter estes recursos poderão influenciar suas decisões de gasto.

Os instrumentos de captação de recursos de terceiros se dividem, essencialmente, em três categorias: (i) crédito bancário, (ii) títulos de dívida e (iii) títulos de propriedade (ações). O primeiro deles é (em princípio) acessível tanto para empresas como para famílias, sendo os dois últimos comumente de acesso restrito às empresas (pessoas jurídicas). De um modo geral, um agente individual

2. O presente artigo não desqualifica a importância dos elementos condicionantes da oferta, pois podemos observar claramente a relevância que possuem no caso brasileiro – Para análises sobre o tema vide Hermann (2002a), Prates (2009). Contudo, são raros os trabalhos que têm uma discussão mais aprofundada dos elementos que condicionam a demanda por crédito, pois comumente se assume que esta é uma questão intuitiva, o que não necessariamente reflete a realidade.

3. A incerteza pode ser entendida como a incapacidade dos agentes de listarem eventos futuros e formarem expectativas e probabilidades acerca dos mesmos em meio a um ambiente complexo. Para uma discussão mais aprofundada, sugere-se consultar Dequech (2008), sob um prisma mais geral, ou Ferrari Filho (2005) e Hermann (2002b, cap. 6), dentro de uma abordagem pós-keynesiana.

escolherá entre estes instrumentos no intuito de satisfazer suas necessidades quanto ao prazo e ao custo de cada obrigação, comparativamente à utilização de recursos próprios (MARTINS, 2009).

O prazo de vencimento das obrigações de cada agente levará em conta o motivo-principal pelo qual o mesmo está se financiando, podendo, no caso das empresas, refletir também idiosincrasias do setor no qual atuam, bem como a “estratégia de balanço” (isto é, como vai se gerir as obrigações junto a terceiros) definida por cada agente. Já o custo de cada instrumento estará ligado à especificidade do mercado no qual cada obrigação é transacionada. No caso do crédito, os determinantes fundamentais do seu custo serão: (a) as taxas de juros básicas (ou melhor, a estrutura a termo das taxas de juros) e (b) os *spreads* cobrados, que embutem um prêmio de risco em função da possibilidade de inadimplência avaliada individualmente, impostos e uma margem de rentabilidade ao empresário. Já para os títulos de dívida e ações, deve-se computar inicialmente elevados custos fixos (por vezes, irrecuperáveis) associados à entrada no mercado de capitais: custo de montagem da operação, da contratação de um emissor-líder, da eventual contratação de um *market maker*, custos com auditoria e padronização contábil e etc.⁴ Incorridos estes custos de entrada e de montagem da operação, os títulos de dívida terão boa parte do seu custo determinada pela estrutura a termo da taxa de juros dos títulos públicos acrescida por um prêmio de risco (comumente associado a uma probabilidade de *default*) e as ações (a nível agregado) terão seus custos determinados de forma menos objetiva, pelas condições do próprio mercado acionário (MARTINS, 2009).

Deve-se ressaltar que, no caso das famílias, as mesmas contam com apenas duas opções: o autofinanciamento e o crédito. Como as famílias, em geral, esperam um fluxo de renda constante no futuro próximo, o custo financeiro, medido pela taxa de juros em si, parece pouco relevante na determinação dessa demanda (em contraste, as empresas demandam crédito em função de expectativas de um fluxo de renda “novo” e variável, a ser gerado pela atividade econômica financiada, o que gera maior “dependência” do custo financeiro). O que vai determinar a contratação de um empréstimo ou não é se as parcelas do mesmo poderão ser pagas frente a uma margem de comprometimento da renda e dadas expectativas futuras quanto à mesma. Nesse sentido a ampliação dos prazos exerce um papel relevante na diluição do valor das parcelas que passam a comprometer uma parcela menor da renda.

É de importância também a exposição do “passivo” dos agentes ao capital de terceiros e a cada instrumento em particular. Isto será determinante para as decisões futuras de financiamento, pois influenciará, grosso modo, os custos futuros que os agentes incorrerão. Desse modo, o grau de endividamento (entendido aqui como a relação entre recursos de terceiros e recursos próprios) é também um fator relevante nestas decisões. Esta última questão é

4. Ressalta-se que tais custos fixos comumente são maiores no mercado acionário, pois via de regra os padrões de governança corporativa exigidos são mais rígidos.

particularmente relevante, pois, como vimos, ao escolher o crédito ou títulos de dívida como instrumento de captação de recursos, o agente comprometerá os fluxos de renda ou quase-renda futuros que espera receber para o pagamento dos juros e do principal.

Caso estes fluxos não se verifiquem, conforme o esperado, existe a possibilidade de *default* total ou parcial e, quanto mais expostos a tais títulos, maior a probabilidade de inadimplência.⁵ Dessa maneira, conforme o grau de endividamento aumente, tende a aumentar também as taxas de juros para novas operações (de crédito ou títulos), pois os agentes demandarão retornos maiores ao embutir um prêmio de risco mais elevado ao valor do título.

Em suma, podemos concluir que quanto maior e mais sustentável o crescimento econômico, dentro de um quadro de maior estabilidade macroeconômica, menor a incerteza e maior o volume de gastos que cada agente deseja realizar, elevando assim a demanda por crédito. Por outro lado, quanto menores as taxas básicas de juros e os *spreads* embutidos, menor o custo relativo dos empréstimos, favorecendo sua utilização. Por fim, quanto menor o grau de endividamento dos agentes, maior a possibilidade dos mesmos ampliarem seu endividamento, o que favorece a ampliação do crédito na economia.

Esta demanda será contraposta a oferta de crédito, determinada essencialmente pelas decisões de portfólio dos bancos. Os bancos decidirão seus portfólios com base nos retornos líquidos esperados, descontados pelo risco (ou embutido um prêmio de risco), e na liquidez que os mesmo oferecem (CARVALHO, 2007b). Os retornos líquidos que se espera obter de operações de crédito são os pagamentos de juros e do principal descontados de uma margem que cubra a possibilidade de *default* do tomador. Estes retornos devem cobrir os custos financeiros (de captação) e de oportunidade incorridos pelos bancos e garantir uma margem de lucratividade preestabelecida. Já a liquidez está ligada à capacidade efetiva e esperada deste ativo ser realizável sem perdas a curto prazo, isto é, de que o ativo possa ser revendido sem maiores perdas de valor. No caso do crédito, a liquidez dos empréstimos não é muito significativa, principalmente para empréstimos de prazo mais longo, já que o ativo é pouco padronizado e que determinado empréstimo apresenta baixa substitutibilidade em relação a outro (DAVIDSON, 1972, pp. 87).

Assim, em momentos de menor incerteza, os bancos (leia-se o otimismo das expectativas dos bancos) tendem a reduzir sua preferência pela liquidez e subestimar os riscos aos quais estão expostos, o que favorece a oferta de crédito (CARVALHO, 2007b). Ressalta-se que a decisão de portfólio dos bancos leva em conta os retornos “totais” não só das operações de crédito, mas dos demais ativos relevantes adquiríveis nos mercados de capitais. Isto é particularmente relevante para o caso brasileiro, já que os títulos públicos têm por característica elevada remuneração, alta liquidez e risco nulo e competem de forma “desleal” com os

5. Esta ideia é mais bem desenvolvida na caracterização dos agentes em *hedge*, especuladores e ponzi realizada por Minsky, 1986.

empréstimos no portfólio dos bancos brasileiros.

Por fim, devemos considerar que os fatores institucionais também irão desempenhar importante papel, podendo servir de estímulo ou como entrave à expansão da demanda e da oferta de crédito, bem como determiná-las diretamente. No mercado de crédito, estes fatores passam pela definição de um marco regulatório adequado, capaz de responder aos riscos que a atividade bancária engendra – em especial, ao risco sistêmico (CARVALHO, 2005); pelos sistemas de recuperação de garantias e de proteção ao crédito, bem como pelos próprios hábitos dos agentes na sociedade.

Tendo sido construído este breve referencial teórico, analisaremos a evolução do Mercado de Crédito Brasileiro no período 2004-2009 conforme os objetivos definidos na introdução do artigo.

2. Panorama Macroeconômico e a Evolução do Crédito no período 2004-09

Como ressaltado na introdução, a economia brasileira apresentou um quadro de crescimento errático, elevadas taxas de inflação, problemas fiscais e eventuais problemas no balanço de pagamentos ao longo das décadas de 1980 e 1990, bem como no início dos anos 2000. Este quadro de instabilidade macroeconômica só se reverte a partir de 2004, quando se inicia um novo ciclo de expansão da economia mundial e da brasileira, desencadeado por uma conjunção de fatores.

O reforço das políticas expansionistas nos Estados Unidos (redução dos juros e ampliação dos gastos públicos), já iniciadas desde o *crash* da bolsa eletrônica Nasdaq em 2000, aliado ao enorme e ambicioso programa de investimentos públicos chinês (basicamente em infra-estrutura), levou à ampliação dos níveis de consumo e comércio mundial, acompanhados posteriormente da elevação dos fluxos de capitais internacionais, que sustentaram uma nova dinâmica de crescimento global. No Brasil, as exportações se elevaram, puxando para cima os saldos de transações correntes e do balanço de pagamentos. Assim sendo, o país começa a acumular reservas e a taxa de câmbio inicia uma longa trajetória de apreciação, favorecendo a redução da inflação ao longo de grande parte do período. Dentro do limite institucional do regime de metas para inflação, esta queda da inflação permite uma redução mais sustentada da taxa básica de juros, especialmente a partir de 2006.

A atividade econômica, enfim, se recupera de forma mais intensa: o PIB se expande a uma taxa média de 4,8% entre 2004 e 2008, ante 1,9% entre 1999 e 2003 e 2,5% entre 1995 e 1998, e a Formação Bruta de Capital Fixo atinge o patamar de 18,7% do PIB neste último ano – a aceleração da atividade aliada à redução dos juros permitiu ainda melhores resultados nas contas públicas e uma redução da dívida pública (para tal também contribuiu a apreciação cambial).

Tabela 1 – Brasil: Indicadores Macroeconômicos Selecionados 2004-2009

Períodos	PIB Cresc. Real (% a.a.)	FBCF/ PIB (%)	Infla- ção (IPCA) (% a.a.)	Taxa Selic Real¹ (% a.a.)	Contas Públicas (% PIB)			Contas Externas (US\$ Milhões)				Taxa de câmbio Var. Real⁵ (% a.a.)
					NFSP²		Dív. Liq. do Setor Pú- blico³ / ⁴	Reser- vas³ (Liq. Inter- nac.)	Balanço de Pagamentos			
					Nomi- nal	Primá- rio			Saldo	Conta de Capital	Trans. Corr.	
2003	1,1	15,3	9,3	12,8	3,8	-3,3	53,5	49.296	8.496	5.111	4.177	-3,6
2004	5,7	16,1	7,6	8,0	2,6	-3,8	48,2	52.935	2.244	-7.523	11.679	-11,7
2005	3,2	15,9	5,7	12,6	3,2	-3,9	48,0	53.799	4.320	-9.464	13.985	-21,3
2006	4,0	16,4	3,1	11,6	3,5	-3,2	45,9	85.839	30.569	16.299	13.643	-13,4
2007	6,1	17,4	4,5	7,1	2,6	-3,4	42,8	180.334	87.484	89.086	1.551	-14,3
2008	5,1	18,7	5,9	6,2	2,0	-3,5	37,3	193.783	2.969	29.352	-28.192	-11,1
2009	-0,2	16,7	4,3	5,4	3,2	-2,1	42,7	238.520	46.651	71.301	-24.302	4,4

Fonte: Banco Central do Brasil e Ipeadata.

1. Selic acumulada no ano deflacionada pelo IPCA.

2. NFSP= necessidade de financiamento do setor público consolidado (c/ desvalorização cambial). Sinal negativo indica superávit.

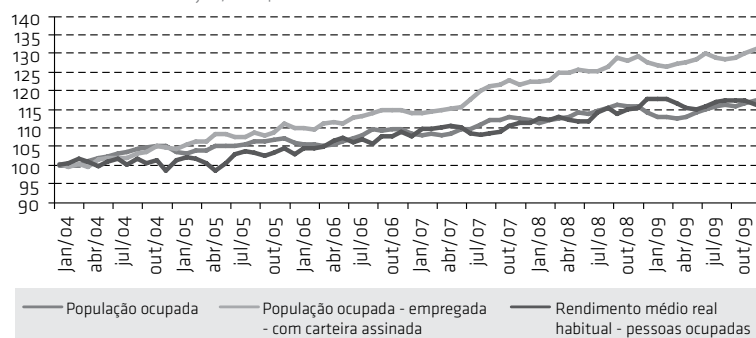
3. Dados de dezembro de cada ano.

4. Até 2000 o dado contempla o Setor público consolidado e a Petrobras, posteriormente, diz respeito apenas ao Setor público consolidado.

5. Variação da taxa de câmbio média anual deflacionada pelo IPCA.

* Média (aritmética) no período.

O crescimento econômico induziu também a uma elevação do emprego, em especial, do emprego formal, na economia, tendo a taxa de desocupação média atingido a cifra de 6,8% em dezembro de 2008 (patamar mínimo da série nova da PME). Elevou-se também a massa salarial, com destaque para o aumento do salário mínimo real⁶ (em reais constantes de dezembro de 2009), que passou de R\$ 327,7 em janeiro de 2004 para R\$ 445,2 em dezembro de 2008 – uma expansão (real) de 35,8% (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Variação da População Ocupada, Ocupação Formal e do Rendimento Real Médio
Número Índice – Base: jan/2004

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PME/IBGE.

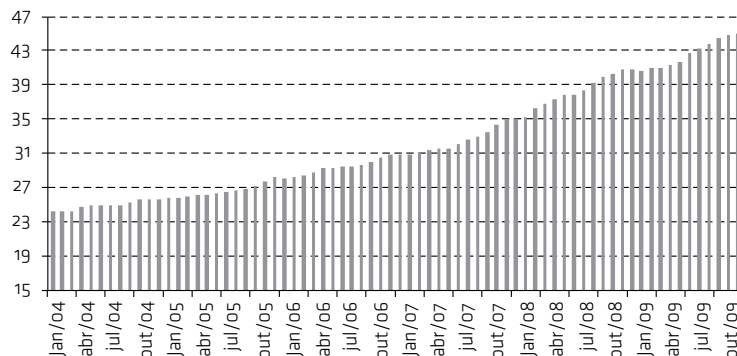
6. Série em reais (R\$) constantes do último mês, elaborada pelo IPEA, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE a partir de março de 1979.

Os reflexos da crise financeira internacional se manifestam inicialmente em 2008, quando o saldo de transações correntes passa a ser negativo, porém só tem maiores impactos em 2009, quando o PIB se retrai, principalmente, em função da perda de dinamismo dos investimentos e do ajuste de estoques na indústria, tendo o setor de serviços um melhor desempenho. Contudo, ao que tudo indica, o ano de 2009 (mais especificamente o último trimestre de 2008 e o primeiro trimestre de 2009) parece(m) ter sido um ponto(s) fora da curva, dada a rapidez da retomada da atividade econômica ao longo de 2009/2010.

Dessa maneira, o período 2004-2009 apresentou de um modo geral um quadro de maior aquecimento da atividade econômica e menor erraticidade do crescimento econômico, aliado a maior estabilidade de preços e câmbio. Em particular, o consumo das famílias e das empresas se ampliou significativamente, bem como os investimentos, aquecendo demanda por crédito na economia brasileira. Por outro lado, a inflação mais modesta permitiu a vigência de menores taxas básicas de juros (dentro da lógica do regime de metas para inflação) e as melhores condições de pagamento dos tomadores levaram a uma redução dos *spreads* bancários, reduzindo o custo financeiro dos empréstimos e facilitando o acesso dos agentes a estes recursos. Por fim, como os agentes da economia brasileira apresentavam um baixo grau de endividamento (vide abaixo a relação crédito/PIB), a possibilidade dos mesmos ampliarem seu endividamento favoreceu a contratação de empréstimos junto ao sistema financeiro. Ressalta-se que pelo lado da oferta, o menor grau de incerteza contribui para a redução da preferência pela liquidez dos bancos brasileiros e as operações de crédito passaram a compor o *mix* de atividades mais rentáveis, basicamente em função das melhores condições de pagamento dos tomadores.

Nesse contexto, o saldo das operações de crédito totais cresceu aproximadamente 150% em termos reais entre 2004 e 2009, atingindo a cifra de R\$ 1,42 trilhão no final de 2009. A relação crédito/PIB – importante indicador da profundidade desse mercado – apresentou um crescimento ininterrupto, saltando de 24,3% no início de 2004 para 45,0% ao final de 2009 (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Saldo das Operações de Crédito Totais do Sistema Financeiro Brasileiro
% do PIB (final de período)

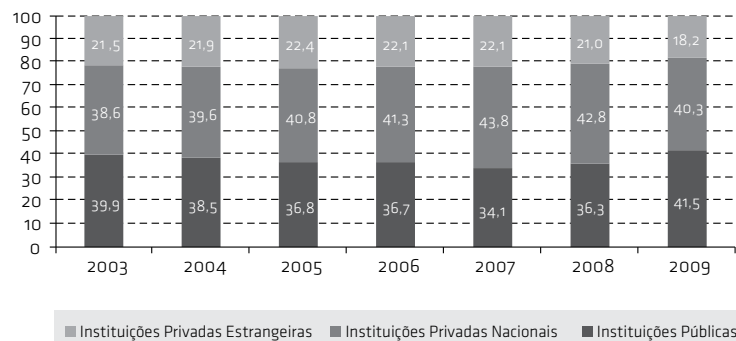


Fonte: BCB.

Este resultado é fruto do desempenho tanto das operações de crédito com recursos livres como das operações com recursos direcionados. As primeiras foram mais importantes para explicar a fase que vai de 2004 a 2008, enquanto o crédito direcionado, especialmente o ligado ao BNDES, se torna mais relevante no ano de 2009. Esta caracterização é importante, pois reflete que as operações de crédito contratadas em boa parte do período foram geradas espontaneamente pelo mercado (ainda que haja instituições financeiras públicas operando com recursos livres), como resposta à expansão da demanda por financiamentos. Este processo faz, ainda, com que a expansão das operações com recursos direcionados sofra uma espécie de efeito-demonstração entre 2004 e 2008. Com a eclosão da crise, o crédito com recursos livres se desacelera significativamente, tendo o crédito direcionado clara função anticíclica, contribuindo para sustentar um patamar de crescimento de dois dígitos das operações totais.

Outra característica relevante desta fase de expansão, convergente com o descrito no parágrafo anterior, é a ampliação relativa da parcela das instituições financeiras privadas entre 2004 e 2007, em detrimento das instituições financeiras públicas. Na fase ascendente do ciclo, os agentes privados passaram de fato a se interessar pelo mercado de crédito (ainda que não tenham mudado significativamente seu perfil de atuação no sistema financeiro brasileiro, que historicamente se baseou muito mais no carregamento de títulos da dívida pública do que na concessão de crédito), processo este que se exaure em função da crise. Os últimos dois anos (2008-2009) marcam uma postura mais agressiva dos bancos públicos, que ganham espaço no mercado de crédito. Em especial, a atuação anticíclica perante a crise internacional e os empréstimos concedidos pelo BNDES à Petrobras contribuíram para o aumento da participação dos bancos públicos frente aos bancos privados na carteira de crédito total (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Saldo das Operações de Crédito Totais do Sistema Financeiro Brasileiro
Controle de Capital - Participação % em relação ao total (fim de período)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB.

Instituições Públicas: Refere-se às instituições em que os governos federal, estadual ou municipal detêm participação superior a 50% no capital votante, de acordo com a Carta-Circular 2.345, de 25/01/1993.

Instituições Privadas Nacionais: Refere-se às instituições em que as pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas e residentes no país detêm participação superior a 50% no capital votante, de acordo com a Carta-Circular 2.345, de 25/01/1993.

Instituições Privadas Estrangeiras: Refere-se às instituições que tenham sob controle estrangeiro, direta ou indiretamente, maioria do capital votante. Inclui, também, as constituídas e sediadas no exterior com dependência ou filial no País, de acordo com a Carta-Circular 2.345, de 25/01/1993.

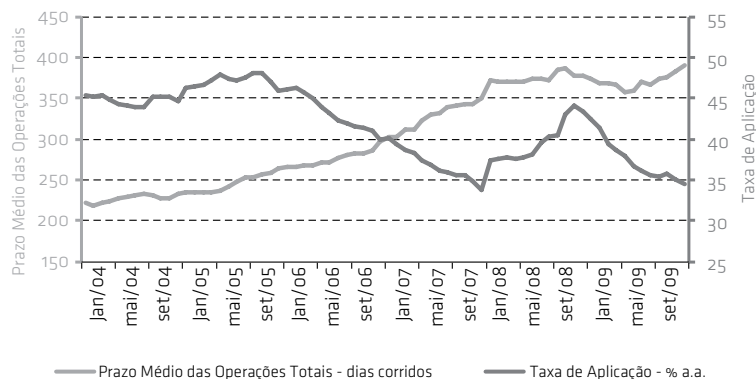
Pelo lado da oferta, fatores como a redução das taxas de juros de aplicação dos empréstimos, bem como a ampliação dos prazos contribuíram para a expansão do crédito e possibilitaram melhores condições aos tomadores. A título de ilustração, as taxas de juros prefixadas do crédito total referencial para taxa de juros mostraram uma redução de 11,1 pontos percentuais em relação a janeiro de 2004⁷, atingindo 34,3% a.a. em dezembro de 2009, enquanto que o prazo médio passou de 222 para 391 dias corridos, na mesma base de comparação. Tal ampliação dos prazos tende a diluir o efeito do elevado patamar dos juros, de forma que as parcelas tornem-se mais acessíveis e caibam mais facilmente no bolso dos tomadores⁸ (Gráfico 4).

7. A inflexão verificada na taxa de juros de aplicação a partir do início de 2008 reflete, por um lado, aumento da alíquota do IOF e, por outro, o agravamento da crise internacional que gerou uma elevação considerável do custo do crédito doméstico.

8. Por outro lado, a manutenção de (embora cadentes) elevados *spreads*, pode-se inferir que a rentabilidade das operações de crédito fica garantida no ciclo de expansão desse ativo.

Gráfico 4 – Operações de Crédito Referenciais para Taxa de Juros

Prazo Médio e Taxas de Aplicação – Dias corridos e % a.a.



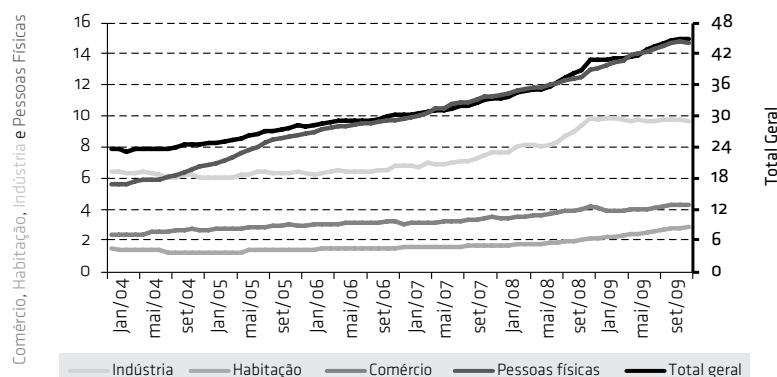
Fonte: BCB.

No que se refere ao saldo por atividade econômica (como proporção do PIB), o financiamento à todas as categorias se ampliou no período. No caso da indústria, esta relação se expande continuamente até dezembro de 2008, quando então fica estagnada num patamar pouco abaixo dos 10% (Gráfico 5) – processo semelhante é vivido pelo crédito ao comércio, que se estagna em torno de 4%. A principal fase de expansão do crédito industrial se dá num momento em que os investimentos continuavam a se expandir e que o mercado de capitais – que nos anos de 2004-2007 vivia paralelamente um período de ampla expansão – iniciava uma retração face à instabilidade gerada pela crise financeira internacional (aliado a um momento de taxas de juros relativamente baixas); este processo ocorreu notadamente no segundo semestre de 2008.

O crédito habitacional, que havia se atrofiado no final da década de 1990 e no início dos anos 2000, em função do baixo crescimento econômico e da renda familiar e da transferência dos créditos habitacionais da Caixa Econômica para uma instituição não financeira no âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais⁹, ficou estagnado durante boa parte do período abaixo de 2% do PIB, voltando a crescer apenas a partir de meados de 2008, respondendo ao lançamento de programas governamentais para o setor de habitação, como o Minha Casa Minha Vida.

9. O PFIF visava à adequação dos principais bancos públicos federais às novas normas de Basileia.

Gráfico 5 – Saldo das Operações de Crédito Totais do Sistema Financeiro Brasileiro
Por Setores de Destinação - % PIB



Fonte: BCB.

10. O segmento Pessoas Físicas é subestimado pelo Banco Central do Brasil, à medida que o mesmo separa os créditos habitacionais e os financiamentos rurais deste setor. Assim, deve-se considerar que o desempenho deste segmento foi ainda melhor do que iremos apresentar aqui.

De todos os setores, o segmento Pessoas Físicas¹⁰ apresentou a tendência mais forte e mais clara de expansão ao longo dos anos dentro da esfera privada, refletindo não só a maior propensão destas a se endividar como mudanças no Sistema Financeiro Nacional, que permitiram o maior acesso ao crédito pelas famílias. Esta trajetória se manteve, inclusive, após o período de crise e determinou em larga medida a dinâmica do Mercado de Crédito Brasileiro. Por estas razões, os aspectos referentes a esta expansão do crédito a Pessoas Físicas serão analisados separadamente na próxima seção, no intuito de verificar quais fatores contribuíram para esta inédita expansão e se a mesma é sustentável ou apenas fruto da conjuntura verificada.

3. Crédito à Pessoa Física

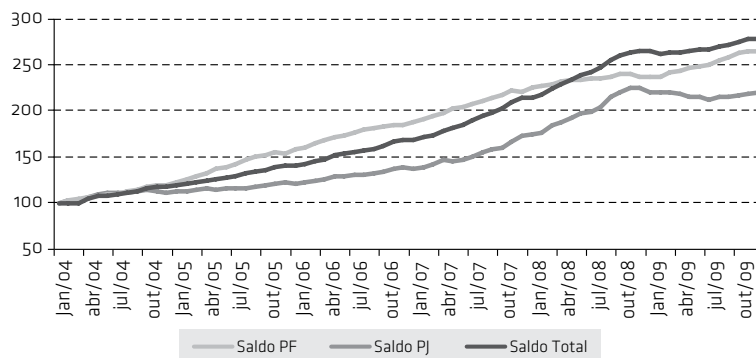
Conforme observado acima, a expansão recente do crédito foi puxada em grande medida pelo segmento à Pessoa Física, que mostrou expansão de 199% de janeiro de 2004 a dezembro de 2008 e crescimento de 242% de janeiro de 2004 a dezembro de 2009 (considerando os dados do Banco Central a preços constantes de dezembro de 2009, inflacionados pelo IPCA). O segmento de pessoa jurídica, por sua vez, mostrou alta de 143% e 136%, na mesma base de comparação. Isso mostra que a despeito dos efeitos da crise financeira internacional o ritmo de crescimento do crédito à Pessoa Física permaneceu robusto (Gráfico 6).

No que tange à composição das distintas linhas de crédito às famílias, verifica-se um maior crescimento das linhas de médio prazo (crédito pessoal consignado e não-consignado, aquisição de bens, *leasing* e crédito concedido por cooperativas) com alta de 252% no período em análise e participação aproximada de 75% do total de crédito à pessoa física, em dezembro de 2009.

As linhas consideradas de curto prazo (cheque especial e cartão de crédito) com participação de 9% no total do crédito à Pessoa Física, mostraram expansão de 93% no mesmo período.

Gráfico 6 – Variação Real do Crédito para Pessoa Física*, Pessoa Jurídica* e Total**

Em número índice (base: jan/04), construído a partir dos valores a preços constantes do último mês (IPCA)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB.

* Saldo PF e PJ referentes às operações de crédito referenciais para taxa de juros.

** Saldo total referente às operações de crédito com recursos livres totais.

Dentre as linhas de médio prazo a modalidade de *leasing* – voltada em grande parte para a aquisição de veículos – mostra expansão surpreendente de 2.681%. Ocorre que, apesar desta linha ter contribuição de 17% no crescimento total a PF, ela ainda representa uma fatia relativamente modesta do total dos saldos a Pessoa Física (13,8% em dezembro de 2009). Dadas as vantagens tributárias e facilidades de garantia do *leasing*, esta linha representa uma alternativa de financiamento mais atrativa ao consumidor do que o próprio crédito para aquisição de veículos (CDC), o qual vem apresentando desaceleração na comparação anual, embora represente parcela significativa do saldo total à Pessoa Física, de 20,2% em dezembro de 2009 (frente a 29,9% em janeiro de 2004).

Outra linha de crédito, cuja participação é elevada tanto no estoque quanto na taxa de expansão dos saldos de empréstimos para os consumidores é o chamado crédito pessoal que pode ser desmembrado entre consignado e não-consignado. Enquanto esta última modalidade mostrou expansão de 167% de janeiro de 2004 a dezembro de 2009 (com participação no total de crédito à Pessoa Física de 18,8% neste último mês), o crédito consignado registrou expansão de 732%, na mesma base de comparação. Se em janeiro de 2004, esta modalidade – cujas prestações são descontadas diretamente na folha de pagamento – teve participação no saldo à Pessoa Física de 6,3%, em dezembro desse ano, esta linha atinge 15,6%, com uma contribuição na expansão do saldo à Pessoa Física de 18%. Tanto o crédito pessoal não-consignado quanto o crédito para aquisição de veículos mostraram participação de 17% na variação total dos saldos de crédito

à Pessoa Física no período analisado.

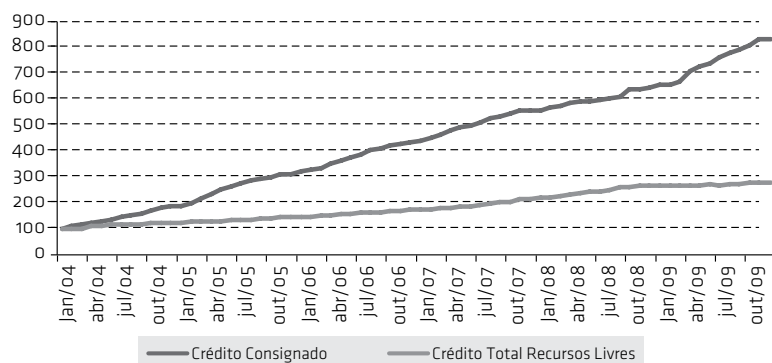
Em setembro de 2003, foi estimulada a concessão do empréstimo em consignação aos trabalhadores da iniciativa privada. Tal prerrogativa prevê o desconto em folha de pagamento de prestações de dívidas contraídas com o sistema financeiro, limitado a 30% da remuneração disponível, de acordo com a Lei 10.820. Para facilitar a execução dessas operações, foi permitida a celebração de acordos entre as instituições financeiras e empresas ou entidades sindicais. Um fator de grande relevância para a evolução crescente do crédito em consignação foi a consolidação dos empréstimos a aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), cujas operações tiveram início em maio de 2004, ampliando-se significativamente à medida que maior número de instituições financeiras formalizava os acordos com o INSS.

De acordo com dados divulgados pelo Banco Central, de janeiro de 2004 até dezembro de 2009, o crédito consignado saltou de R\$ 8,8 milhões para R\$ 73,7 milhões, mostrando uma expansão de 732% considerando os dados a preços constantes de dezembro de 2009 pelo IPCA. Vale ressaltar que para o mês de dezembro, o crédito destinado à Pessoa Física mostrou alta de 14,2% nos últimos 12 meses, enquanto o consignado apresentou expansão de 29,4% na mesma base de comparação.

O Gráfico 7, ao mostrar a evolução dessas duas linhas de crédito no período 2004-2010 (total e o consignado) em número índice, traduz, pela dinâmica das curvas, a expansão acentuada do crédito consignado. Apenas essa modalidade contribuiu para 32% da variação do volume de crédito à Pessoa Física.

Gráfico 7 – Expansão do Saldo de Crédito Total com Recursos Livres e do Crédito Consignado*

Em número índice (base: jan/04), construído a partir dos valores a preços constantes do último mês (IPCA)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB.

* Referente aos 13 maiores bancos que operam com crédito pessoal.

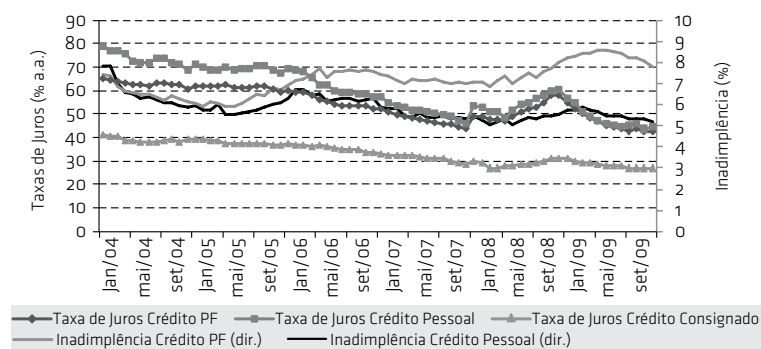
O governo federal, ao estender o programa dos empréstimos consignados aos beneficiários do INSS, facilitou e ampliou o acesso ao sistema bancário de segmentos da população com renda mais reduzida, viabilizando a realização de

operações de crédito com taxas de juros bem mais acessíveis que as aplicadas usualmente pelo mercado financeiro. Para se ter uma ideia, enquanto a taxa de juros dos empréstimos consignados referentes a fevereiro de 2010 atingiu 27,3% a.a., a mesma taxa para os empréstimos pessoais (inclusive as operações consignadas em folha de pagamento e cooperativas) foi de 43,8% a.a. O Gráfico 8 abaixo expressa a evolução das taxas de juros por modalidade: crédito pessoal (inclusive o consignado), crédito consignado e crédito à Pessoa Física. Além disso, apresenta as taxas de inadimplência do crédito à Pessoa Física e do crédito pessoal, ambas oscilantes em patamares relativamente controlados.

Apesar de alguns avanços no lado da oferta, acredita-se que a expansão do crédito para Pessoa Física esteja mais fortemente associada a condicionantes do lado da demanda, com destaque para as trajetórias favoráveis da massa salarial, do emprego formal, do salário mínimo real e benefícios a ele vinculados. De janeiro de 2004 a dezembro de 2009 verifica-se uma expansão de 35,5% no indicador de massa salarial acumulada nos últimos 12 meses, calculado pela multiplicação do rendimento efetivamente recebido pelo número de pessoas ocupadas da PME (IBGE) – Gráfico 9. Essa mesma pesquisa revela que o número de pessoas ocupadas mostrou variação positiva de 17,6% enquanto que o crescimento do emprego com carteira assinada, mostrou-se ainda superior, a saber, crescimento de 31,4%, em seis anos. Soma-se a tais fatores a redução da taxa de desocupação média a qual atingiu em dezembro de 2009 a cifra de 6,8%, patamar mínimo da série nesse período, empatado com a taxa de dezembro de 2008.

Gráfico 8 - Taxas de Juros e Inadimplência do Crédito à Pessoa Física

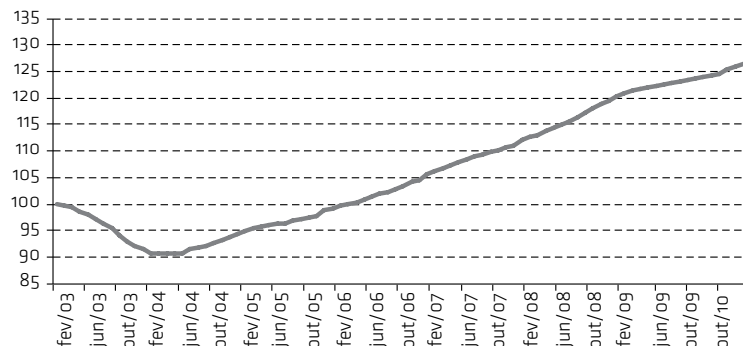
Taxa de Juros Prefixadas (% a.a.) e Inadimplência acima de 90 dias (%)



Fonte: BCB.

Gráfico 9 – Massa Salarial Real Efetivamente Recebida Acumulada em 12 meses

Número índice (fev/03=100)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PME/IBGE.

11. Série em reais (R\$) constantes do último mês, elaborada pelo IPEA, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE a partir de março de 1979.

Vale ressaltar ainda o aumento do salário mínimo real¹¹ (em reais constantes de dezembro de 2009) que passou de R\$ 327,7 em janeiro de 2004 para R\$ 479,2 em dezembro de 2009, com expansão real de 46%. Os ganhos reais do salário mínimo, somados a sua vinculação a benefícios previdenciários e assistenciais têm por resultado um incremento significativo da massa monetária – de origem pública e caráter permanente, o que por sua vez, parece contribuir para a expansão do crédito, em especial, à Pessoa Física.

A noção de que o passivo dos indivíduos é ativo dos bancos remonta à dimensão de sustentabilidade da expansão acentuada do crédito à Pessoa Física verificada nos últimos anos. Além dos efeitos das condições do crédito (juros e prazos), tal sustentabilidade pode estar associada aos fatores relacionados à “colaterização” desses ativos, seja pela expansão do emprego formal, seja pelo aumento real do salário mínimo e seus efeitos sobre o rendimento médio dos indivíduos. O fato é que a expansão da massa monetária em virtude da maior formalização do mercado de trabalho e da expansão do salário mínimo real parece constituir lastro não apenas para o aumento das concessões de crédito à Pessoa Física, como também – e indiretamente – aos investimentos, impulsionados por expectativas favoráveis dos agentes.

Embora uma maior qualidade do crédito reduza o risco a ele associado, isso não significa dizer que a fragilidade financeira no sentido minskyano não esteja em jogo. A competição crescente entre as instituições bancárias e a dependência de uma conjuntura macroeconômica favorável podem sugerir um lado perverso do endividamento familiar.

Segundo Minsky (1982), a fragilidade financeira é decorrência direta da existência de dívida. Tanto o crescimento econômico quanto a composição da dívida (posições *hedge*, especulativa e ponzi) são considerados como fatores de fragilidade. Essa abordagem oferece algumas pistas para a análise da sustentabilidade macroeconômica da expansão recente dos empréstimos destinados aos

indivíduos. Tal análise pode ser feita em duas dimensões: i) composição e condições de crédito e ii) estoque.

A análise das distintas linhas de crédito no início desta seção mostrou uma expansão mais acentuada das linhas consideradas de médio prazo, com destaque para *leasing*, aquisição de veículos e crédito pessoal, especialmente o consignado. Embora a elevada expansão e participação crescente dos empréstimos em consignação sugiram uma maior acessibilidade e sustentabilidade do crédito devido a melhorias nas condições de acesso, seria precipitado concluir sobre a sustentabilidade do crédito à Pessoa Física como um todo, tendo em vista a distribuição entre as linhas de crédito que compõem esse segmento. Além disso, a mensuração da sustentabilidade da expansão do crédito à Pessoa Física requer estudos mais aprofundados, o que dependeria fundamentalmente de fontes de dados mais específicas que, em geral, não estão disponíveis ao acesso público.

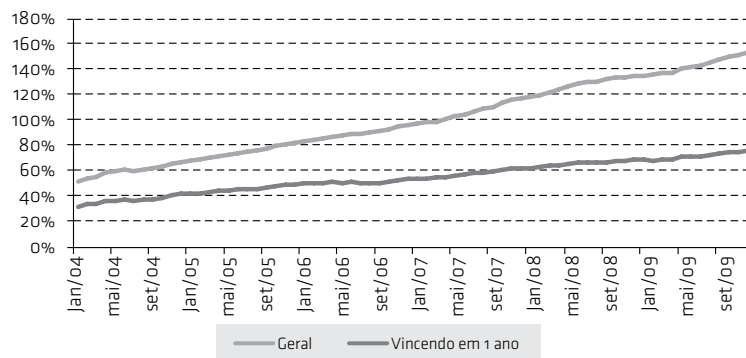
Sendo assim, a análise da carteira de crédito à Pessoa Física no que se refere ao peso das distintas linhas na sua composição e expansão não parece tão conclusivo acerca da sustentabilidade macroeconômica. Por outro lado, a partir de uma análise de estoque podemos utilizar um possível indicador de alavancagem das pessoas físicas referente à divisão da relação crédito destinado a esse público pela massa salarial acumulada em 12 meses.

Como podemos observar no gráfico abaixo essa relação (medida em unidades) mostra uma trajetória ascendente do indicador, que chega a atingir 1,54% em dezembro de 2009. Isso indica que a massa salarial gerada em um ano é insuficiente para pagar todo o estoque de crédito gerado. Contudo, como o vencimento destes créditos é distribuído ao longo do tempo, se consideramos o crédito com vencimento em até um ano (curtíssimo e curto prazo na nomenclatura do BCB), a massa salarial acumulada em 12 meses é mais que suficiente para cobrir estas despesas. Em dezembro de 2009, a parcela destes créditos sobre a massa salarial era de 76,4%.

Houve uma elevação da fragilidade financeira, mas este processo é esperado, conforme colocado pelo próprio Minsky. Todavia, esta elevação se mostrou sob controle, já que ainda que a renda gerada em um ano não seja capaz de honrar a totalidade das obrigações, ela é capaz de liquidar todas as obrigações vencidas neste período de tempo, sem implicar um *default*. O ritmo da expansão dos indicadores de fragilidade corrobora também esta interpretação, já que não mostrou uma trajetória explosiva de expansão, mas sim uma trajetória irregular – ainda que positiva na maior parte do tempo (Gráfico 11).

Gráfico 10 – Relação entre Crédito a Pessoa Física e Massa Salarial

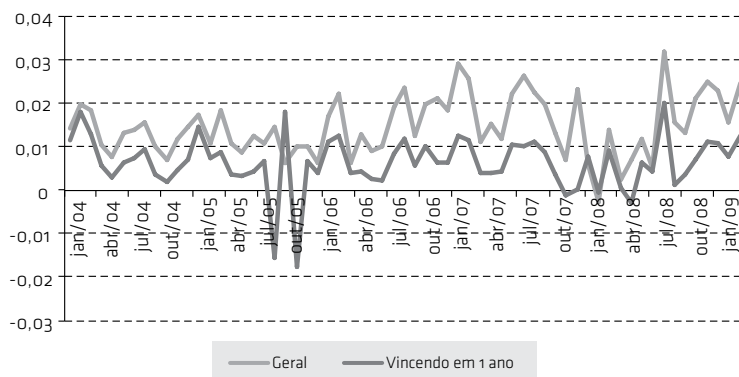
Unidade



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 11 – Variação da Relação entre Crédito a Pessoa Física e Massa Salarial

Variação da relação em pontos percentuais



Fonte: Elaboração própria.

Portanto, esta trajetória da relação crédito à Pessoa Física/massa salarial corrobora a hipótese de que as condições do lado da demanda – tais como emprego e rendimento médio do trabalho – têm um peso significativo na expansão do crédito à Pessoa Física, mas indica também que outros fatores institucionais, como os apontados acima, podem ter contribuído para este processo. Mais que isso, esta expansão da renda e da massa salarial contribuem também para a sustentabilidade macroeconômica dessa expansão.¹² Em outras palavras, a expansão do crédito foi compatível com a manutenção de uma posição de fragilidade financeira sustentável.

12. Vale, contudo, destacar que embora ilustrativo, o indicador de estoque, assim como a tão utilizada relação crédito/PIB pode esconder muita informação, sendo necessária uma análise mais detalhada das condições das linhas de crédito destinadas às pessoas físicas.

Conclusão

O período 2004-2009 apresentou um quadro de maior crescimento econômico, aliado a maior estabilidade de preços e câmbio. Em particular, a significativa expansão da renda e das intenções de consumo das famílias e das empresas (bem como dos investimentos) elevou a demanda por crédito na economia brasileira. A inflação mais modesta permitiu a vigência de menores taxas básicas de juros (dentro da lógica do regime de metas para inflação) e as melhores condições de pagamento dos tomadores (associadas a um grau relativamente baixo de endividamento dos agentes) levaram a uma redução dos *spreads* bancários, reduzindo o custo financeiro dos empréstimos e facilitando o acesso dos agentes a estes recursos.

De todos os setores, o segmento Pessoas Físicas apresentou a tendência mais forte e mais clara de expansão ao longo dos anos dentro da esfera privada, refletindo não só a maior propensão destas a se endividar como mudanças no Sistema Financeiro Nacional, que permitiram o maior acesso ao crédito pelas famílias. A redução das taxas de desemprego paralelas à elevação do emprego formal, a elevação da massa salarial e a política de valorização do salário mínimo, aliados à instituição do crédito consignado em folha de pagamento, foram os principais determinantes deste desempenho. Este comportamento se mostrou sustentável, tanto em termos de risco quanto de prolongamento, ao longo do período.

Esta trajetória se manteve, inclusive, após o período de crise. Como a desaceleração econômica atingiu de forma limitada os níveis de emprego e a massa salarial se manteve em expansão, os fatores que condicionam a demanda por crédito se mantiveram aquecidos. Tal fato nos permite reforçar a sustentabilidade desta expansão. §

Referências bibliográficas

- CARVALHO, F. (2005). Inovação financeira e regulação prudencial: da regulação de liquidez aos acordos de Basileia. In: SOBREIRA, R., *Economia monetária e financeira: teoria e política*. São Paulo: Atlas, cap. 6.
- CARVALHO, F. J. C.; SOUZA, F. E. P.; SICSÚ, J.; PAULA, L. F. R. e STUDART, R. (2007a). *Economia monetária e financeira: teoria e política*. Rio de Janeiro: Campus, caps. 13 e 15-18.
- CARVALHO, F. J. C. (2007b) Sobre a preferência pela liquidez dos bancos. *Sistema financeiro: uma análise do setor bancário brasileiro*. São Paulo: Ed. Elsevier, cap. 1, p. 3-21.
- _____. (2009). Reformas financeiras para apoiar o desenvolvimento. Mimeo.
- DAVIDSON, P. (1972). *Money and The Real World*. Wiley.
- DEQUECH, D. (2008). *Varieties of uncertainty: a survey of the economic literature*. Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia.
- EICHNER, A. S. (1976). *The Megacorp and Oligopoly*. Cambridge University Press, caps. 2 e 3, p. 19-107.
- FERRARI FILHO, F. & CAMARGO CONCEIÇÃO, O. (2005). The Concept of Uncertainty in Post Keynesian Theory and in Institutional Economics. *Journal of Economic Issues*. Vol. XXXIX, n. 3, setembro.
- KALECKI, M. (1937). Principle of increasing risk. *Economica*, nº 4, November 1937.
- KEYNES, J. M. (2007). *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Ed. Atlas, 1ª ed., 13ª reimpressão. [KEYNES, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Macmillan Cambridge University Press.]
- LEVINE, R. (2004). Finance and Growth: theory and evidence. *Paper prepared for the Handbook of Economic Growth*. Carlson School of Management, University of Minnesota and the NBER.
- HERMANN, J. (2002a). Financial Structure and Financing Models: The Brazilian Experience over the 1964-1997 Period. *Journal of Latin American Studies*, 34. Rio de Janeiro.
- _____. (2002b). Liberalização e crises financeiras: o debate teórico e a experiência brasileira nos anos 1990. Tese de Doutorado. Caps. 3/6/8. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).
- MARTINS, N. M. (2009). Mercado acionário brasileiro: Uma Análise Qualitativa da Expansão de 2004-2008. Capítulo I, Monografia (Bacharelado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- MINSKY, H. P. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press.

Recebido em março de 2011
e aprovado em julho de 2011

Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional

RESUMO

O objetivo do artigo é realizar uma discussão sobre consórcios intermunicipais a partir de um debate conceitual e da construção de uma metodologia de análise político-institucional. Primeiro, foi estabelecida uma definição mínima deste tipo de consórcio tendo como referência seus elementos principais que constituem as estruturas legal, institucional e política. Em seguida, foi desenvolvida uma metodologia para analisar os fatores que caracterizam o processo decisório envolvido na formação e desenvolvimento institucional dos consórcios intermunicipais. Nesse sentido, foi elaborado um quadro composto de três eixos analíticos com base na revisão da literatura nacional produzida sobre o assunto e na incorporação de questões levantadas por trabalhos que se debruçaram sobre outros objetos de estudo. Os critérios propostos buscam analisar o processo de autonomização institucional; a presença de mecanismos democráticos de participação e controle; e a coesão interna necessária para manter sua vitalidade como arena política de cooperação intermunicipal.

Palavras-chave

Consórcios Intermunicipais, Autonomização Institucional, *Accountability*, Coesão Interna.

ABSTRACT

The purpose of this article is to discuss inter-municipal consortia, using conceptual debate, and by constructing a political-institutional methodology of analysis. Firstly, a basic definition of this type of consortium was established, using as a reference, the principle elements that constitute its legal, institutional and political structures. A methodology was then developed, to analyze the factors which characterize the decision-making process involved in the institutional formation, and development of inter-municipal consortia. To this end, a scenario was developed, which was made up of three analytical axes based on a review of national literature dealing with this subject, and on the incorporation of questions raised by work dealing with other objects of study. The proposed criteria seeks to analyze the process of institutional autonomization (making autonomous); the presence of democratic mechanisms of participation and control; and the internal cohesion needed to maintain its force as a political arena of inter-municipal cooperation.

Keywords

Inter-municipal Consortia, Institutional Autonomization, Accountability, Internal Cohesion.

O consorciamento intermunicipal está previsto no Brasil desde a Constituição de 1937. Sua sistematização e disseminação entre os gestores públicos, entretanto, começou a se fortalecer somente a partir da década de 1990, quando a descentralização das políticas públicas, resultada do desenho institucional que a Constituição de 1988 conferiu ao nosso federalismo, impôs aos governos locais dilemas de coordenação e cooperação. A possibilidade de firmar acordos entre os municípios, para que fossem solucionados problemas de ação coletiva com impactos diretos sobre as políticas públicas, introduziu os consórcios intermunicipais na agenda de alguns governos locais que recusavam confundir sua autonomia política com o discurso da autossuficiência autárquica.

O artigo parte do pressuposto que a compreensão do processo político envolvido na formação e no desenvolvimento institucional dos consórcios intermunicipais passa pela dinâmica envolvida nas relações intergovernamentais estabelecidas tanto na dimensão horizontal quanto na vertical. É preciso lembrar que a formação de redes federativas busca a melhor adequação entre as propriedades virtuosas da competição e da cooperação e da centralização e da descentralização, evitando-se os aspectos negativos de cada uma que possam surgir como obstáculos para o êxito do sistema político.

O sucesso dos consórcios intermunicipais, contudo, não é imediato. Não basta que a parceria se estabeleça para que o novo arranjo institucional logre êxito, seja qual for o resultado que se busque ou a perspectiva utilizada para análise. O objetivo deste artigo será realizar, primeiro, um debate conceitual sobre consórcios intermunicipais e, em seguida, propor uma metodologia de análise política e institucional para compreender os diferentes processos de formação e desenvolvimento de consórcios.

Na primeira seção, será feito um debate conceitual que fornecerá a definição mínima de consórcios intermunicipais a ser utilizada a partir de então. Serão identificados os elementos principais que constituem a estrutura legal, institucional e política dos consórcios, através da delimitação normativa do que sejam os consórcios e das definições conceituais construídas pela literatura. Serão utilizados como referência também os principais aspectos trazidos pelo marco regulatório definido pelas fontes constitucionais e infraconstitucionais referentes à formação e contratação de consórcios públicos, ressaltando os avanços e implicações para o processo político envolvido.

Na seção seguinte, será discutida a metodologia proposta para avaliação política e institucional de consórcios intermunicipais. Na primeira parte, será

exposta, como balizamento para essa discussão, a identificação dos principais aspectos levantados pela literatura nacional produzida sobre o tema dos consórcios sobre (i) formação, (ii) desenvolvimento institucional e (iii) relação entre poder público e sociedade. Na segunda parte, serão discutidos os três eixos analíticos que compõem a metodologia construída. Primeiro, será tratada a questão do fortalecimento institucional dos consórcios através da autonomização política, operacional e financeira. Segundo, será discutida a importância dos mecanismos de *accountability*, participação e controle social sobre as decisões tomadas pelo consórcio e pelos seus gestores, em um contexto democrático de respeito aos princípios universais e republicanos das atividades do setor público e de controle da qualidade das políticas públicas. Enfim, será discutida a importância da coesão interna entre os principais líderes e gestores que executam as atividades dos consórcios na capacidade de articular os interesses dos municípios, mantendo sua vitalidade política.

A construção do conceito de consórcio intermunicipal a partir de uma definição mínima

Nesta primeira seção, será apresentado o conceito do que seja um consórcio intermunicipal. A formulação de uma definição mínima realizada a seguir inclui as dimensões legal, institucional e política, passando por uma discussão teórica que envolve o debate sobre relações intergovernamentais e análise institucional, pelo debate conceitual presente na literatura especializada, pelos instrumentos normativos dados pelos órgãos oficiais de governo e pela caracterização dada pela lei. Este passo é fundamental para o desenvolvimento do estudo em função da importância metodológica. Com definição conceitual bem estabelecida, tornam-se mais claros os objetivos do artigo.

Em primeiro lugar, por definição entende-se “uma proposição declarativa da significação que uma palavra tem na acepção comum ou a significação que aquele que fala ou escreve pretende incorporar-lhe para os objetivos específicos do seu discurso” (MILL, 1974 *apud* CALDAS, 2007:52). Com isso, o que se pretende aqui é esclarecer para qualquer efeito conceitual e/ou metodológico a utilização do termo consórcios intermunicipais, delimitando cada expressão utilizada para caracterizá-lo, tornando nítido e inteligível o sentido e evitando qualquer equívoco interpretativo.

Em sua origem etimológica, consórcio vem do latim – *consortium*, que implica a ideia de associação (CALDAS, cit.: 52). Segundo a enciclopédia *Larousse Cultural*, a palavra consórcio possui duas referências no tocante ao seu significado na esfera privada. Primeiro como “um grupo de pessoas que se cotizam em prestações para a compra de bens ou objetivos de valor elevado, sendo a ordem de

entrega a cada membro consorciado decidida mediante sorteio”. Segundo, como “associação, geralmente temporária, constituída de empresas do mesmo ramo de negócio com a finalidade de defender ou de organizar interesses comuns” (*Larousse Cultural*, 1998:1577-1578). Com isso, surge a primeira noção importante do que se entende por consórcio que é a associação por interesses comuns.

Quando se importa o termo consórcio para caracterizar um tipo específico de associação entre municípios, algumas questões podem e devem ser discutidas para que não se confunda o significado da expressão. Toda associação é um consórcio intermunicipal? Que condições são necessárias para que uma associação se caracterize como tal? Qual é a natureza dos consórcios intermunicipais que o conceito construído pretende delimitar?

Como primeira referência a ser adotada, a figura administrativa dos consórcios intermunicipais surgiu na legislação brasileira na Constituição de 1937, com a previsão do agrupamento de municípios, sendo dotado de personalidade jurídica, para exploração de serviços públicos em comum (GIL, 1998 *apud* NEVES, 2001:25). Confirma-se, dessa forma, a ideia de que os consórcios intermunicipais são formados com a finalidade de prestar algum serviço público de forma conjunta em função dos interesses comuns entre os participantes.

Nas Pesquisas de Informações Básicas Municipais realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o Perfil da Gestão Pública dos Municípios brasileiros, o significado dos consórcios se transforma ao longo do tempo, passando por diferentes categorias e classificações, buscando se adaptar às práticas políticas e à Lei 11.107/2005, que regulamenta os consórcios públicos. Na primeira pesquisa, realizada em 2001 e publicada em 2002, no questionário aplicado em todos os municípios brasileiros, os consórcios eram definidos como “acordo firmado entre duas ou mais prefeituras visando à execução de programas, projetos, obras, serviços ou consultorias de interesse mútuo”, sendo enquadrado como recurso para gestão municipal (IBGE, 2002:227).

Já na segunda pesquisa, realizada em 2003 e publicada em 2004, os consórcios intermunicipais foram tratados pelo IBGE como um tipo específico de articulação política local, diferenciado dos convênios por se tratar de acordos firmados entre municípios que só podem ser celebrados entre entes da mesma espécie (IBGE, 2004:75). Além disso, foram elencadas cinco categorias de diferenciação: os próprios consórcios intermunicipais, convênios de cooperação com entidades públicas, convênio de parceria com empresas privadas, ações integradas com outros municípios e apoio de entidades privadas ou da comunidade.

Na terceira pesquisa, que foi realizada entre o final de 2005 e o início de 2006, sendo publicada no final deste último ano, a cooperação entre os municípios recebeu o título de “articulações interinstitucionais entre os entes federativos”, já dividindo os consórcios entre consórcios públicos intermunicipais, com a União e com os estados, além das outras formas de parceria, como convênios de

parceria com o setor privado, e apoio do setor privado e de comunidades. Com isso, pretendeu-se adaptar a categorização segundo as possibilidades previstas na lei (11.107) que havia sido aprovada em 2005 (IBGE, 2006:53).

Sobre os conceitos elaborados pela literatura especializada, Caldas sistematiza quatro definições diferentes, apresentando-as de acordo com o nível de complexidade, e apresenta sua definição, com base nas anteriores e nos objetivos estabelecidos pelo autor, totalizando cinco definições que podem ser tomadas também como referência (CALDAS, cit.: 52-55).

A primeira delas, proposta por Spink (2006), procura diferenciar os consórcios das Regiões Metropolitanas, sendo definida resumidamente como “acordo para cooperação em torno de uma questão comum”. Sua distinção em relação a esta outra forma de associação marcada pelo esforço institucional de cima para baixo se dá pelo consórcio ter como base a relação horizontal na associação voluntária dos entes participantes (idem: 53).

Na segunda, estabelecida por Vaz (1997), os consórcios são concebidos como organizações, ou nos termos do próprio autor, como uma “entidade que reúne diversos municípios para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume maior de recursos” (idem: 53).

Moreira (2001), por outro lado, procura estabelecer a diferença em relação aos convênios, que seriam fruto de relações verticais, ao passo que os consórcios são acordos celebrados entre pessoas públicas do mesmo nível de governo, a partir de “uma associação de municípios criada para a execução de atividades e/ou serviços públicos de interesse comum dos partícipes” (idem: 53).

Cruz (2002), por sua vez, apresenta os consórcios como forma de cooperação horizontal originada de “acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, mediante a utilização de recursos materiais e humanos que cada um dispõe” (idem: 53).

Para elaborar a própria definição, Caldas identifica as características presentes nas definições dos demais autores, concluindo que se trata de “uma associação originada de algum tipo de interesse comum e voltada para resolver um problema comum entre os entes pertencentes ao mesmo nível de governo, no caso, entre municípios”. Além disso, também se destaca que o debate percorrido trata fundamentalmente da questão da cooperação e das formas pelas quais ela se formaliza. Outro ponto abordado pelo autor é a concepção de Vaz sobre o consórcio como associação estruturada em torno de uma organização, o que lhe suscitou recuperar a diferenciação feita por North entre instituição e organização, na qual as primeiras seriam as regras do jogo e a segunda os jogadores. Desta forma, Caldas apresenta sua definição da seguinte forma: “consórcios intermunicipais são organizações resultantes da disposição da cooperação dos atores políticos

1. A Lei 11.105/2005, art. 3º, estabeleceu que os consórcios públicos devem ser constituídos por meio de contrato entre os entes federativos participantes. O vínculo jurídico celebrado na forma de contrato implica que dele surgem direitos e obrigações. Todavia, conforme afirmou Carvalho Filho (2009), as características da relação do acordo firmado estão mais próximas da de um convênio. Isto porque o ajuste do consórcio é plurilateral, e não bilateral, como se supõem os contratos; e o consórcio é intrinsecamente marcado por cooperação mútua entre os consorciados e colaboração recíproca para a consecução dos fins a que se destina o acordo, o que revela entre os pactuantes interesses comuns e paralelos, em oposição aos interesses opostos em virtude do antagonismo entre as vontades de contratantes (CARVALHO FILHO, 2009:23-26). A opção do legislador pela utilização do termo contrato, cuja interpretação, reforçando ponto de Carvalho Filho, deve estar pautada em função da natureza do ajuste, resultante de um acordo de vontades entre os pactuantes, por outro lado, atribuiu aos consórcios públicos maior segurança jurídica, visto que as condições impostas pelo novo marco legal instituído dependem de personalização jurídica, o

relevantes dos diversos municípios (prefeitos) que decidem cooperar entre si para resolver problemas relativos ao tema ou a um setor específico” (idem: 55).

Os consórcios intermunicipais, no entanto, podem ser considerados sim uma instituição, se for tomada como referência a definição de instituição construída por Moraes (2001:34-35), segundo o qual, a este termo, refere-se um “conjunto de regras e restrições que governam as relações sociais entre indivíduos e grupos, emprestando a essas relações certa estabilidade e previsibilidade”. O autor inclui nessa abstração os diversos mercados existentes na economia, as organizações formais, *as relações contratuais*, assim como as regras culturais, os códigos de conduta e as normas de comportamento determinadas pela tradição e pelo costume. Observa-se que foi incluída a expressão “relações contratuais” como uma das possibilidades por ele considerada em sua ampla concepção de instituição. Neste caso, o consórcio intermunicipal, entendido também como uma relação contratual entre dois e mais municípios,¹ pode ser compreendido como uma instituição, já que sua formação altera o comportamento dos atores políticos envolvidos nessa associação e também torna mais previsível e estável a relação entre eles. Isto ocorre uma vez que, tendo sido definida uma cláusula que prevê as condições de punição, suspensão, retirada e extinção do consórcio, conforme exige a Lei dos Consórcios, as alternativas de rompimento do acordo estabelecido são previamente conhecidas, e, por isso, as relações estabelecidas mais estáveis e menos voláteis (ARAÚJO, 2006:9).

Outra contribuição importante para o debate é trazida por Alcântara (2004), ao apresentar duas definições complementares que provocam uma discussão importante no campo da geografia. Na primeira delas, realizada por Lamparelli (1999), os consórcios intermunicipais são identificados como uma das “novas formas de cooperação [que] vêm sendo institucionalizadas entre municípios e diferentes entidades [que] têm sido criadas para atender às exigências locais e necessidades regionais [...]”, o que, para Tavares (1977), as define como “instituições que atuam em nível microrregional” (ALCÂNTARA, 2004:29). A questão que surge dessa discussão refere-se à dimensão analítica da escala sobre a qual as decisões tomadas politicamente se refletem sobre o território.² Ou seja, quando os municípios atuam através dos consórcios, transforma-se a escala em que são desenvolvidas suas decisões políticas, passando da escala local para a escala regional.

Além dessas definições, a construção do conceito de consórcio intermunicipal desenvolvida aqui toma como referência também a própria determinação legal estabelecida pelo marco regulatório da contratação de consórcios públicos, através das fontes constitucionais (artigos 23 e 241) e infraconstitucionais (Lei 11.107, resultante do Projeto de Lei nº 1.071/1999 na Câmara dos Deputados e do Projeto de Lei nº 148/2001 no Senado Federal, do Decreto 6.017).

Com a Emenda Constitucional nº 19/98, o artigo 241 da Constituição passou a vigorar com a seguinte redação:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a *gestão associada* [grifo meu] de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 2006:396)

O conceito central que se destaca na definição dos consórcios públicos empregada pelo legislador é justamente o de gestão associada, que está diretamente relacionado ao estabelecimento de mecanismos de vinculação entre pessoas federativas de acordo com um objetivo comum. A finalidade identificada nesse dispositivo é que os serviços públicos “possam ser executados com maior celeridade e eficiência em prol da coletividade, em coerência com o princípio reitor de colaboração recíproca, que deve nortear o moderno federalismo de cooperação” (CARVALHO FILHO, cit.: 9). De acordo com a doutrina, a natureza jurídica dos consórcios públicos, cujo primeiro entendimento é a de acordo plurilateral de cooperação recíproca, com o significado de ajuste firmado pelos interessados, também pode ser qualificada como pessoa jurídica que se oriunda do ajuste. Isto é, a personalidade jurídica assumida pelo consórcio é o efeito de sua contratação, representando, além do vínculo com os integrantes, o “mecanismo através do qual as vontades expressas no contrato se extrovertem nas relações jurídicas” (idem: 26).

Entre as conceituações oferecidas pelo Decreto 6.017/2007, aquela que se refere aos consórcios públicos está presente no seu artigo 2º, inciso I:

Consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

A última observação necessária sobre a definição legal dos consórcios que possui implicação direta sobre o conceito que será construído se faz sobre os objetivos e competências previstos na forma da lei. O artigo 4º, inciso I, da Lei 11.107 exige que, no protocolo de intenções – negócio jurídico de ajuste preliminar – seja estabelecida a finalidade do consórcio, podendo ser classificado como consórcio de objetivo singular, quando se almeja um único objetivo específico, ou como consórcio de objetivo plúrimo, quando os pactuantes indicam mais de um objetivo a ser perseguido (idem: 47-48). Os objetivos específicos que devem orientar a atuação dos consórcios foram relacionados pelo artigo 3º do Decreto nº 6.017, tendo a Lei 11.107 silenciado a respeito do assunto. Embora esta relação

que se caracteriza como um produto dos acordos firmados como contratos e não como convênios. A caracterização da relação contratual, cuja redação foi mais bem empregada pelo Decreto regulamentador (art. 2º, I) do que pela Lei (art. 6º), uma vez que esta última ensejou uma polêmica na doutrina a cerca da contradição que impunha ao sistema jurídico dos consórcios públicos, será realizada, então, através da personalização jurídica que o consórcio vier a assumir por decisão dos pactuantes, podendo ser constituído como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (CARVALHO FILHO, cit.: 28). (ARAÚJO, 2006:9).

2. Sobre essa questão, Castro destaca a contribuição de Agnew (2002 *apud* CASTRO, 2009:23) ao afirmar que é a escala na qual um fenômeno é moldado o que importa para as análises geográficas, superando a polêmica entre as perspectivas da *redução* e *holista*, tornando-a uma ferramenta analítica e metodológica que confere visibilidade e permite a problematização de muitos fenômenos da geografia política. A escala é, portanto, a dimensão mais bem adequada para “refletir sobre questões colocadas pelas dimensões inerentes

às relações entre a política – controle dos conflitos de interesses, decisões e ações – e o território – base material e simbólica do cotidiano social”, principal eixo da agenda temática da geografia política. (idem: 36-37).

3. Além disso, o inciso IX do artigo 2º enfatiza como gestão associada de serviços públicos: “exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou convênio de cooperação entre entes federados, *acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos* ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (grifo nosso).

4. Esta observação é realizada tendo em vista a experiência da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo da Bacia de Campos (OMPETRO), em que se formou uma arena política de cooperação horizontal, porém suas atividades desenhadas se restringem a monitorar o recebimento de recursos provenientes das atividades de exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos, no Estado do Rio de Janeiro, isentando-se de qualquer possibilidade de definir a aplicação destes recursos na forma de políticas públicas. Além disso, a consolidação

seja meramente exemplificativa, ou seja, não esgota todas as possibilidades de atividades para as quais os entes federativos consorciaram-se, é fundamental conhecer aquelas previstas pelo ato regulamentador. São elas: gestão associada de serviços públicos; serviços de obras e bens; compartilhamento de instrumentos e equipamentos; produção de informações ou de estudos técnicos; instituição e funcionamento de escolas de governo e congêneres; promoção do uso racional dos recursos naturais e proteção do meio ambiente; gerenciamento de recursos hídricos; gestão e proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum; planejamento, gestão e administração da previdência social dos servidores; fornecimento de assistência técnica para o desenvolvimento rural e agrário; ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; e exercício de competências autorizadas ou delegadas.³

Destas competências previstas, cabe aqui discutir aquela que, embora possa parecer que se desvie da direção das demais, na verdade confirma o padrão geral estabelecido: atividades que suscitem decisões sobre a forma como se utiliza um determinado recurso público. Trata-se neste momento da atividade de produção de informações ou estudos técnicos, considerada essencial para que os municípios e o consórcio formado adquiram maior conhecimento sobre a área em que estejam atuando, objetivo que pode ser entendido como um meio para que determinados fins sejam alcançados. Ou seja, a produção de informações e estudos específicos, neste caso, deve estar atrelada a alguma atividade específica que se deseja executar. Isto pode parecer leviano, todavia é fundamental para compreender o conceito que será apresentado, pois podem ser formadas associações e organizações entre municípios que monitorem algumas informações relativas a algum interesse comum, porém não fazer parte da alçada de seus objetivos executar alguma atividade específica, produzir alguma política pública, ou atuar em alguma de suas etapas, como formulação, implementação e avaliação, o que a impede de ser classificada como um consórcio.⁴

Do ponto de vista político, a formação de consórcios intermunicipais significa o surgimento de uma nova arena pública, em que as autoridades governamentais negociam os conflitos e os limites que cercam suas decisões sobre as regras que expressam uma intenção de influenciar, alterar e/ou regular o comportamento individual ou coletivo e o acesso de indivíduos e grupos sociais aos recursos distribuídos socialmente. Isto é, um novo espaço institucionalizado de decisão sobre políticas públicas,⁵ cuja principal característica, conforme se destacou no debate normativo e jurídico dos consórcios, é a gestão compartilhada.

Implica-se, portanto, um processo de *shared decision making*. Conforme destaca a literatura sobre relações intergovernamentais em sistemas federais, em função do intenso jogo de acordos, vetos e decisões políticas estabelecido entre municípios dotados de autonomia, formas de coordenação e cooperação são fundamentais para o bom resultado das políticas implementadas em contextos

federativos como o brasileiro (PIERSON, 1995 e ABRUCIO, 2005). O conceito de redes federativas⁶ (ABRUCIO e SOARES, 2001) mostra-se bem adequado para caracterizar os consórcios intermunicipais, porém ainda insuficiente. A existência de um espaço institucional em busca de formas bem-sucedidas de gestão compartilhada entre municípios, que procure solucionar problemas em comum ou defender interesses coletivos, depende também de um bom nível de coesão interna entre os atores, ou seja, necessita-se de cooperação horizontal (ISMAEL, 2005). Mesmo que se reconheça a desigualdade de *status* político e econômico entre eles, causada pelos diferentes níveis de recursos de poder e de recursos financeiros que cada um possui, a cooperação mantém-se como elemento central para que o consórcio mantenha sua vitalidade. Sem a convergência de interesses em torno de uma agenda governamental comum, arranjos institucionais que dependem de uma gestão pública compartilhada perdem sua capacidade de representar os interesses coletivos e, por conseguinte, sua resolutividade.

Enfim, a partir destas considerações, pode-se compreender o conceito de consórcios intermunicipais através da seguinte definição mínima: *Consórcios intermunicipais são formados por uma rede federativa em que se constituiu uma arena política de cooperação horizontal entre dois e mais entes federativos municipais, voltada para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas.*

Tendo esse debate conceitual em vista, as respostas para as perguntas formuladas no início desta seção são as seguintes. Nem toda associação intermunicipal se constitui como um consórcio. Para que se caracterize como tal, é preciso que a arena política formada esteja previamente relacionada à produção de políticas públicas, o que exclui os fóruns regionais voltados apenas para a aproximação política entre os gestores municipais sem qualquer comprometimento mais específico. Por fim, os consórcios possuem *uma natureza jurídica*, pela sua consolidação como uma relação contratual entre dois entes federativos autônomos do poder público na esfera municipal, *uma dimensão institucional*, já que reconfigura as regras do jogo que orientam o comportamento dos atores e atribuem maior estabilidade e previsibilidade às suas relações, e *uma concepção eminentemente política*, pois representa a cooperação entre municípios para produzirem decisões de forma compartilhada e negociada voltadas para atender o que os atores identificam como problemas comuns em suas agendas governamentais locais.

A construção da metodologia de análise política e institucional dos consórcios

Nesta seção, será desenvolvida a metodologia proposta para analisar os fatores que caracterizam o processo decisório envolvido na formação e desenvolvimento institucional dos consórcios intermunicipais. Primeiro, serão levantados os

da cooperação entre os municípios que a formam não se concretiza porque não se constituiu um interesse comum entre eles que os fizesse definir alguma lógica de utilização compartilhada desses recursos. Este comentário está baseado nos argumentos presentes em Dieguez (2007: cap. 4) e têm como base de informação a entrevista com o idealizador da organização, que explicitamente admite não fazer parte dos objetivos em curto prazo, na época, a formação de um consórcio intermunicipal a partir da experiência da Ompetro (entrevista concedida a Rodrigo Dieguez em 3 de julho de 2007).

5. Essas características do que se entende por políticas públicas possuem como referência o debate apresentado por Souza (2007:68-69) e Cardoso (2004) sobre a própria definição do que sejam políticas públicas e sobre as formas de distribuição desigual de recursos em uma sociedade.

6. Abrucio e Soares (cit: 48-49), valendo-se das conclusões dos especialistas em relações intergovernamentais de que a interação entre os níveis de governo deve evitar, ao máximo possível, os jogos de soma-zero e de soma-negativa e não colocar em linhas opostas e em confronto radical a competição e a cooperação, a obtenção do equilíbrio desejado depende da

constituição de *redes federativas*. O objetivo defendido pelos autores, portanto, é a criação de instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria, sem perder o pluralismo e a autonomia da estrutura federativa, envolvendo um conjunto de condições e ações para resolver os problemas de processos de decisões compartilhadas. Estas redes devem observar a presença de (i) regras institucionais que favoreçam a cooperação sem enfraquecer a autonomia e a possibilidade de autocontrole intergovernamental; (ii) fortalecimento das capacidades de coordenação dos governos estaduais, regionais e federal junto aos poderes locais; (iii) construção de uma cultura política intergovernamental baseada nos princípios da tolerância e da negociação; (iv) arranjos de políticas públicas que favoreçam o compartilhamento de decisões e responsabilidades, (v) estímulo a ações e parcerias cooperativas entre municipalidades, tanto com processos formais quanto com processos informais; (vi) fortalecer institucional e financeiramente as administrações públicas locais para que possam realizar as funções que lhes forem descentralizadas; (vii) formas democráticas de controle das ações governamentais locais e fiscalização dos fóruns em

aspectos mais relevantes encontrados na revisão do estado da arte da literatura nacional produzida sobre este objeto. Em seguida, serão discutidos de forma mais detalhada os três eixos que formam a metodologia de avaliação institucional proposta. Nesse ponto, questões não levantadas pelos trabalhos discutidos na primeira parte também serão utilizadas como referência, sendo necessário buscar em trabalhos que trataram de outros objetos específicos sua sustentação teórica.

Formação, desenvolvimento institucional e dimensões democráticas

Nesta primeira parte, será realizada uma breve exposição das principais dimensões analíticas exploradas pela literatura nacional especializada no tema, o que contribuirá para a fundamentação do quadro analítico. Primeiro, serão tratados os fatores que contribuem para a formação dos consórcios intermunicipais, em seguida, as condições institucionais e políticas de seu desenvolvimento e de sua sustentabilidade, e, para finalizar, as questões que envolvem a relação entre consórcios intermunicipais e sociedade.

O trabalho de Caldas (2007), oriundo do campo da ciência política, parece ser a tentativa mais bem sistematizada para compreender o processo de formação e institucionalização dos consórcios intermunicipais. O autor assume uma perspectiva inovadora para interpretar a formação dos consórcios intermunicipais, cuja referência é um arcabouço teórico estruturado na teoria da escolha racional, na teoria do capital social e na teoria da formação de agendas de governo.

A utilização da teoria da escolha racional é justificada pela precisão nos resultados e a possibilidade de modelar os complexos jogos sociais a partir de poucas variáveis, valorizando os esquemas mais estruturados de incentivos e punições como mecanismos de induzir o comportamento dos atores sociais. O autor termina reconhecendo, no entanto, a deficiência desta matriz teórica ao desconsiderar a construção histórica específica de cada uma das realidades sociais a que se propõe analisar.

A mobilização da teoria do capital social, por outro lado, é argumentada por sua capacidade de reconhecer o legado cultural como fator capaz de determinar certas características do funcionamento das organizações, privilegiando as variáveis relacionadas à cultura, à tradição e aos símbolos locais. A formação de consórcios intermunicipais, neste caso, estaria diretamente relacionada às capacidades prévias dos municípios, de seus agentes políticos e dos atores sociais com raízes na localidade estabelecerem laços e relações de confiança.

Finalmente, o autor se utiliza do processo de formação de agendas governamentais baseado nos aspectos analíticos do neoinstitucionalismo histórico (CALDAS, cit.: 157-158). Este modelo de análise depende de dois fatores principais: o empreendedor público (*entrepreneur*)⁷ e a janela de oportunidades (*policy windows*). A janela de oportunidades depende da reunião dos três fluxos que perpassam a inclusão de políticas públicas nas agendas de governo:

a transformação de uma situação recorrente em um problema público socialmente construído como tal e que possui alternativas de políticas capazes de solucioná-lo; a influência da disputa pelo poder político na decisão da agenda e a apresentação de soluções socialmente plausíveis para o problema identificado na agenda. Qualquer alteração em um desses fluxos pode incluir ou excluir determinado item na agenda de governo. Desta maneira, a formação da agenda governamental, compreendida como um processo pré-decisório, depende da afinidade circunstancial entre a vontade do empreendedor público e a abertura da janela de oportunidades. O desafio posterior seria evitar que conflitos conjunturais desfavoráveis (a não ocorrência de um dos fluxos, por exemplo) retirem uma política pública já implementada da agenda de decisão do governo (idem: 39-46). Foram identificados, além disso, dois tipos de problema que se sobrepõem ao tratar da formação de agenda a partir do objeto empírico analisado – os consórcios intermunicipais, um de natureza setorial, isto é, a política pública envolvida; outro relativo à articulação territorial, em que se torna necessário para os municípios superar a lógica da autonomia como sinônimo equivocado de autossuficiência (idem: 162).

Além disso, o comportamento dos atores e dos agentes políticos em torno da formação de um consórcio intermunicipal é influenciado por mecanismos causais diversos, como, por exemplo, o grau de confiança preexistente entre os agentes políticos que se articulam em prol deste objetivo e a forma como o empreendedor político propõe, discute e convence os mais diversos atores sociais e políticos nas mais diversas arenas. Em todos os casos estudados pelo autor, a criação do consórcio é a solução para a resolução de um problema, em que a força do argumento utilizada pelos empreendedores, mesmo o autor reconhecendo não ser possível encontrar um padrão na construção da questão, possui maior capacidade explicativa do que os esquemas de benefícios e punições. A expansão e institucionalização do consórcio, que pode ser mensurada pela inclusão em seu quadro de novos atores políticos, técnicos e burocratas seduzidos por uma racionalidade prática de vantagens em aderir ao consórcio, está relacionada à capacidade de suas ações em gerar resultados.

Além destes fatores levantados por Caldas, a formação de consórcios intermunicipais é explicada na literatura nacional pela capacidade das demais esferas de governo, sobretudo os governos estaduais, em estimular um padrão mais cooperativo entre os municípios (NEVES, 2001; DINIZ FILHO, 2006 e RIBEIRO, 2009), pela estrutura institucional da área de política pública envolvida (CALDAS, cit.: 82-83), pelo capital social constituído de relações prévias de confiança entre os municípios e pela mobilização coletiva contra um problema comum (ABRUCIO e SOARES, cit.). Por outro lado, foram mencionados como alguns dos obstáculos, para a formação de consórcios, a divergência de agendas governamentais e o descompasso entre formuladores e executores,

que as decisões são tomadas tanto em nível central quanto em nível compartilhado; e (viii) a criação de canais entre o poder público com a sociedade civil e seus atores.

7. O autor utiliza a definição de empreendedor público construída por Kingdon, na qual o empreendedor público (ou político) é aquele que está disposto a investir tempo, energia, reputação (capital político principalmente) e dinheiro em ideias que lhes darão um retorno futuro maior que o seu dispêndio inicial (CALDAS, cit.: 47). Além disso, Caldas ressalta, também seguindo o trabalho de Kingdon, que o empreendedor público geralmente atua em algum posto do governo, da burocracia, da academia, de consultorias, mas não é um tomador de decisões. No caso do Consórcio do ABC, entretanto, Caldas destaca que seu empreendedor público, o ex-prefeito de Santo André-SP, assumiu dupla função construindo oportunidades e usufruindo destas, o que, porém, parece ter comprometido o sucesso do consórcio ao seu exercício de poder nos ciclos eleitorais em que ocupava o cargo de executivo municipal (idem: 180).

principalmente quando estão envolvidos incentivos de agentes externos.

Em relação à sustentabilidade institucional dos consórcios, podem-se diferenciar os trabalhos produzidos sobre esta temática em dois grupos, sendo o primeiro deles direcionado para as razões que explicam o sucesso de determinados consórcios e o segundo voltado para os desafios e obstáculos, encontrados por algumas experiências, que arrefecem a cooperação intermunicipal. De forma resumida, é possível dizer que todos estes trabalhos buscam responder a uma questão central para este debate, levantada por Ostrom (1990) e sistematizada por Dietz, Ostrom e Stern (2003). Como um grupo que partilha uma situação de interdependência pode organizar a si próprio, construindo uma estrutura institucional que mantenha a produção compartilhada de benefícios contínuos e sustentáveis, sem que seus integrantes sintam-se atraídos pelas externalidades negativas de processos de cooperação?⁸

Uma série de argumentos levantados pelos trabalhos analisados parece apresentar relevante capacidade explicativa para o sucesso no desenvolvimento e atuação dos consórcios intermunicipais. Primeiro, a flexibilidade de sua estrutura interna deve apresentar regras claras e consideradas adequadas pelos municípios, sendo capazes de produzir acordos entre atores com recursos políticos e econômicos desiguais (DINIZ FILHO, cit. e RIBEIRO, cit.). Além disso, para que a confiança na cooperação seja reforçada e o consórcio legitimado como articulador político de seus interesses, o reconhecimento dos municípios de que a atuação do consórcio traz resultados positivos para a região e benefícios individuais a cada um tornam-se fundamentais (NEVES, cit.). Nesse ponto, é importante que sua arena deliberativa seja capaz de organizar os interesses municipais inicialmente dispersos e fortalecer o bloco político formado em futuras negociações diante de outras instâncias e demais agentes de poder (SCHNEIDER, 2005). O apoio do governo estadual e também sua participação no consórcio é apontado por alguns autores como elemento que fortalece sua sustentabilidade, uma vez que a presença de incentivos e agentes externos é considerada por muitos que se apoiam na teoria da ação coletiva importante na manutenção de um arranjo cooperativo bem coordenado.

Outro fator mencionado refere-se à cultura política local, que, quando internaliza a cooperação como um dos seus valores principais, torna o consórcio menos instável nos momentos de transição política e alternância administrativa. Para que essa cultura seja construída, entretanto, é necessário vontade política, apoio e comprometimento dos prefeitos e líderes regionais. Também é importante que o consórcio seja mantido mesmo em conjunturas desfavoráveis, pois, no momento em que tais circunstâncias forem revertidas, o legado institucional deixado já terá se tornado parte do cotidiano regional e sua extinção considerada uma atitude politicamente inviável (ABRUCIO e SOARES, cit.; REIS, 2008 e CRUZ et al., 2009).

8. Dietz, Ostrom e Stern afirmam que a batalha para governar os bens públicos, principalmente os recursos naturais, através de estruturas de cooperação criadas no nível do poder local, deve levar em consideração, dentre outras características (como, por exemplo, a produção e monitoramento das informações sobre os recursos, e a exclusão de caronas a um custo relativamente baixo), certa flexibilidade nas regras que conformam os arranjos institucionais (que devem ser definidas por normas claras), pois, mesmo que o resultado de curto prazo possa ser subótimo, em comparação com regras mais rígidas, elas apresentam melhor desempenho no longo prazo; e a presença de arenas deliberativas para que os conflitos possam ser resolvidos, de modo que nem sejam ignorados, nem se tornem um obstáculo intransponível, construindo uma rede de confiança entre os diversos atores (DIETZ, OSTROM e STERN, 2003:1909-1910).

Por último, também foi argumentado que a descentralização do consórcio, isto é, a presença, em cada município associado, de uma unidade atenta às demandas e aos interesses locais e, com isso, capaz de atender às necessidades de todos, estabelece vínculos entre as equipes administrativas aproximando os objetivos dos municípios e do consórcio, o que produz coesão interna e impede que as duas partes se distanciem uma da outra (SCHNEIDER, cit.).

Sobre os obstáculos que provocam arrefecimento da cooperação e, por consequência, do consórcio, três pontos merecem ser destacados. No que se refere às relações políticas, os consórcios que ainda não se encontram estáveis ou que são extremamente dependentes de recursos externos são bastante vulneráveis às alterações no quadro político e administrativo. No relacionamento interinstitucional que o consórcio venha a estabelecer, as entidades regionais devem evitar sobreposições e confusões de competências, seguindo, assim, mais a lógica da complementaridade do que a do conflito. Por último, o desentrosamento entre os dirigentes que realizam a gestão do consórcio e definem seus objetivos com as administrações municipais introduz uma distância e um descompasso entre as equipes, prejudicial à coesão necessária para que se mantenha a legitimidade do consórcio enquanto entidade política que representa seus municípios associados (ABRUCIO e SOARES, cit. e CARVALHO, 2007).

O terceiro aspecto tocado pela literatura nacional que interessa aos objetivos deste trabalho diz respeito à forma de relacionamento entre o poder público e a sociedade presente nos consórcios intermunicipais e às questões relativas ao nível de responsividade presente nos arranjos institucionais estabelecidos. Isto é, trata-se, fundamentalmente, dos mecanismos que contribuem para que a gestão dos consórcios torne-se mais pública e democrática. Por mais que o consórcio seja menos o foco principal de análise de alguns desses autores e mais os tipos de gestão que nele são produzidas, é importante se perguntar por que este arranjo possibilitou a emergência de arenas mais democráticas e participativas na gestão de recursos e bens públicos e quais são os seus limites nesta questão.

As relações entre o poder público e a sociedade no processo de gestão de consórcios intermunicipais, conforme nos aponta a literatura consultada, devem ser orientadas pela busca de uma sinergia entre Estado e sociedade. A construção dessa relação depende tanto de atributos presentes no capital social de uma região quanto de seu processo de formação institucional e das formas como foram implementadas as políticas públicas (CASTELLANO, 2007). Para que a ampliação da participação de diversos atores seja realizada através de um padrão bem coordenado de ação coletiva, a presença de um gerenciador de conflitos que seja capaz de articular os diferentes interesses, identificando os acordos possíveis de serem produzidos, é indispensável (PEREIRA, 2007). Por fim, para uma avaliação da capacidade de democratizar a gestão de políticas públicas realizada no âmbito de um consórcio, é preciso definir com quais dimensões analíticas se

9. Raposo discute, em sua tese sobre estabilidade e autoritarismo no desenvolvimento institucional de agências pertencentes à rede burocrática do Estado brasileiro, a possibilidade de se utilizar o próprio Estado como variável independente capaz de explicar os diferentes resultados de fenômenos complexos da sociedade moderna. Uma questão identificada pelo autor que atravessa esta discussão é o fortalecimento do Estado diante da tentativa de certos grupos penetrarem seus interesses no interior do seu aparelho burocrático, determinando as características das instituições públicas, o que poderia ser compreendido a partir do processo de formação dos centros de poder desta sociedade e seu relacionamento com as forças políticas periféricas (RAPOSO, 1997:90). Quando o autor busca precisar melhor a noção de força e autonomia dos Estados, momento no qual comenta a questão proposta por Nordlinger, faz-se, entretanto, uma problematização que torna mais complexa esta discussão, já que, se levada ao limite, esta concepção de Estado forte termina sugerindo um sistema no qual o Estado monopoliza a legitimidade de organização da sociedade, ponto em que a autonomização em relação às forças sociais se transforma em autoritarismo (idem: 97).

trabalhará, sendo consideradas questões relevantes neste debate a contribuição dos consórcios para que se amplie a inclusão de novos atores e grupos sociais no processo decisório e se formem arenas deliberativas que orientem as decisões a ser tomadas, assim como se preste atenção nos mecanismos de controle social aí presentes (ABERS et al., 2008).

Os eixos analíticos do quadro metodológico: autonomização, *accountability* e coesão interna

Esta parte será dedicada ao quadro metodológico, construído a partir de aspectos identificados na revisão da literatura nacional produzida pelo tema e questões que contribuem para a análise política e institucional dos consórcios desenvolvidas por trabalhos que se debruçaram sobre outros objetos de estudo.

Este quadro possui três eixos principais, que serão apresentados a partir de seus significados, das variáveis que os compõem, seus diagnósticos estimados e da forma como podem ser extraídos seus resultados. Será formada, assim, uma estrutura metodológica de avaliação político-institucional de consórcios intermunicipais.

a) O fortalecimento institucional do consórcio

O primeiro eixo a ser tratado analisa o consórcio intermunicipal a partir de seu processo de autonomização política, operacional e financeira. O fortalecimento institucional está diretamente relacionado à sua estabilidade enquanto arena política decisória. Trata-se, portanto, de verificar se o consórcio dispõe de recursos próprios que o protejam de conjunturas desfavoráveis e constrangimentos externos que possam enfraquecer ou limitar sua capacidade de exercer as funções a que foi delegado e cumprir seus objetivos previamente estabelecidos. Adaptando a pergunta proposta por Nordlinger (1987) e utilizada por Raposo,⁹ pode-se dizer que a questão central que cerca o primeiro eixo é: “está o Estado [consórcio] agindo por suas próprias preferências políticas, traduzindo-as em políticas públicas; ou são suas ações configuradas e limitadas pelas expectativas, demandas e pressões de um amplo ou pequeno grupo de atores sociais?”. Isto não significa, entretanto, que os consórcios devam se afastar dos grupos sociais que estão representados nos centros de poder municipais, formando uma burocracia que se caracterize pelo afastamento em relação aos interesses do próprio município que o consórcio representa. O que se pretende analisar é como as condições de formação e o processo de desenvolvimento institucional do consórcio influencia os recursos de poder que seu quadro deliberativo e técnico-decisório dispõe.

O fortalecimento institucional do consórcio, dessa forma, é analisado a partir de três variáveis. A autonomização política procura investigar se o padrão de atuação do consórcio está limitado e vinculado às estratégias individuais de

cada representante do executivo municipal assentadas em interesses isolados ou mesmo aos interesses dos agentes externos que agem como coordenadores do consórcio (DINIZ FILHO, cit. e RIBEIRO, cit.) ou se, por outro lado, predomina a lógica da *regionalidade*, tal como destacou Reis (cit.) como um elemento que fortalece a atuação do consórcio.

O primeiro aspecto a ser analisado, portanto, é a influência dos ciclos eleitorais sobre a vitalidade dos consórcios, em que a mudança na configuração partidária dos prefeitos que o integram interfere no padrão de cooperação política regional, conforme tinha sido demonstrado por Reis (cit.) e Abrucio Soares (cit.) no segundo período do Consórcio do Grande ABC e por Carvalho (cit.) sobre o Consórcio Intermunicipal da Bacia do Jiquiriçá (CIJ), a partir de 2003. Esta variável está relacionada com a necessidade de uma gestão compartilhada em que as diferenças entre os interesses político-partidários não seja capaz de arrefecer a solidariedade intermunicipal, visto que os interesses que mobilizam a atuação conjunta não devem estar subsumidos a interesses individuais. Ou seja, espera-se verificar se os consórcios são resistentes aos ciclos eleitorais ou sensíveis às mudanças de governo, o que pode ser investigado através de análise das atas das assembleias do conselho executivo, realizando, assim, uma reconstituição histórica dos consórcios tendo em vista a frequência com que os prefeitos se reuniam e a importância que davam para o consórcio.

O segundo fator diz respeito à natureza da cooperação intermunicipal no momento de formação do consórcio, em que o impulso que mobiliza a ação coletiva pode ter sido articulado a partir de uma iniciativa voluntária ou induzido por incentivos externos. Segundo o modelo de evolução institucional construído por Diniz Filho (cit.: 181) em que o consórcio se desenvolve por etapas como em uma “escada” ou sua ascensão é oscilante como em uma rampa, a cooperação voluntária torna o consórcio mais vulnerável aos questionamentos locais sobre a própria razão de existência do arranjo, ao passo que o incentivo externo pode tornar questionável apenas os recursos que cada município passa a ter direito sem contestar o consórcio em si (RIBEIRO, cit.). Por outro lado, a articulação voluntária se afasta de uma lógica estritamente pragmática, contribuindo para a conscientização regional sobre a interdependência entre os municípios, formando uma cultura política favorável à cooperação e ao consorciamento. De certa forma, o que está sendo discutido é a condição sobre a qual se constrói relações sinérgicas entre os prefeitos. A forma mais direta de esclarecer esta questão é a identificação da motivação que levou à criação do consórcio, a partir de entrevistas com informantes-chave que participaram deste processo.

O terceiro elemento em foco na variável de autonomização política do consórcio está vinculado às estratégias de coordenação intergovernamental, a partir da presença do governo estadual e/ou federal na formação e desenvolvimento do consórcio. A autonomia é alcançada quando, mesmo se reconhecendo a

10. Ismael chama a atenção no seu trabalho sobre o Nordeste para o fato de que a ausência de políticas públicas federais para reduzir os desequilíbrios econômicos regionais terminou desarticulando os interesses dos governadores estaduais nordestinos e esvaziando a principal arena política de cooperação regional, a SUDENE, em que a presença do governo federal era um componente essencial para o estímulo à atuação cooperativa entre eles. O autor argumenta, nesse sentido, que, a partir do momento em que a política econômica nacional passou a privilegiar os problemas derivados da conjuntura internacional, a regionalização do Estado conquistada pela bancada nordestina na redemocratização ficou restrita aos dispositivos constitucionais e o tema não esteve mais presente na agenda federal. (ISMAEL, cit.: 151 e 286)

11. O mecanismo básico, segundo Raposo, que provoca desestabilização e crise nos aparelhos burocráticos estatais é a competição política em que os grupos disputam não os benefícios regulados por essas burocracias, mas a apropriação da própria capacidade regulatória desses aparelhos.

12. Esta associação engloba um conjunto de fatores e procedimentos bastante sofisticado elencados por Santos (1994, apud RAPOSO, cit.: 72),

importância das demais esferas governamentais, os municípios possuem alto grau de liberdade e poder no interior do consórcio e este se torna capaz de sobreviver por conta própria. Ou seja, a dependência ocorre se a retirada do consórcio entre as prioridades dos demais níveis federativos o esvazia como arena de articulação dos interesses regionais, tal como demonstrou Ismael (cit.) em relação ao declínio da SUDENE.¹⁰ Deve-se buscar, assim, identificar se a coordenação intergovernamental se faz presente ou não e se o consórcio é dependente ou não desta coordenação, o que se espera ser respondido através da análise das parcerias intergovernamentais estabelecidas e da composição do conselho executivo que toma as decisões no consórcio, verificando se existe uma participação constante do governo estadual e/ou federal e se sua ausência compromete a dinâmica interna de seu funcionamento.

A segunda variável relativa ao fortalecimento institucional é sua autonomização operacional, incluindo nesta parte, além dos representantes do poder executivo municipal, o corpo técnico burocrático responsável pela formulação e implementação dos projetos do consórcio. As questões principais que estão aí presentes buscam apontar se o consórcio foi capaz de construir uma estabilidade que desse suporte para os projetos de apoio ao seu desenvolvimento institucional e para as decisões de políticas públicas formuladas (RAPOSO, cit.), construindo uma agenda própria e tornando-se uma referência de resolutividade para seus municípios associados (NEVES, cit.); ou se há restrições à equipe gerencial liderada por seu dirigente executivo dificultando a implementação de suas proposições.

O primeiro aspecto a ser investigado é a capacidade de gestão própria, ou seja, se há autonomia para os gestores executivos do consórcio implementarem seus projetos. Para que isso ocorra, é preciso que o conselho decisório, através da identificação dos problemas a serem solucionados, determine as orientações básicas sobre as quais a burocracia responsável por cada setor terá liberdade de decidir de que forma o consórcio irá atuar. A tarefa de diagnosticar se o consórcio apresenta ou não capacidade de gestão autônoma pode ser realizada a partir de entrevistas qualitativas com os principais gestores questionando-lhes como funciona o sistema de implementação dos projetos e os possíveis constrangimentos ali presentes.

O segundo fator vinculado a esta variável analisa a estabilidade institucional do consórcio em função da circulação dos titulares que formam a equipe responsável por definir os diagnósticos e as atribuições da própria instituição. A descontinuidade na administração política, dada pela alta rotatividade de seus membros, pode se traduzir em fragilidade no tocante às suas metas administrativas e às lealdades para com a organização, aumentando, por consequência, a dependência de laços pessoais (RAPOSO, cit.: 73 e 108).¹¹ A lógica que sustenta este raciocínio está associada à mudança no perfil dos agentes de poder e a governabilidade produzida.¹² Se a circulação das elites dirigentes estiver de

acordo com os prazos definidos pelas regras da instituição, de forma que não se altere de modo rotineiro a composição do quadro burocrático, é possível dizer que o consórcio é estável. Se, no entanto, a evolução do consórcio for marcada por trocas constantes dos agentes de poder, causando alterações na forma como é conduzido, a instabilidade produzida fragiliza seu desenvolvimento e, por conseguinte, também arrefece a própria cooperação que sustenta toda a sua lógica de funcionamento, o que se torna ainda mais significativo quando se trata de uma gestão compartilhada que depende de entrosamento entre as equipes, conforme demonstrou Carvalho (cit.) e Laczynski (cit.). Sua verificação pode ser realizada pela análise da ocupação dos cargos principais, identificando o perfil de seus titulares e investigando os fatores que motivaram a substituição de um dirigente por outro.

A última variável que integra a noção de fortalecimento institucional é a autonomização financeira do consórcio, que lhe permite se planejar tendo como referência um orçamento que não sofrerá cortes significativos depois de aprovado, mesmo que para dar conta de suas atribuições sejam estabelecidos convênios de cooperação com outros órgãos e entidades ampliando seu volume de recursos disponível.

A primeira questão a ser analisada é a sustentabilidade financeira do consórcio, sendo identificadas, se possível, quais são as fontes de recursos disponíveis que alimentam o orçamento total à sua disposição. Pode-se avaliar, através do balanço patrimonial do consórcio e da execução orçamentária, se os recursos financeiros são exclusivamente garantidos pelos municípios associados ou se há contribuições de outras instituições públicas ou entidades não governamentais. Em função das fontes do orçamento, deverá ser avaliado se o consórcio é capaz de se autossustentar ou é extremamente dependente das transferências de recursos.

A outra ponta que sustenta esta variável é a independência financeira conquistada pelo consórcio, ao garantir por ato vinculado o repasse dos recursos dos municípios associados e de outros órgãos do governo. Com isso, o consórcio não se torna refém de discricionariedade política que interfira na transferência de recursos a bel-prazer da vontade política dos executivos municipais ou demais órgãos financiadores. Para realizar algum apontamento nessa direção, é preciso analisar o estatuto do consórcio, as leis orçamentárias aprovadas nos municípios associados e os programas de cooperação estabelecidos que acrescentem seu orçamento.

O Quadro 1 apresenta cada item discutido sobre as variáveis que compõem o eixo analítico relativo ao fortalecimento institucional dos consórcios.

tais como a capacidade que dispõe o governo de: “(a) tomar conhecimento de um problema e enunciar objetivos genéricos de solução; (b) identificar canais políticos e administrativos adequados a uma tomada de decisão; (c) definir um conjunto de medidas e mobilizar meios apropriados para a sua execução; e (d) aplicar as medidas corretivas em coerência com os objetivos enunciados”.

Quadro 1: Eixo Fortalecimento Institucional

Variáveis	Dimensões Analíticas	Conceito	Diagnósticos Estimados	Metodologia
Autonomização Política	Influência dos ciclos eleitorais	Interferência dos interesses político-partidários na atuação do consórcio	resistente aos ciclos eleitorais / sensível às mudanças de governo	Reconstituição histórica de atuação. Comparar atuação ao longo dos diferentes mandatos
	Cooperação intermunicipal	Mobilização dos municípios na formação do consórcio	induzida por condicionamento externo / articulação voluntária	Identificar a motivação da criação. Entrevista com representante da 1ª geração
Autonomização Operacional	Coordenação intergovernamental	Apoio do governo federal e/ou estadual	existente / ausente dependente / independente	Verificar as parcerias intergovernamentais. Análise da composição do conselho executivo
	Capacidade de gestão	Autonomia dos gestores executivos para implementar seus projetos	existente / ausente	Identificar possíveis constrangimentos. Entrevista qualitativa
Autonomização Financeira	Continuidade administrativa	Circulação de titulares que formam a equipe técnica do consórcio	alta / média / baixa estabilidade	Verificar a rotatividade dos membros. Análise da ocupação dos cargos principais
	Sustentabilidade financeira	Fonte orçamentária que assegura os recursos disponibilizados aos consórcios	concentrada / diversificada patrimônio próprio / emprestado	Análise das fontes do orçamento
Autonomização Financeira	Independência Financeira	Recursos assegurados por norma jurídica que impeça interferência de discricionariedade política em seu recebimento	independente / dependente	Análise do estatuto e das leis orçamentárias correspondentes

b) Mecanismos democráticos de participação e controle

O segundo eixo que compõe o quadro metodológico analisa as possibilidades de formas de participação e controle democráticos exercidos no âmbito do consórcio. Pretende-se verificar, deste modo, se o consórcio estabelece uma relação de sinergia com a sociedade tornando-a mais ativa no processo decisório e se submete a uma multiplicidade de controles que assegurem uma conduta responsável de sua administração pública. O conceito de *accountability*, fundamental na compreensão deste eixo analítico, basicamente significa atribuir responsabilidade aos dirigentes públicos, isto é, torná-los responsáveis pelas decisões que são tomadas. Além disso, este conceito deve ser entendido a partir de sua dimensão

legal, caracterizada pelo combate à corrupção, e também de sua dimensão política de controle dos cidadãos sobre seus representantes, orientando as políticas governamentais de acordo com suas demandas, e dos próprios agentes do poder sobre as burocracias, para que se alinhem de acordo com seus interesses políticos. Em resumo, trata-se de controle sobre a conduta idônea dos agentes governamentais e sobre a qualidade das políticas públicas.

A questão que atravessa essa discussão é a necessidade de se construir um vínculo em uma sociedade democrática entre o poder político e a cidadania através de formas diversas de prestação de contas (PREUZZOTTI, 2008:477), dado que, como indicou O'Donnell (1998)¹³, Urbinatti (2006)¹⁴ e Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010)¹⁵, o ciclo da representação não se esgota no momento eleitoral, sendo preciso haver instrumentos efetivos e continuados de controle, avaliando se os governantes agem de acordo ou não com os interesses dos representados. Com isso, a metodologia apresentada neste artigo propõe a discussão de como os consórcios ampliam os canais de participação da sociedade e intentam tornar seus dirigentes mais responsáveis.

Duas variáveis serão incorporadas neste debate. A primeira delas avalia a capacidade do consórcio em controlar os próprios dirigentes e as condições de controle exercido pelos demais órgãos públicos responsáveis por esta atividade. O objetivo é verificar se os consórcios estão dispostos a fiscalizar as ações de seus próprios dirigentes e facilitar a atuação do conjunto de instituições de controle intraestatal, ou se as formas de controle interno são frágeis e os procedimentos internos tornam mais dispendioso o trabalho dos demais órgãos voltados para este fim.

A primeira dimensão analítica associada a esta variável diz respeito aos mecanismos de controle interno e características das instâncias em que são exercidos. De acordo com Carvalho Filho (cit.: 112), o consórcio público, “por ser constituído pela associação de pessoas federativas, tem o dever de proceder à autotutela por meio do controle interno, seja prevenindo os desvios de conduta e de recursos, seja garantindo a correta execução de suas atividades e das metas a serem atingidas”. Em que se pese nem a Lei nem o Decreto explicitarem a forma como deve ser feito o controle interno nos consórcios, a estrutura organizacional predominante dos arranjos encontrados no Brasil inclui a existência de um Conselho Fiscal, que, normalmente, deve ser ocupado por representantes do poder legislativo dos municípios (CASTELLANO, cit.: 122 e NEVES, cit.: 59). O'Donnell (cit.: 49), nesse sentido, destaca, como a primeira das oito sugestões apresentadas sobre como adquirir *accountability* horizontal em longo prazo, a importância de se fortalecer a representatividade dos partidos de oposição em posições-chave nas agências de controle. Pode-se dizer, assim, que uma forma de assegurar que o controle interno seja exercido sem interferência dos interesses daqueles que são controlados seria a presença

13. Na perspectiva de O'Donnell (1998:52), o desafio das poliarquias contemporâneas está presente já nos trabalhos de Madison quando o autor e seus colaboradores preocuparam-se em limitar o poder dos governantes nos sistemas republicanos através de mecanismos também republicanos. A questão, segundo o autor, é “como construir poderes que em um espírito liberal e republicano refreiem as tentações usurpadoras de outros poderes e que ainda satisfaçam a demanda democrática de propiciar governos que não se esqueçam que são devedores frente àqueles que são a fonte de sua pretensão de governar”.

14. Urbinatti (2006:193), por sua vez, argumenta que a democracia representativa deve ser encarada como um modo de a democracia recriar a si mesma e se aprimorar, sendo a participação política capaz de ativar uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos. A democratização da representação passa pela constatação de que o ciclo representativo deve ser mantido ao longo do mandato de um dirigente político, marcando o fim da política do sim e do não e início da política como arena de opiniões contestáveis e sujeitas a revisão a qualquer momento.

15. Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010:14) chamam atenção para a

resposta que vem sendo dada à pergunta deixada por Weber, que, em resumo, seria sobre como controlar os aspectos técnicos utilizados pela burocracia para os quais os políticos não possuem informação ou formação para melhor orientar sua fiscalização, através de dois dispositivos. De um lado, pelos mecanismos de *accountability* horizontal, entre instâncias de poder, e vertical, com a instauração de controles sociais e de resultados sobre as políticas públicas. Por outro, via propostas para controlar os resultados das ações burocráticas, aumentar a transparência governamental e incrementar a possibilidade de a sociedade fiscalizar a administração pública, a fim de evitar que esta se volte aos desígnios internos da estrutura burocrática.

16. Sobre esse assunto, em primeiro lugar, é importante recordar que, segundo O'Donnell (cit.: 46), a efetividade da *accountability* horizontal depende não apenas de agências isoladas que lidam com questões específicas, mas principalmente de uma rede dessas agências que inclui tribunais comprometidos com este tipo de *accountability*. No caso brasileiro, Arantes, Loureiro, Couto e Teixeira (2010:145-147) afirmam, que, quando estes instrumentos são utilizados, o que ocorre predominantemente de

de vereadores que não participam da coalizão de governo no Conselho Fiscal do consórcio. Além disso, Olivieri (2010), quando analisa o surgimento de um novo sistema de controle no Executivo Federal através da criação do Sistema Federal de Controle Interno (SFC) em 1994, destaca como este instrumento, mesmo sendo exercido por critérios técnicos e burocráticos *a priori*, permite aos agentes políticos monitorar as políticas públicas e a atuação da burocracia de acordo com os alinhamentos dados por eles através de critérios políticos. Por fim, outra medida que poderia ser adotada segue o exemplo descrito por Castellano (cit.: 131) sobre a estratégia do Consórcio das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (CIPCI) em delegar, em fase preliminar, a tarefa de verificar a transparência e regularidade da gestão dos recursos financeiros a um escritório de contabilidade terceirizado. Pode-se avaliar o sistema de controle interno, enfim, através da identificação da origem dos membros do conselho fiscal, da análise de como o estatuto prevê a existências do controle interno e dos procedimentos internos que podem ou não facilitar o controle.

A segunda dimensão analítica refere-se à efetividade do sistema de controle externo sobre o consórcio exercido pelo arcabouço institucional brasileiro de *accountability* horizontal. Embora se afirme que ainda não foi construído no Brasil um sistema de controles democráticos coordenado e articulado que garanta o cumprimento das expectativas mencionadas acima,¹⁶ o próprio marco regulatório dos consórcios públicos determina que seja obrigatória a fiscalização por parte dos Tribunais de Conta competentes e que a execução orçamentária esteja de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.¹⁷ Torna-se necessário, desta forma, averiguar se o consórcio é regulado de forma efetiva pelo sistema de controle externo ou se este é ausente em relação aos instrumentos de gestão do consórcio.

A segunda variável pretende avaliar as relações que o consórcio estabelece com a sociedade. A finalidade é verificar se são construídos vínculos entre o poder público e a comunidade, permitindo que se exerça um controle social no processo decisório que estabelece as regras sobre as políticas públicas sob sua responsabilidade. Ou, por outro lado, se o consórcio é caracterizado por um isolamento entre a esfera pública de poder estatal e a esfera social, dificultando que tal controle seja realizado.

A primeira dimensão analítica envolvida é a identificação dos atores relevantes, grupos de interesse e entidades que participam da arena deliberativa influenciando as decisões tomadas pelo conselho executivo do consórcio. A inclusão de novos atores, antes excluídos do processo decisório, nos espaços políticos, é apontada como fator fundamental para a democratização da agenda pública, seja nos conselhos de políticas públicas, seja nas organizações da sociedade civil, ou nos movimentos sociais (DURÁN, 2010:177). No que se

refere aos consórcios intermunicipais, diversos arranjos têm sido formados para garantir a participação da comunidade na discussão dos rumos das políticas públicas regionais. É possível encontrar a presença de órgãos colegiados que representem os interesses da sociedade civil no conselho deliberativo do consórcio (CASTELLANO: cit.) ou em espaços para discussão em outras instituições a que o consórcio esteja vinculado (REIS, cit. e PEREIRA, cit.), entre outros. Abers et al. (cit.) destacam que tal análise deve ser ponderada, levando em consideração o perfil dos representantes que participam efetivamente das discussões. O que pode ser feito, neste sentido, é elencar os segmentos da sociedade civil e da iniciativa privada que possuem participação nos conselhos do consórcio, através da composição da assembleia decisória ou instância afim.

Além disso, outra dimensão analítica importante neste aspecto é a relação interinstitucional estabelecida entre o consórcio e outros canais de participação da sociedade que porventura possam interferir nas decisões tomadas, como os Conselhos Municipais, Estaduais e Federais de políticas públicas, Ouvidorias do próprio consórcio ou das prefeituras associadas, e outras arenas deliberativas em que a sociedade civil esteja presente. O objetivo é diagnosticar se o consórcio possui uma relação aberta e comunicativa ou fechada e insulada com as demais instituições, em função da identificação dos canais de relação interinstitucional e da forma como estas relações são estabelecidas, podendo contar ainda com a contribuição de depoimentos de seus representantes.

Finalmente, a última dimensão que integra esta variável é a forma de participação possibilitada pelo consórcio. Ou seja, procura-se investigar a capacidade atribuída à sociedade em interferir nas decisões do consórcio. Segundo a classificação exposta por Souza (2004:38), o poder atribuído na inserção de novos atores no processo decisório local pode ser mais restritivo, em que os cidadãos possuem apenas voz na arena deliberativa, pode garantir um ou mais assentos aos setores da sociedade civil, dotando-lhes de capacidade de veto sobre as decisões, ou pode se tornar um mecanismo de empoderamento para a comunidade local em que se busca promover mudanças na assimetria de poder. Pode-se realizar esta diferenciação a partir da identificação da instância em que atuam e a capacidade atribuída para influenciar o processo decisório.

O Quadro 2 apresenta cada item discutido sobre as variáveis que compõem o eixo analítico relativo aos controles democráticos e participação social no consórcio.

forma descoordenada e desarticulada, a atuação das agências de controle (Ministério Público, Tribunais de Contas, Polícia Federal e o Poder Legislativo) se concentra primordialmente sobre o combate à corrupção, sendo ainda limitada no que diz respeito ao controle da qualidade das políticas públicas implementadas pela administração pública.

17. Lei 11.107/2005: artigo 4º, § 8º e artigo 9º parágrafo único.
Decreto 6.017/2007: artigo 17 e artigo 12.

Quadro 2: Eixo Controles Democráticos e Participação Social

Variáveis	Dimensões Analíticas	Conceito	Diagnósticos Estimados	Metodologia
Accountability	Controle Interno	Mecanismos de controle dentro da própria instituição	existente / ausente	Análise do estatuto e da origem dos membros do conselho fiscal
	Controle Externo	Controle exercido por outros órgãos oficiais	existente / ausente	Análise dos relatórios dos órgãos de controle
Controle Social	Atores Relevantes	Segmentos da sociedade civil e iniciativa privada que influenciam nas decisões do conselho executivo	elencá-los	Identificar os atores e entidades que participam do processo decisório
	Relações Interinstitucionais	Relação estabelecida com os Conselhos Municipais, Ouvidorias e outros canais de participação	aberta e participativa / fechada e impeditiva	Identificar os canais de relação interinstitucional
Controle Social	Formas de Participação	Capacidade atribuída à sociedade de interferir nas decisões do consórcio	voz / veto / empoderamento	Identificar a instância decisória em que atuam e os canais de participação abertos

Compartilhamento de agenda e coesão interna entre os gestores

O terceiro e último eixo analítico que encerra o quadro metodológico proposto aponta para as condições que permitem a vitalidade política do consórcio enquanto uma arena deliberativa horizontal. O foco desta discussão está voltado para os fatores e as circunstâncias que contribuem para o fortalecimento da cooperação sobre a qual o consórcio está assentado, legitimando-o como instrumento eminentemente político de articulação dos interesses de seus representados. Para o consórcio fortalecer esta sua dimensão, expressada através da negociação de demandas e mediação de conflitos (CASTELLANO, cit.: 127), é preciso que haja entre eles um elemento de coesão interna, percebido através da convergência de agenda (CALDAS, cit. e LACZYNSKI, cit.), que se reproduza em ação cooperativa intermunicipal (ISMAEL, cit.: 57). Além disso, de acordo com Ribeiro (cit.), para que a cooperação não seja desestabilizada, devem estar previstas nas regras internas do consórcio a heterogeneidade existente entre os municípios e a desigualdade de recursos que cada um dispõe. Em outras palavras, o que se pretende observar utilizando este eixo analítico é a capacidade de mobilização intermunicipal em torno do compartilhamento de problemas e desafios reconhecidamente comuns, que, consolidada, engatilha os municípios a produzir decisões de forma coletiva através do processo decisório construído pela institucionalidade do consórcio ao qual se associaram. Em resumo, será conferido se os municípios apresentam interesses e problemas comuns e possuem estratégias coletivas para solucioná-los, tendo em vista as diferenças entre cada um.

A primeira variável em questão é a convergência de agendas governamentais e decisórias. Sua análise permitirá observar se, em todos os municípios que formam o consórcio, o interesse que mobiliza a cooperação sensibiliza os

governos municipais que o integram e se foi incluído entre as suas prioridades, como argumentam Caldas (cit.) e Laczynski (cit.) ser este um processo fundamental para sua formação e sustentabilidade. Caso contrário, um ou mais municípios podem acabar se desestimulando a manter sua participação e terminarem se afastando do consórcio, o que, por conseguinte, o enfraquece.¹⁸

A primeira dimensão analítica é a horizontalidade dos problemas que afligem os municípios consorciados. Segundo Laczynski (cit.), para que todos os municípios reconheçam a importância do consórcio como espaço de articulação regional, é preciso que a questão principal que os une sensibilize as atenções de todos os governantes e seja incorporada nas agendas governamentais locais.

A segunda dimensão analítica busca acompanhar se estes problemas identificados são encarados também como prioridades pelos municípios consorciados. Conforme foi visto com Caldas (cit.), na inclusão de um tema na agenda decisória dos governos locais, não basta que uma situação recorrente seja reconhecida como problema público, é necessário que sejam abertas janelas de oportunidade para que o empreendedor público o inclua na lista de prioridades e passe a integrar a agenda decisória. No caso dos consórcios, este processo deve ocorrer entre todos os municípios associados, pois, caso contrário, não só o município que não o considera como tal perde a motivação para participar do consórcio, como aquele que o possui entre suas prioridades pode concluir que a não adesão dos demais municípios torna mais racional agir de forma isolada. Pode-se, com consultas a boletins informativos, jornais locais, depoimentos dos representantes municipais publicados nos meios de comunicação e entrevistas qualitativas com dirigentes dos consórcios, identificar se os elementos de coesão interna atingem a todos os municípios do consórcio em questão, assim como se fazem parte e são mantidos nas agendas decisórias.

A segunda variável busca analisar a vitalidade do consórcio pela concórdia e pela atuação harmônica entre os governos municipais, isto é, uma conduta estratégica comum que seja capaz de atribuir resolutividade à sua arena deliberativa do consórcio. A coesão interna constitui-se como um elemento fundamental para que o consórcio adquira legitimidade política para intermediar e representar os interesses dos municípios, redefinindo suas condições de barganha como um bloco regional, e arbitrar conflitos internos sobre a distribuição dos recursos públicos disponíveis na região. Segundo Ismael (cit.), arenas de cooperação horizontal equilibram-se entre dois polos: a autoridade conferida pelos agentes de poder interessados na articulação regional e a sustentação política entre os governos executivos a ela associados.¹⁹ O foco, portanto, concentra-se sobre a viabilidade de se construir uma atuação marcada pela cooperação através da união de esforços entre os municípios, tendo como referência as estratégias formadas e as condições institucionais de realizá-las.

18. Mesmo que a nova regulamentação jurídica relativa aos consórcios públicos garanta que os municípios associados cumpram os compromissos assumidos, de forma que a elevação dos custos de saída do consórcio pode não compensar o benefício esperado com sua exclusão, a redução da assiduidade na participação de um ou mais municípios já termina enfraquecendo sua arena deliberativa, ainda que permaneçam sendo cobrados os acordos firmados anteriormente. Ou seja, mesmo que não se desligue legalmente, o afastamento político é em si mesmo prejudicial à vitalidade do consórcio.

19. Em sua tese, Ismael observa esta situação através da autoridade conferida pela União para SUDENE arbitrar os conflitos distributivos, através da elaboração de planejamentos que definiam a alocação das obras de infraestrutura e outros investimentos federais, e, desta forma, harmonizar os interesses governamentais de cada Estado, e da mobilização de ações conjuntas dos estados do Nordeste convencendo-os de que a atuação conjunta era mais produtiva que iniciativas isoladas, o que demandava apoio dos governos sustentando e viabilizando a legitimidade de suas articulações. (ISMAEL, cit.: 233)

A primeira característica que compõe esta variável é o posicionamento dos representantes municipais e dirigentes dos consórcios sobre assuntos estratégicos que consolidam ou comprometem a cooperação entre os municípios. Convicções ideológicas e programáticas centrípetas entre estes grupos contribuem para que seja elaborada uma lógica única na utilização de recursos e nas decisões sobre políticas públicas.²⁰ Deve-se investigar, por exemplo, em entrevistas qualitativas com dirigentes dos consórcios e integrantes dos governos municipais, o que eles pensam sobre o papel dos consórcios, sobre as prioridades da região, sobre os modelos de políticas que devem ser adotados e outros assuntos estratégicos. Em seguida, estas opiniões podem ser comparadas para que se possa elaborar o cenário provável de convergência ou afastamento entre os grupos.

O segundo ponto a ser investigado é a capacidade institucional construída pelo consórcio de gerenciar os conflitos entre os municípios associados. É importante assinalar que, entre os consórcios, normalmente é comum que haja certa polaridade entre os municípios, em virtude não só da heterogeneidade entre eles como também da própria desigualdade de recursos políticos e econômicos no âmbito regional. Isto implica a necessidade de se prever regras claras que favoreçam o equilíbrio nas relações intergovernamentais, formando uma instituição que esteja preparada para lidar com o consenso sim, mas principalmente com o dissenso (RIBEIRO, cit.: 66). Considerando que o conflito é inerente às relações de poder e que o Brasil é marcado por uma assimetria muito forte entre os municípios, para que o arranjo institucional logre êxito em suas negociações, o diálogo entre os atores deve ser estimulado em busca de um equilíbrio que torne os acordos atraentes para todos e sustente a cooperação como princípio de seu funcionamento. Pereira (cit.) argumentou que este papel deve ser exercido por uma pessoa que se dedique a contornar os conflitos latentes que vêm à tona em um fórum que se pretende ser democrático, o que denominou de gerente de conflitos. Embora esteja sendo reconhecida aqui a importância desta função, acredita-se que o próprio arranjo institucional deve ser capaz de produzir o equilíbrio desejado, ou seja, é válido que uma figura pessoal dedique-se a solucionar os conflitos em prol da cooperação intermunicipal, mas a instituição em si deve prever esta condição e produzir uma estrutura organizacional capaz de assimilar os conflitos. De acordo com o que foi afirmado por Ismael (cit.), um dos polos do equilíbrio da arena cooperativa é a capacidade de harmonizar os diferentes interesses governamentais recebendo, assim, sustentação política por parte de seus integrantes. O que pode ser analisado através de entrevistas, da estrutura organizacional e da operacionalidade do consórcio, é se as condições institucionais estabelecidas pelo consórcio são vulneráveis a esta questão, ou seja, a existência do conflito nem sequer está prevista, o que pode desestabilizá-lo; sensíveis, quando admitem que o conflito

20. Ismael observou que a divergência de estratégias entre os governos estaduais mais fortes do Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará), decorrentes dos interesses econômicos diversos, da fragmentação partidária de seus executivos e do pensamento de cada elite que governava estes estados, desarticulou a atuação regional e esvaziou a SUDENE como entidade capaz de mobilizá-los politicamente e produzir acordos que beneficiem a todos (ISMAEL, cit.: 217-224).

possa vir à tona; ou resolutivas, pois, além disso, são capazes de solucioná-los e produzir acordos.

A resolutividade das arenas deliberativas, por sua vez, está relacionada à percepção dos próprios municípios consorciados sobre a eficácia dos consórcios no enfrentamento dos desafios propostos (NEVES, cit.). Ocorre, nesse sentido, um movimento de dupla direção, pois, ao se demonstrar capaz de produzir resultados em virtude da articulação regional, o consórcio se legitima diante dos próprios municípios, já que estes percebem que esta é uma estratégia eficiente, recebendo sua confiança e reforçando a coesão entre eles. O grau de resolutividade atribuído às arenas decisórias, que pode ser alto, médio ou baixo, pode ser verificado por meio de consulta aos representantes dos municípios, cuja atuação é influenciada pelos resultados obtidos pelo consórcio.

Por fim, a última dimensão analítica a ser observada é a sinergia entre os gestores executivos, o que está diretamente relacionado ao primeiro item, porém sua compreensão parte de uma perspectiva diferente. Esta dimensão pretende esclarecer se as equipes apresentam entrosamento para que se possa exercer a gestão compartilhada ou se há conflitos e desentendimentos que, mesmo quando os posicionamentos e estratégias são comuns, emperram a operacionalidade do consórcio. Conflitos de poder gerados dentro da estrutura administrativa podem gerar paradoxos organizacionais²¹ caracterizados por disfunções burocráticas, em que ações desenvolvidas no âmbito do próprio consórcio tornam-se descoordenadas e desarticuladas, prejudicando a produtividade das políticas implementadas (VASCONCELOS, 2004). Embora a aplicação do significado de sinergia aqui seja realizada em relações de natureza diferenciada quando comparada àquele empregado por Castellano (cit.), a noção de complementaridade e enrustamento – ou encaixe – em sua estruturação, tendo como finalidade a interdependência entre os dirigentes, possui a mesma base de raciocínio. Os resultados obtidos neste critério buscam definir se a sinergia entre os gestores pode ser confirmada ou se esta não se faz presente, o que pode ser respondido em função de respostas dadas na aplicação de questionários sobre os entrevistados.

A seguir, o Quadro 3 resume todas as categorias discutidas neste eixo analítico referente à vitalidade dos consórcios intermunicipais como arena política de cooperação horizontal.

21. O conceito de paradoxo organizacional utilizado aqui toma como referência a discussão realizada por Vasconcelos (2004), ao tratar das contradições entre procedimentos e comportamento organizacional. O trecho que melhor representa o sentido deste conceito que interessa aqui é: “essas contradições explicam-se pelo fato de existirem nas organizações indivíduos com interesses múltiplos e divergentes, várias racionalidades e ‘lógicas de ator’ igualmente válidas. Cada decisão, dentro de sua esfera, é perfeitamente racional, dentro do pressuposto da racionalidade limitada. O conjunto de decisões, porém, produz incoerências e paradoxos no sistema organizacional” (VASCONCELOS, 2004:5). Ou seja, por paradoxo organizacional nos consórcios intermunicipais, entende-se o desentrosamento dentro da equipe de dirigentes explicado pela divergência de racionalidades e lógicas centrífugas de atuação nas políticas implementadas.

Quadro 3: Eixo vitalidade do consórcio como arena política de cooperação horizontal

Variável	Dimensão Analítica	Conceito	Diagnósticos Estimados	Metodologia
Convergência de Agenda	Horizontalidade dos problemas	Os problemas que mobilizam a formação do consórcio são comuns a todos os municípios	existente / parcial / ausente	Identificar os problemas. Consulta a boletins de informação, jornais e entrevista qualitativa
	Prioridades Comuns	O problema compõe a agenda de prioridades dos governos municipais consorciados	existente / parcial / ausente	Entrevista qualitativa com os dirigentes
Coesão Interna	Gerenciamento institucional dos conflitos	Capacidade da estrutura institucional do consórcio de integrar atores heterogêneos e com desigualdade de recursos de poder	opacidade / sensibilidade / resolução	Identificar as formas de solução dos conflitos. Análise da estrutura organizacional e da operacionalidade do consórcio e entrevista qualitativa com os dirigentes
	Posicionamento dos representantes municipais e dirigentes do consórcio	Convergência ou não de estratégias para a realização de um projeto comum	existente / ausente	Entrevista qualitativa com os dirigentes
	Reconhecimento da resolutividade da arena deliberativa	Capacidade da instância política do consórcio de produzir decisões	alta / média / baixa resolutividade	Reconhecimento por parte dos municípios. Consulta com seus representantes
	Sinergia entre os gestores executivos	Entrosamento necessário para a gestão compartilhada	convergente / divergente	Entrevista qualitativa com os dirigentes

Considerações finais

A reflexão política e institucional sobre as características do processo decisório envolvido em consórcios intermunicipais realizada neste artigo buscou primeiro definir o conceito para, em seguida, tratar dos aspectos principais da metodologia proposta. O estabelecimento da definição mínima do que seja um consórcio teve como referência suas perspectivas legal, política e institucional, sendo, então, construída como uma rede federativa em que se constituiu uma arena política de cooperação horizontal voltada para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas.

Em seguida, foram tratadas as dimensões levantadas pela literatura nacional produzida sobre os consórcios, destacando-se os argumentos e as questões relacionados ao processo de formação, à sustentabilidade institucional e à relação estabelecida com a sociedade.

A formação de consórcios é explicada pela literatura em função do ambiente institucional em que estão inseridos; do capital social existente entre os municípios associados, construídos pelas relações prévias de confiança na própria sociedade e entre os atores políticos; e finalmente, a abordagem que apresentou a

melhor capacidade explicativa, do processo de formação de agenda, baseado nos preceitos do neoinstitucionalismo histórico, em que a combinação entre o papel do poder de persuasão do empreendedor público e dos fluxos presentes na abertura e no fechamento da janela de oportunidades possibilita a entrada do tema na agenda decisória dos municípios, justificando a sua formação.

A sustentabilidade dos consórcios é explicada como fruto de sua flexibilidade institucional, da ação de um agente externo coordenador, da presença de um quadro político favorável, da complementaridade institucional com outras agências regionais, da interiorização da cooperação na cultura política local e do entrosamento de sua equipe administrativa com as dos municípios.

A relação entre o consórcio e a sociedade é analisada a partir dos mecanismos de participação que incorporam novos atores na gestão do consórcio, da sinergia estabelecida entre o poder estatal e a esfera pública, que pode ser construída pelo capital social existente ou pela forma criativa como ocorre o desenvolvimento institucional e a estruturação organizacional do consórcio; e também do próprio processo deliberativo e do controle social com maior capacidade de influenciar formulação das políticas públicas através de mecanismos de *accountability*.

Na parte final, foram discutidos os três eixos norteadores, cada um com suas variáveis, dimensões analíticas, conceitos, diagnósticos estimados e metodologia, que orientam os critérios para avaliar o processo político e as características institucionais dos consórcios intermunicipais. O primeiro eixo se refere ao fortalecimento institucional, em que o consórcio adquire autonomia em suas dimensões política, operacional e financeira. O segundo se refere aos mecanismos de participação e controles democráticos, em que se busca avaliar a presença de *accountability* no sistema de controle interno e nos controles externos que fazem parte das agências estatais de *accountability*, além do controle social das atividades do consórcio e das formas de empoderamento por ele possibilitadas. Por fim, tratou-se da vitalidade do consórcio enquanto arena política de cooperação horizontal, em função da formação de uma agenda regional e da coesão entre os gestores e dirigentes que lhes permite solucionar os conflitos internos e garantir legitimidade e sustentação política para articular os interesses intermunicipais. §

Referências bibliográficas

- ABERS, R. N. et. al. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos Comitês e Consórcios de Bacias Hidrográficas no Brasil. *Ambiente e Sociedade*, v.XII, n.1, p. 115-132. Campinas, 2009.
- ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001.
- _____. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 41-67, 2005.
- ALCÂNTARA, T. C. S. Consórcios Intermunicipais: algumas experiências. 2004, 60 f. Monografia (Curso de Especialização *lato sensu* em Planejamento e Uso do Solo Urbano) – IPPUR-UFRJ, 2004.
- ARANTES, R. B.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C. e TELXEIRA, M. A. C. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. e PACHECO, R. S. (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ARAÚJO, M. P. M. Contratação de Consórcios Intermunicipais pela Lei 11.107/05, Lei dos Consórcios Públicos para a gestão associada de serviço público. Laboratório de Administração Municipal – LAM, IBAM, 2006.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. CARVALHO, G.; QUARESMA, R. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4ª ed., atualizada até a Emenda Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- CALDAS, E. L. Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais. 2007, 227 f. Tese (doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). São Paulo, 2007.
- CARDOSO, A. M. Desigualdade, injustiça e legitimidade: uma investigação empírica sobre aspectos da sociabilidade brasileira. In: SCALON, C. (org.). *Imagens da desigualdade*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM. 2004.
- CARVALHO, V. C. Consórcio Intermunicipal e Cooperação Federativa: desafios para gestão ambiental conjunta na Bacia do Jiquiriçá (Bahia). 2007, 139 f. Dissertação (Mestrado), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília (UNB). Brasília/DF, 2007.
- CARVALHO FILHO, J. S. Consórcios Públicos (Lei nº 11.107 de 06.04.2005, e Decreto 6.017, de 17.01.2007). Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2009.
- CASTELLANO, M. Relações entre o poder público e a sociedade na gestão dos recursos hídricos: o caso do Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. 2007, 254 f. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais), PROCAM – Departamento de Ciências Ambientais, Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2007.
- CASTRO, I. E. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- CRUZ, M. C. M. T. et. al. Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento: mudando para sobreviver. Texto apresentado no II Congresso CONSAD de Gestão Pública em Brasília/DF, de 6 a 8 maio de 2009.
- DIEGUEZ, R. C. Competição e Cooperação entre os municípios confrontantes com a Bacia de Campos no Estado do Rio de Janeiro. 2007, 81 f. Monografia (Graduação em Ciências Sociais). Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2007.
- DIETZ, T.; OSTROM, E.; STERN, P. C. The struggle to govern the commons. *Science*, v. 302, Special Section – Tragedy of the commons?, 1907-1912, dez. 2003. Acessado pelo site www.sciencemag.org em 5 de outubro de 2010.
- DINIZ FILHO, P. R. Federalismo, indução estadual e cooperação intermunicipal: a experiência de dois Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais. 1006, 193 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Belo Horizonte, 2006.
- DURÁN, P. R. F. Dinâmicas e processos participativos nos conselhos de políticas: apontamentos teórico-conceituais e uma abordagem sobre os Conselhos de Saúde. *Desigualdade & diversidade (PUCRJ)*, v. 6, 175-196, 2010.
- LAROUSSE CULTURAL. Grande Enciclopédia. Volume 7. Nova Cultural, 1998.
- LACZYNSKI, P. Formação de consórcios públicos em regiões metropolitanas: o caso do projeto novos consórcios públicos para governança metropolitana. Trabalho apresentado no III Congresso CONSAD de Gestão Pública em Brasília/DF, de 15 a 17 de março de 2010.
- MORAES, M. R. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. e PACHECO, R. S. *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, 28-54, 1998.
- NEVES, L. A. S. Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Penápolis (SP): elementos de cooperação política. 2001 128 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ. Rio de Janeiro, 2001.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001*. Coordenação de população e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- _____. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2003*. Coordenação de população e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- _____. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2005*. Coordenação de população e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- ISMAEL, R. *Nordeste: a força da diferença: os impasses e desafios na cooperação regional*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2005.
- MORAES, M. R. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- OLIVIERI, C. Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. e PACHECO, R. S. (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- OSTROM, E. *Governing the Commons*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- PEREIRA, L. F. M. As territorialidades que emergem na gestão das águas: um caminho para a Agenda 21. 2007, 163 f. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói, 2007.

- PERRUZOTTI, E. Accountability. In: AVRITZER et al. (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*, p. 477-483. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- PIERSON, P. 1995. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance*, v. 8, n. 4, p. 448-478. Cambridge, Mass., Oct. 2005.
- RAPOSO, E. O Estado dentro do Estado. Autoritarismo e Instabilidade Institucional no Regime Militar – Banco Central, Eletrobrás e Petrobras. 1997, 244 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). IUPERJ-UCAM: Rio de Janeiro, 1997.
- REIS, R. C. *Alternativa política no contexto federativo: integração regional no Grande ABC Paulista*. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.
- RIBEIRO, J. C. Arranjos Cooperativos Intermunicipais: analisando duas experiências cooperativas intermunicipais do Vale do Rio Doce: ARDOCE e CISDOCE. 118 f, 2009. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Sociais) Programa de Pós-Graduação em Administração Pública – Fundação João Pinheiro do Governo do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.
- SCHNEIDER, A. C. Cooperação Intermunicipal? Um estudo sobre o Consórcio de Saúde da Região do Médio Paraíba do Rio de Janeiro. 2005, 136 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). Instituto de Medicina Social da UERJ. Rio de Janeiro, 2005.
- SOUZA, C. Governos Locais e Gestão de Políticas Universais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.
- _____. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. e MARQUES, E. (orgs.): *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, n. 97, 191-228, 2006.
- VASCONCELOS, I. Relatório de pesquisa: paradoxos organizacionais e Mudança: a análise crítica de 3 estudos de caso. EAESP/FGV-SP, 2004.

Recebido em março de 2011
e aprovado em julho de 2011

Luiz Carlos Delorme Prado |

Política de concorrência e desenvolvimento: reflexões sobre a defesa da concorrência em uma política de desenvolvimento

1. Considerações iniciais

A agenda de intervenção econômica *market friendly*, inspirada pelo Consenso de Washington, implementada no Brasil e em outros países na década de 1990, teve entre seus fundamentos a ideia de que a qualidade das instituições é relevante para o desenvolvimento econômico.¹ Como parte dessa agenda, foi criado no Brasil, através da Lei 8.884-94, um marco jurídico para a política brasileira de Defesa da Concorrência. Esta legislação, interpretada pelas decisões do Conselho de Defesa Econômica (Cade), tem servido de guia para a intervenção do Estado brasileiro na ordem econômica com o objetivo de manter o ambiente concorrencial, estabelecendo travas para fusões e aquisições no Brasil e reprimindo atividades consideradas anticoncorrenciais.

O interesse no estudo de instituições tomou grande impulso na década de 1990, com a crescente influência da literatura da Nova Economia Institucional. A principal tese sustentada por essa visão é que as instituições determinam o desempenho econômico e, portanto, o nível de desenvolvimento em uma dada sociedade pode ser explicado pelas instituições desenvolvidas por essa sociedade. Mais do que isso, essas instituições não estão apenas correlacionadas, mas precedem o bom desempenho econômico – elas são a causa primordial desse bom desempenho.²

Nessa abordagem, há um conjunto de (boas) instituições que promovem o crescimento (implementação de direitos de propriedade, contratos formais, sistema jurídico, etc.) e que atrasam o desenvolvimento econômico (estruturas políticas que promovem governos populistas e viabilizam comportamentos *rent-seeking*, etc.).³ Portanto, para esse enfoque as instituições têm papel definido e não são plásticas, ou seja, uma dada instituição cumpre papel semelhante em qualquer situação em que é criada.

1. Ver North (1981, 1990). Para uma análise detalhada de como novo institucionalismo combina-se com abordagens neoclássicas tradicionais para justificar políticas *market-friendly*, ver ERBER, 2010 e 2011.

2. Para uma resenha dessa abordagem, ver Khalil, 2010.

3. Ver North (1981, 1990). Ver também Greif (1998). Para uma resenha dessa literatura, ver Combarnous e Rougier, 2011.

4. Ver, por exemplo, o relatório do Banco Mundial de 1991, intitulado *The Challenges of Development*, preparado por uma equipe dirigida por Lawrence Summers, que defendia uma nova estratégia de desenvolvimento baseada em políticas *market friendly* (World Bank, 1991). Além disso, nas negociações multilaterais, Políticas de Concorrência apareceram entre os chamados “Temas de Cingapura”, na Reunião Ministerial da OMC em novembro de 2001. Ver SINGH, 2002, p. 1-2; ver também Bhattacharjea, 2006, parte I.

5. Neoliberalismo não é um bom conceito. Esta expressão tem sido usada sem precisão para caracterizar um número muito amplo de fenômenos e políticas. Ver Boas & Gans-Morse, 2009. No caso, uso a expressão “políticas econômicas neoliberais” para indicar a agenda de reformas e recomendações de políticas econômicas proposta aos países em desenvolvimento na década de 1990 pelas instituições internacionais e por um conjunto de economistas (normalmente, de tradição monetarista ou neoclássica) que pretendiam redefinir o papel e os limites da atuação do Estado. Esse conjunto de recomendações é normalmente associado ao chamado Consenso de Washington, em suas várias versões. Ver para a

Nos dez anos compreendidos entre o início da década de 1990 e o início do século XXI a relação entre Política da Concorrência e Política de Desenvolvimento foi mencionada continuamente em documentos internacionais e, em negociações internacionais, tanto os EUA como a Europa pressionaram os países em desenvolvimento para que aprovassem legislações antitrustes.⁴ Nessas situações, a Política de Concorrência foi considerada como parte de uma agenda de reformas institucionais de uma estratégia de desenvolvimento (neoliberal) alternativa às propostas desenvolvimentistas.⁵ Como resultado, na década de 1990 cerca de cinquenta países em desenvolvimento aprovaram legislações de Defesa da Concorrência, o que significou um aumento superior a 300% no número de jurisdições com política de concorrência formal.⁶

Este ensaio aceita a visão de que instituições são correlacionadas ao bom desempenho econômico, mas não aceita a tese de que essas precedem e determinam o dinamismo da economia. Ao contrário, este artigo sustenta que a atuação das instituições depende da dinâmica das condições econômicas, políticas e sociais de uma dada sociedade. Não há um conjunto de instituições ideais para a promoção do desenvolvimento econômico e, ainda, o papel das instituições não pode ser inferido mecanicamente das motivações de seu surgimento. Ou seja, as instituições são plásticas e seu papel se altera historicamente em resposta a um conjunto de tensões distintas das que deram origem ao seu surgimento.

Políticas de concorrência, mesmo se recomendadas pela agenda neoliberal, não cumprem necessariamente o papel imaginado pelos defensores dessa visão. Em muitos casos, países desenvolvimentistas, particularmente os asiáticos, usaram essas políticas como parte de suas estratégias de desenvolvimento, aplicando-as em conjunto com políticas industriais.

Nesse contexto, há duas visões de políticas de concorrência: (i) como um sistema legal cujo objetivo é promover o bem-estar do consumidor, no curto prazo, através da maximização das eficiências de Pareto; e (ii) como um sistema legal e institucional que é parte de uma política pública de promoção do desenvolvimento, que combina legislação tradicional antitruste, com regulação econômica, política industrial e planejamento econômico. No primeiro caso, o mercado é visto como um bem em si, como um instrumento de orientação da política de desenvolvimento; no segundo caso, o mercado é visto como um instrumento para promover as eficiências dinâmicas schumpeterianas, combinadas com outras políticas: neste caso, o mercado é um dos instrumentos da política de desenvolvimento.

No Brasil, o papel do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência vem sendo intensamente debatido, inclusive com uma proposta de reforma em andamento no Congresso.⁷ Além disso, observa-se no Brasil um processo de aumento da concentração econômica, resultado da crise internacional de 2008, e há crescente preocupação com a ação de cartéis domésticos e internacionais.⁸

O objetivo deste artigo é propor que, no Brasil, a política de concorrência seja considerada como parte de uma política pública de promoção do desenvolvimento, entendido como crescimento com mudança estrutural. Diferente do papel das autoridades de defesa da concorrência nos EUA e, em menor grau, na Europa, a política de concorrência no Brasil deve priorizar as eficiências dinâmicas schumpeterianas, que são consistentes com políticas de desenvolvimento, sobre a maximização do bem-estar do consumidor de curto prazo. Além disso, não há razão para a implementação da legislação antitruste brasileira ser realizada em oposição a outras políticas públicas, tais como a Política Industrial e a de Comércio Exterior. Ao contrário, uma aplicação adequada de uma política de concorrência passa pela harmonização entre ação antitruste, política industrial e política de comércio exterior.

2. Reforma do Estado: A dinâmica da mudança econômica

Nas últimas décadas do século XX consolidou-se no meio acadêmico e em formuladores de política de algumas agências internacionais a ideia de que o relativo fracasso de algumas experiências econômicas, tanto na América Latina como no Leste Europeu, poderia ser relacionado ao papel do Estado nessas economias. No debate sobre globalização, na década de 1980, muitas das recomendações feitas para as economias de mercado, com intervenção estatal, latino-americanas, foram posteriormente consideradas adequadas para a transição das economias de comando europeias. Tais abordagens, consolidadas no famoso Consenso de Washington, eram, em sua maioria, recomendações de política macroeconômica que, no entanto, deviam ser acompanhadas por uma agenda de reformas institucionais *market friendly*.

O tema de reformas institucionais entrou na agenda dos grandes países latino-americanos como resposta às crises econômicas produzidas pelo endividamento externo, depois do *default* mexicano de 1982. Essas foram em sua origem propostas como contrapartida para as negociações do Plano Brady, anunciado em 1989. As mudanças nas políticas econômicas latino-americanas foram usadas para legitimar domesticamente nos EUA as alterações legais que permitiriam a renegociação da dívida dos bancos norte-americanos com governos e/ou organizações públicas estrangeiras, segundo o modelo defendido pelo secretário de Estado Brady.⁹

Em sua origem eram essencialmente medidas macroeconômicas, tais como disciplina fiscal, controle e redirecionamento do gasto público, reforma tributária, liberalização da taxa de juros, liberalização da política comercial. Mas havia algumas reformas que implicavam alterações importantes de natureza jurídica, tais como liberalização do investimento externo, privatização, desregulação e

caracterização de políticas neoliberais o livro organizado por Philip Mirowski e Dieter Plehwe, 2009.

6. Antes da década de 1990 apenas 16 países em desenvolvimento tinham política de concorrência formal. Os dados foram calculados segundo a Tabela 6, de Ajit Singh, 2002, baseada em fontes da Unctad.

7. Em 2010 foi aprovado na Câmara um substitutivo-espécie de emenda com completa reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, que consolida dois projetos em tramitação no Congresso Federal, o de nº 2.731/2008 do Senado e o de nº 3.311/2008 da Câmara. Atualmente, o substitutivo está em trâmite para ser apreciado pelo Senado Federal.

8. Sobre Investimentos Internacionais pós-crise de 2008, ver Unctad, 2009. Sobre a ação de Cartéis Internacionais, ver estudo preparado por Margaret Levenstein e Valerie Suslow (2001) como *Background Paper* para o *World Development Report*, 2001, que examinou as evidências de mais de trinta cartéis internacionais, cujas empresas operavam em 31 países, e duraram entre dois meses e vinte anos. O estudo mostrou que esses acordos ilegais geraram elevadas perdas para os países em desenvolvimento. Alguns dos cartéis

estudados nesse trabalho, como o de Lisina e de Vitaminas, sofreram processos no Brasil com diferentes graus de sucesso.

9. Os EUA nunca reconheceram que suas decisões de abandono unilateral dos Acordos de Bretton Woods, e sua resposta aos aumentos do preço do Petróleo em 1973 e 1979, assim como a política monetária de Paul Volcker tinham tido papel fundamental para eclosão da crise da dívida latino-americana. A alteração da legislação que permitiu transformar as dívidas registradas nas contabilidades dos bancos em títulos securitizados viabilizaram a renegociação das dívidas latino-americanas. Foram realizados, dessa forma, distintos acordos com os credores, que tiveram a possibilidade de escolher entre redução do principal e diferimento dos pagamentos das dívidas, assim como foram apresentadas novas garantias (colaterais). Esse processo levou ao surgimento de um mercado secundário para os títulos securitizados. Portanto, as políticas neoliberais na América Latina foram exigidas como uma contrapartida para as negociações da dívida externa. Uma interessante evidência desse fato é o relato de John Williamson (2004) que contou como seu testemunho em apoio ao Plano Brady levou à formulação

aumento da proteção dos direitos de propriedade.¹⁰

Os efeitos dessas políticas nos países latino-americanos foram decepcionantes. A década de 1990 foi marcada na América Latina (como em outras regiões do mundo) por um conjunto de crises econômicas, em grande parte produto da rápida mobilidade de capitais, em um mundo com grande liquidez em dólar. Entretanto, os grupos políticos, assim como os autores que apoiaram esse conjunto de medidas, consideravam que a razão desse desempenho provinha da insuficiência dessas reformas, não da natureza do diagnóstico. Portanto, a resposta a esse desempenho deveria ser aprofundar a política, implementando uma nova geração de reformas. Estas, no entanto, diferente daquelas, deveriam ser essencialmente voltadas para reformar as instituições desses países, para torná-las mais adequadas a operar nas condições dadas pela forma de organização econômica e social do capitalismo contemporâneo, ou seja, pela globalização. Nas palavras de dois economistas do Banco Mundial:¹¹

The Expectation, however, was not only that globalization and the “first-generation” reforms would raise economic growth rates, but that they also would significantly reduce poverty and inequality. Indeed, capital inflows and export growth were expected to promote the development of labor-intensive sectors. This has not occurred.

[...] The Long March concluded, then, that further reforms were needed to achieve higher sustained rates of growth and to make a more significant dent in poverty reduction.

Portanto, ao contrário das medidas propostas pelo Consenso de Washington, essas chamadas reformas de segunda geração destinavam-se a alterar as condições institucionais desses países. Entre as mais importantes recomendações estavam as alterações no sistema legal e regulatório e no aumento da eficiência do setor público, inclusive do judiciário (BURKI & PERRY, 1998, p. 4). Essa nova agenda trouxe ao debate o tema da relação entre Instituições e Desenvolvimento, que implicava discutir em que medida as instituições domésticas e a ordem jurídica vigente nos grandes países latino-americanos eram disfuncionais ao bom funcionamento da ordem econômica, com insuficiente proteção aos direitos de propriedade, à execução dos contratos, a defesa dos direitos de propriedade intelectual, a defesa da ordem econômica, à execução (*enforcement*) das decisões judiciais, ao bom funcionamento do sistema educacional e da gestão pública.

O argumento era que o fracasso das reformas recomendadas pelo Consenso de Washington não era por problemas de diagnóstico, mas de insuficiência do remédio. Recomendava-se, portanto, doses mais elevadas do mesmo remédio, isto é, uma nova rodada de reformas, não alteração do rumo.¹² Ou seja, o diagnóstico feito para essas economias é que essas eram sujeitas a excesso de intervenção estatal, pouca exposição ao mercado e instituições pouco funcionais às

necessidades do capitalismo moderno. Portanto, a agenda deveria ser a continuidade das reformas liberalizantes, mudança institucional e redução do papel do Estado nessas economias.

Fazia parte das recomendações a criação de novas agências estatais, que deveriam regular serviços privatizados. Mas um dos pilares desse modelo seria uma legislação de defesa da concorrência que deveria atuar preventivamente avaliando atos de concentração que pudessem alterar o ambiente concorrencial, e controlando infrações à ordem econômica, com a punição de condutas anti-competitivas, garantindo, portanto, o adequado funcionamento do mercado. A ideia de que o Estado deve intervir para garantir o funcionamento do Mercado é resultado do debate sobre as relações entre concorrência e mercado, analisado na próxima seção.

3. Mercado, Concorrência e Ação do Estado

Os economistas clássicos partiam da premissa de que os mercados competitivos eram similares e o monopólio uma exceção relativamente rara – a ideia de oligopólio ou concorrência imperfeita não estava presente nesta abordagem. Portanto, toda a literatura clássica contrapunha livre mercado a monopólio produzido pela intervenção do Estado. Até o século XIX apenas alguns poucos economistas matemáticos, como Cournot, vislumbravam a possibilidade de mercados operando em condições de oligopólio. A ideia de que mercados são diferenciados e, em muitas ocasiões, formas de concorrência monopolista e oligopólio estrutural são comuns, dependeu do desenvolvimento da teoria neoclássica e, em especial, dos economistas de tradição marshalliana.

Uma das contribuições importantes do debate neoclássico foi o estudo da relação entre mercado e concorrência. Em um trabalho clássico, George J. Stigler distingue os conceitos de mercado perfeito e concorrência perfeita. Segundo este autor, mercado é uma instituição para a realização de transações. Ele realiza sua função de forma eficiente quando todo comprador consegue obter o produto se estiver disposto a pagar pelo menos um infinitesimal superior ao preço mínimo encontrado e todo vendedor conseguir vender o produto por um preço infinitesimal abaixo do máximo encontrado. Um mercado funciona de forma eficiente se os compradores e vendedores estão perfeitamente informados e as propriedades e preços dos produtos perfeitamente especificados.

Concorrência é uma forma de rivalidade que trata de contratos. Ou seja, da disposição e capacidade que tem um agente econômico de contratar e recontratar com um número indefinido de pessoas, independentemente e sem o consentimento de qualquer outra parte, com objetivo de maximizar seu

do conceito de Consenso de Washington.

10. Ver Williamson (1990).

11. Ver Burki & Perry (1998), p. 3. Os autores estão também referindo-se ao documento *The Long March*, preparado para a conferência patrocinada do Banco Mundial em Montevideo. Ver Burki & Perry, 1997.

12. Ver Shahid Javed Burki e Guillermo E. Perry, 1998.

bem-estar. Competição perfeita tem alguns requisitos:

- a. Existência de completa “racionalidade”. Para isso, assumem-se características ordinárias dos indivíduos, ou seja:
 - i. “Saber o que se quer, e procurar alcançar seus desejos de forma inteligente.”
 - ii. Saber de forma absoluta a consequência de seus atos quando forem realizados.
 - iii. Realizar esses atos à luz dessas consequências.
- b. Assume-se ausência de obstáculos físicos para fazer, executar e mudar os planos segundo a vontade dos agentes econômicos.
 - i. Isto pressupõe perfeita mobilidade em todos os ajustamentos, sem custos para os movimentos e trocas.
 - ii. Todos os elementos dos cálculos devem ser continuamente variáveis, divisíveis sem limite e a negociação das mercadorias instantânea e sem custos.
- c. Deve haver como corolário do item anterior, perfeita, contínua, e sem custo, intercomunicação entre todos os membros individuais da sociedade. Todo comprador potencial conhece todo vendedor potencial e vice-versa. Toda mercadoria é divisível em um número indefinido de unidades que devem ser separadamente usufruídas e de propriedade de um dono.
- d. Cada membro da sociedade age como indivíduo e é inteiramente independente de todas as outras pessoas. E nas relações mercantis entre os indivíduos nenhuma consideração a não ser o interesse individual prevalecerá. Essa independência individual exclui colusão, graus de monopólio ou tendência ao monopólio.

Ou seja, segundo Stigler, um mercado pode ser perfeito e monopolista ou imperfeito e competitivo.¹³ Portanto, para esse autor é um erro tratar o mercado como um conceito subsidiário à concorrência. A literatura econômica neoclássica já conseguiu demonstrar adequadamente que quando ocorre concorrência perfeita em um mercado perfeito, alcançam-se as condições de eficiência associadas ao conceito de Ótimo de Pareto, ou seja, eficiência alocativa, eficiência produtiva e eficiência distributiva. Nesta situação, há um ótimo social relativo a uma dada distribuição de recursos (ou renda) entre diferentes indivíduos quando os recursos disponíveis para cada agente econômico estiver de tal forma distribuído entre os diversos bens, que sua satisfação total não possa ser aumentada por qualquer transferência de recursos para uma combinação distinta na distribuição desses bens.

Alfred Marshall foi o autor que isoladamente mais contribuiu para a difusão da economia neoclássica com o primeiro livro-texto com essa abordagem

13. Ver Stigler, 1957.

em língua inglesa que dominou por décadas o ensino de economia.¹⁴ Marshall foi o primeiro economista que levantou o problema de que, em certas circunstâncias, os agentes econômicos ao maximizarem seu bem-estar podem não produzir simultaneamente um resultado ótimo para o conjunto da sociedade. Isto ocorre quando os custos privados são diferentes dos custos públicos, ou seja, quando há externalidades.

Em mercados com externalidades, a concorrência isoladamente não é capaz de produzir os resultados esperados, ou seja, há falhas de mercado que só podem ser resolvidas com regulação. Portanto, mesmo considerando-se que o livre mercado leva ao resultado de bem-estar econômico previsto nos modelos neoclássicos, há situações em que, dada a existência de externalidades, a atuação do Estado se justificava.

A principal contribuição de Marshall para a teoria da concorrência foi a discussão da relação entre competição e organização econômica ótima. Marshall fez a conhecida qualificação que a distribuição de recursos pode ser considerada como um dado e afirmou que apenas um entre os múltiplos equilíbrios estáveis pode ser considerado máximo. Finalmente, Marshall chamou atenção para a questão das economias externas.

O fato de que, com externalidades, as decisões dos indivíduos consideram apenas parte das consequências, abre espaço para várias formas de equilíbrio competitivo que difere dos conceitos tradicionais de ótimo. Estas questões, no entanto, só foram tratadas com profundidade posteriormente por autores como Pigou (1920) e Coase (1960).

A formulação de uma teoria econômica que tratasse de questões relevantes para o tema da defesa da concorrência, cuja aplicação nos EUA era, originalmente, quase exclusivamente um problema da literatura jurídica, dependeu da chamada escola estruturalista norte-americana. Esta corrente desenvolveu a teoria que associava a estrutura do mercado com a conduta e o desempenho das empresas.¹⁵ Para chegar a esse modelo, no entanto, foi necessário discutir os efeitos econômicos de um ambiente concorrencial, em que não era possível obter-se todas as condições de um mercado com concorrência perfeita.

Nesse debate, um dos mais influentes economistas foi J. M. Clark que formulou a hipótese conhecida como “*workable competition*”.¹⁶ Clark sustentava a ideia de que os mercados eram o suficiente robustos e que a intervenção ocasional do governo através do antitruste se justificava, mais que formas mais agressivas de regulação ou a simples aceitação do monopólio. Esse autor considerava que se as premissas de concorrência perfeita eram difíceis de ser obtidas era necessário identificar os fatores que levavam a mais próxima aproximação da concorrência perfeita, nas condições reais da economia. Portanto, se a concorrência perfeita não era passível de ser obtida, a questão era como obter uma concorrência que fosse operacional (*workable*).

14. Com o famoso *Principles of Economics*, ver Marshall, 1890.

15. Para uma história do desenvolvimento do pensamento antitruste nos EUA, ver Kovacic & Shapiro, 2000.

16. Ver Clark, J. M., 1939.

Diferenciação de produtos e custos fixos implicava que as firmas tinham capacidade de influenciar preços, a forma e o nível da produção. Ou seja, os modelos econômicos deveriam considerar o comportamento estratégico das empresas de uma maneira que não era considerado nos modelos clássicos.

As principais variáveis que diferenciavam os mercados eram:

- (i) O número de firmas e a extensão de suas diferenças.
- (ii) O montante de custos fixos ou as economias de escala.
- (iii) O grau de diferenciação do produto e a mobilidade entre as diferenciações.
- (iv) As barreiras à entrada.

Em mercados com muita competição, produtos homogêneos e grande número de firmas, a competição era capaz de disciplinar até variações modestas do comportamento competitivo. Nesse caso, ou as empresas produziam ao nível máximo ou organizavam cartéis.

As duas outras estruturas de mercado eram a competição monopolista e oligopólio estrutural, muito mais difícil de tratar. A competição monopolista, caracterizada por diferenciação de produto e facilidade de entrada, era relativamente mais fácil de obter resultados similares aos de mercado competitivo. Nos mercados com oligopólio, caracterizados por um pequeno número de firmas, elevadas barreiras à entrada e vários graus de diferenciação de produto, havia maior risco ao ambiente concorrencial e as correções necessárias eram mais difíceis de ser realizadas.

Uma vez que o conceito de *workable competition* é normativo, os elementos estruturais das diferentes indústrias tinham grande importância. A discussão originada por Clark foi posteriormente refinada por autores como Edward Mason e John Bain. Essa abordagem passou a ser conhecida como Escola de Harvard e tratava essencialmente dos mercados. Atributos dos mercados, ou seja, a estrutura dos mercados, a conduta das empresas e o resultado dos mercados são elementos que combinados formam o paradigma conhecido como estrutura-conduta-desempenho ou, em inglês, SCP (Structure-Conduct-Performance).

Bain (o mais importante autor da escola de Harvard) chamou atenção para o fato de que a *workable competition* era mais difícil de obter em mercados com oligopólio no setor industrial. Portanto, a influência de Bain levou, no período entre a década de 1940 e a década de 1970, a uma certa desconfiança dos mercados oligopolizados na indústria. Segundo Bain, em indústrias com oligopólio concentrado, as taxas de lucro eram maiores do que seria razoável e havia excesso de capacidade crônica, com atraso na introdução de tecnologia redutora de custo.

De acordo com Bain, havia uma relação sistemática entre estrutura do mercado, conduta e desempenho. O modelo de Mason/Bain era relativamente simples. Usando análise estilo Cournot de maximização de lucros em mercados

concentrados podia-se relacionar mercado à estrutura, em particular ao número de firmas e barreiras à entrada.

Este modelo, consolidado na década de 1950, era elegante e tornou-se muito influente. Uma vez que é difícil analisar a conduta de uma empresa, um modelo relacionando conduta com estrutura facilitava a política das autoridades antitrustes. A ideia era de que quando uma empresa tinha crescido de tal maneira a ter se beneficiado de todas as vantagens da economia de escala ela não podia mais fazer economias pela redução de custo. Portanto, toda sua economia seria através do aumento de preço. Bain acreditava que havia uma tendência nos EUA ao aumento de concentração na indústria e a política antitruste tenderia a reduzir essa tendência.

Esse modelo que ficou conhecido como paradigma SCP, ou modelo de Harvard, influenciou a aplicação da legislação antitruste nos EUA e é até hoje influente em algumas abordagens da política de defesa da concorrência.

O maior ataque à doutrina da concentração partiu de um conjunto de economistas e advogados que compartilhavam a tradição associada aos departamentos de economia e direito da Universidade de Chicago que viam com desconfiança a ação do Estado, e com preocupação o excesso de intervencionismo atribuído à escola de Harvard. Esses teóricos enfatizavam seu compromisso com os valores econômicos, políticos e sociais do livre mercado e consideravam excessiva a intervenção feita em seu funcionamento pelas decisões das cortes norte-americanas na área de antitruste.¹⁷

A tese da escola de Chicago é que os remédios estruturais aplicados pelas autoridades de Defesa da Concorrência eram inadequados, uma vez que a concentração foi o resultado das condições de custo das empresas, ou seja, de sua eficiência. Barreiras eram vistas como baixas e competidores potenciais tinham perfeita informação das oportunidades e custos envolvidos. Portanto, a estrutura da indústria é o resultado das diferentes eficiências das firmas no tempo, uma vez que o objetivo final da política de competição é promover o bem-estar do consumidor, expresso pela eficiência, a intervenção do Estado podia ser contraprodutiva. Ou seja, a escola de Harvard considerava que a concentração do mercado podia ser indício de colusão, a escola de Chicago afirmava que era indício de eficiência. Ou seja, caso a colusão fosse provada, as autoridades poderiam processar a empresa, mas não seria possível inferir colusão da estrutura dos mercados.

Nessa linha Bork em livro de grande influência, *The Antitrust Paradox*, afirmou:¹⁸

Today, I would add only two thoughts. First, I doubt that there is any significant output restriction problem arising from the concentration of any industry. Second, there is no coherent theory based on consumer welfare that supports a policy of industrial deconcentration when

17. Ver Hildebreand, 2002, p. 143. Entre outros faziam parte dessa corrente Robert H. Bork, Ward S. Bowman, Harold Demsetz, John S. McGee, Stanley I. Ornstein, Sam Peltzman, Richard A. Posner, George J. Stigler e Lester G. Telser.

18. Ver Bork, 1978.

concentration has been created either by the internal growth of the firms or by merger more than ten or fifteen years old.

Ou seja, a escola de Chicago defendia que o único objetivo legítimo para as restrições à ação dos agentes econômicos impostas pelas leis de defesa da concorrência era a garantia do funcionamento do mercado para a realização das eficiências de Pareto. Há dois tipos de eficiência que determinam o bem-estar do consumidor: eficiência alocativa (a alocação ótima de recursos no conjunto da economia) e eficiência produtiva (uso eficiente dos recursos pela firma individual através de economia de escala, escopo ou redução dos custos de transação). Portanto, o objetivo da legislação antitruste devia ser o de melhorar a eficiência alocativa sem afetar a eficiência produtiva, de tal forma que o resultado final de bem-estar agregado da economia fosse positivo ou neutro.

Observe-se, portanto, que na década de 1990, quando foram feitas recomendações de reformas institucionais e de implantação de um sistema de defesa da concorrência nos países em desenvolvimento, havia nos EUA um amplo debate sobre a natureza e a extensão das leis antitruste nesse país. O mesmo debate não ocorreu nos países em desenvolvimento. Não houve um equivalente da escola de Chicago, recomendando pouca intervenção, nos países que implantaram a legislação antitruste na década de 1990. Também não houve uma discussão dos problemas do modelo SCD e das críticas em andamento a esse modelo. Finalmente, não houve discussão se uma legislação de defesa da concorrência deveria ser adaptada à realidade desses países ou se os problemas desse marco legal eram similares nos EUA, na Europa e nos países em desenvolvimento.

Observe-se que essa discussão que era nos países desenvolvidos, em especial nos EUA, um debate sobre bem-estar do consumidor, foi transformada pelos defensores de reformas institucionais neoliberais em elementos de uma estratégia de desenvolvimento. Ou seja, bastava-se adotar as instituições que promoviam, nos países industriais avançados, um ambiente concorrencial para produzir resultados similares, em termos de eficiência econômica e bem-estar dos consumidores.

Na última década, novas linhas de pesquisas apresentaram novas abordagens para as relações entre o Estado e o Mercado levando novas perspectivas para o estudo da concorrência no mundo contemporâneo. Os novos horizontes teóricos revigoraram o estudo da Defesa da Concorrência, que estava limitado ao debate entre a versão estruturalista do pensamento neoclássico e o liberalismo fundamentalista da escola de Chicago.

Nessa linha, a oposição entre Estado e Mercado foi questionada pela contestação da validade dos teoremas de bem-estar em sua forma mais sofisticada, ou seja, os Teoremas Fundamentais da Economia do Bem-Estar formulados por Arrow-Debreu, orientando uma nova perspectiva para a ação do Estado.

Essa abordagem, que tem como um dos seus mais importantes formuladores Joseph Stiglitz, vai ser chamada de Economia da Informação. Por outro lado, uma visão da concorrência com uma perspectiva dinâmica, fortemente influenciada pelo pensamento de Schumpeter, vai questionar o tratamento estático dado à legislação antitruste nos EUA e na Europa, que estaria em conflito com o progresso técnico e com o bem-estar econômico.¹⁹ Estas questões serão tratadas na próxima seção.

19. Para uma resenha desse debate, ver Sidak & Teece, 2009.

20. Ver Hayek, 1945 e Stiglitz, 2000.

21. Stiglitz, 2000, p. 1443.

22. Idem, 2000, p. 1444.

4. Estado e Mercado: Visões da Economia da Informação e da Economia da Inovação

A essência do modelo de equilíbrio foi formulada por Hayek de uma maneira extremamente simples. Este resolve o problema de alocação de recursos através de um único mecanismo de informação: o sistema de preços. Ou seja, um sistema de preços descentralizado levaria uma alocação eficiente de recursos escassos. Ninguém precisa saber as preferências de todos os indivíduos e a tecnologia de todas as firmas para assegurar que alocação de recursos é pareto-eficiente. Preços levam todas as informações e são, de fato, estatísticas suficientes.²⁰ Hayek apresenta seus argumentos de forma literária, mas o modelo Arrow-Debreu, de forma mais sofisticada, resolve através de um modelo matemático, problema similar e, ou seja, soluciona de forma rigorosa, na data 0, o problema completo de alocação de recursos.

Stiglitz desafia todo este edifício fenomenal com uma proposição igualmente simples. Esse autor sustenta que a existência de custos de informação, mesmo que pequenos, podem ter graves consequências: muitos dos resultados tradicionais da microeconomia não mais se sustentam, inclusive os teoremas de Bem-Estar formulados por Arrow e Debreu.²¹ Ou seja:

While one of the Standard informal arguments for decentralization using the price system is its information economy, information economics showed that, in general, efficient decentralization through the price system, without extensive government intervention, does not result in a constrained Pareto Optimum, that is, even taking into account the costs of information.²²

A Teoria da Informação contribui com novos *insights* para uma Teoria dos Contratos. Além disso, essa abordagem permite estudar a relação entre Estado e Mercado sob novos ângulos. Ou seja, se as informações fossem perfeitas, a efetividade dos contratos seria fácil de ser obtida e haveria pouca imprevisibilidade nas decisões judiciais. Além disso, a natureza dos conflitos seria enormemente reduzida, uma vez que as partes contratantes saberiam dos riscos que assumiam com exatidão, seriam capazes de precificá-los e o resultado do negócio jurídico

23. Para uma resenha do debate entre sistemas jurídicos e desenvolvimento, ver Hadfield, 2006.

24. Stiglitz contribui também com interessantes *insights* sobre o papel do Estado em duas publicações: *The Economic Role of the State* (1989) e *Wither Socialism* (1994). Segundo ele, a importância do Estado é baseada em duas propriedades básicas: participação universal e compulsão (ou seja, soberania e monopólio da violência) e deriva de quatro características exclusivas que possui: (i) o poder de taxar; (ii) o poder de prescrever; (iii) o poder de punir; e (iv) custos de transação mais baixos para certos efeitos externos, tais como o problema do free rider, mercados incompletos e seleção adversa. Portanto, o Estado está em posição excepcional para tratar de falhas de mercado e de problemas de informação imperfeita e outros problemas de uma economia de mercado.

25. Ver Schumpeter, 2008 (1942), p. 82.

26. Em um artigo recentemente descoberto, escrito pouco antes de emigrar para os EUA, Schumpeter levanta vários *insights* instigantes sobre o processo de desenvolvimento: “*Without further ado, a continuous increase in population and wealth explains an equally continuous improvement of roads and an increase*

teria um elevado grau de previsibilidade. Justamente porque as informações são imperfeitas, há custos de obtê-las e elevada assimetria na interpretação e na valoração das informações disponíveis, uma vez que há percepções diferentes para os custos e os resultados das obrigações assumidas. Nesse sentido, o fato de que os tribunais, como os indivíduos estão sujeitos a informações incompletas, em muitos casos há grande imprevisibilidade nas decisões judiciais. Tal fato ocorre mesmo nas condições ideais recomendadas pelos que sustentam que o risco jurisdicional se deve à pouca consideração aos direitos de propriedade de sistemas jurídicos de tradição romano-germânico, como os latino-americanos.²³ Ou seja, uma vez que as informações são incompletas, e podem inclusive ser mais assimétricas em economias em desenvolvimento, a efetividade dos contratos é necessariamente relativa, não por causa das características institucionais, mas pela própria natureza das relações contratuais.

O argumento da Economia da Informação é que os problemas de assimetria de acesso às informações e, ainda, do custo de obter as informações implicam que o funcionamento dos mercados depende da ação do Estado. Mas se isto é verdade para a alocação de recursos em um contexto de estática comparativa, questões intertemporais, como decisões de investimento, e outras políticas de alocação intertemporais de recursos dependem, ainda mais, do Estado. Ou seja, as políticas de desenvolvimento são parte de um conjunto de ações do Estado, necessárias em uma economia de mercado para que muitos mercados funcionem adequadamente. Isto é particularmente importante em países que, dada a história (e a história importa), parte dos mercados são inexistentes, e há incerteza e riscos elevados associados à alocação intertemporal de recursos.

A Economia da Informação, portanto, reconcilia a ação do Estado com o papel dos mercados e abre caminho para uma interessante síntese da relação Estado-Mercado nos países em desenvolvimento. O Estado passa a ter um papel fundamental para resolver problemas que são impossíveis de serem tratados pelos mercados, e a questão informacional é um dos mais importantes problemas.²⁴

Esse debate leva novamente à questão sobre para que servem os mercados e o papel da concorrência. O papel principal dessa forma de rivalidade chamada concorrência não é alocativa, mas a de indutora de inovação. Ou seja, finalmente, voltamos para a essência do processo de desenvolvimento, tal como visto por Schumpeter.

Segundo esse autor, o capitalismo, por sua própria natureza, não pode ser estacionário. O processo de concorrência é um mecanismo de mudança, levando a um processo evolucionário.²⁵ As empresas inovam porque são obrigadas a fazê-lo pelo mecanismo da concorrência. Se as empresas fossem sujeitas às condições restritivas de um mercado perfeito com concorrência perfeita não sobreviveriam. É a necessidade de obter lucros superiores ao custo marginal, possível

para existência de poder de mercado que viabiliza o capitalismo, que faz esse sistema tão eficiente e tão dinâmico. De acordo com Schumpeter, desenvolvimento está relacionado à inovação, a capacidade de resposta de um agente inovador que dá um salto para o futuro, ou seja, realiza uma mudança, que pode ser descrita, mas não pode ser determinada *a priori*.²⁶

Esta visão de desenvolvimento schumpeteriana é compatível com a definição de desenvolvimento como crescimento com mudança estrutural sustentada pela tradição do estruturalismo latino-americano.²⁷ Ao fornecer aspectos dinâmicos da concorrência para a análise antitruste, várias das interpretações tradicionais dessa literatura têm de ser revistas.²⁸

Resta, portanto, a questão do papel de uma política de concorrência, para uma estratégia de desenvolvimento e, em especial, como aplicar esta política em um país como o Brasil. Estas questões serão discutidas na próxima seção.

5. Defesa da Concorrência para uma Política de Desenvolvimento

Desde a década de 1930 o Brasil tinha provisões na legislação relativas a questões concorrenciais. Mas a primeira lei brasileira de orientação antitruste apareceu em 1945, ao fim do Estado Novo, tendo como autor o Ministro do Trabalho, Agamennon Magalhães. O Decreto-Lei nº 7.666, chamado de Lei Malaia, criava a Comissão de Defesa Econômica e dava poderes ao governo para expropriar qualquer organização cujos negócios lesassem o interesse nacional, mencionando, especificamente, as empresas nacionais e estrangeiras, vinculadas aos trustes e cartéis. O Departamento de Estado dos EUA interpretou a legislação como um ato de nacionalismo econômico e pressionou o governo Vargas para revogá-la.²⁹ Setores oposicionistas protestaram contra a medida, qualificando a Comissão de Defesa Econômica como um instrumento nazifascista, que ameaçava a economia brasileira. A Lei foi revogada pelo Presidente Provisório José Linhares, poucos dias depois da deposição de Vargas.

Na Constituição de 1946 o art. 148 estabelecia que:

A Lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso econômico inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.³⁰

Esse artigo constitucional levou ao Projeto de Lei nº122 de 1948, que também era de autoria do então deputado Agamennon Magalhães, que tinha por finalidade regular o poder econômico. Essa iniciativa encontrou grande oposição no legislativo e o projeto não foi aprovado no Congresso brasileiro.

of the mail coaches in circulation in a step-wise adapting manner. But add as many mail coaches as you please, you will never get a railroad by so doing. This kind of "novelty" constitutes what we here understand as "development", which can now be exactly defined as: transition from one norm of the economic system to another norm in such a way that this transition cannot be decomposed into infinitesimal steps." Schumpeter, 1932, p. 10.

27. Essa é também a definição dos pioneiros da teoria do desenvolvimento. Ver, por exemplo, Meier, 1984, p. 6.

28. Ver, por exemplo, Hovenkamp, 2008 e McCraw, 2008.

29. Essa pressão é relatada por telegrama de 27/6/1945, nº 26, reservado, do embaixador brasileiro em Washington ao Presidente da República. Ver Moniz Bandeira, 1975, p. 3, nota.

30. Brasil. Constituição Federal de 1946. Ver para um histórico das provisões legais com caráter antitruste nesse período, Bagnoli, 2005, p. 86-87.

Finalmente, foi aprovada a Lei nº 4.137/62, que criava, através do artigo 8º, o Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência, com a finalidade de apurar e reprimir os abusos de poder econômico. Esta legislação tinha como preocupação a repressão a cartéis, e tendo sido criada em um momento de grande instabilidade política ainda no regime parlamentarista, durante o governo Goulart, não produziu efeitos, não sendo na prática implementada.

Na Nova República a legislação de concorrência foi renovada, mantendo, no entanto, a característica anterior de definir de maneira vaga os ilícitos concorrenciais, sem criar mecanismos efetivos para repressão ao poder econômico. Mesmo assim foi aprovada uma nova regulamentação da Lei nº 4.137/62 através do Decreto nº 92.323, que revogava o Decreto nº 52.025 de 1963. Nessa década foi dado um passo importante para um marco jurídico duradouro da legislação antitruste através da aprovação na Constituição Federal de 1988, no título VII, que trata da ordem econômica, de um princípio geral que determinava a repressão do “*abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros*”.³¹

No governo Collor, no início da década de 1990, a motivação para a aprovação de uma legislação de defesa da concorrência através de Lei Ordinária e, ainda, a criação de mecanismos legais para sua implementação, foi distinta dos períodos anteriores. Como muitas medidas desse governo, a legislação antitruste aprovada nesse período foi influenciada por uma visão intervencionista, embora pretensamente *market friendly*, pela qual o executivo pretendia impor sua agenda de reforma do Estado.³²

A criação do atual Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência ocorreu durante o governo Itamar Franco, tendo Rubens Recúpero como Ministro da Fazenda. A Lei 8.884 de 11 de junho de 1994 foi promulgada quando o Plano Real estava sendo executado e fazia parte do conjunto de mudanças institucionais que marcaria a transição para uma nova ordem econômica. Sua motivação imediata era criar bases institucionais para garantir preços moderados, promovendo um ambiente competitivo, que seria compatível com uma economia com baixa inflação. A Defesa da Concorrência seria, assim, um modelo alternativo (liberal) que deveria substituir os velhos mecanismos (intervencionistas) de administração de preços. A nova legislação criou o moderno Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, em que a Secretaria de Defesa Econômica do Ministério da Justiça e a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda eram órgãos de instrução e o Cade atuava como tribunal administrativo, através de conselheiros, indicados pelo executivo, aprovados pelo Senado, com mandato fixo, e com grande autonomia para interpretar e implementar a Lei 8.884/94.

Observe-se que embora promovido na década de 1990 pela agenda liberal, o tema das políticas de concorrência não é tratado na literatura econômica apenas

31. Art. 173, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988.

32. Nessa linha foi promulgada em 27/12/1990 a Lei nº 8.137, que configurava os atos contrários à ordem econômica como crime e, um pouco depois, em 9/1/1991, a Lei nº 8.158/91, normatizando, na esfera administrativa, a defesa da concorrência.

33. No Brasil, além dos trabalhos conhecidos de Moniz Bandeira, 1975 e Kurt Mirow, 1978, foram publicados no Brasil obras de cunho nacionalista que criticavam a ação de cartéis internacionais no Brasil, tais como Magalhães, 1965, Pereira, 1974 e Gasparian, 1966.

sob essa ótica. Está presente, de forma difusa, na literatura de tradição desenvolvimentista e, ainda, na crítica sobre a ação do grande capital na América Latina e no Brasil.³³ Prebisch reconhecia tanto o papel da concorrência em economias capitalistas, assim como suas limitações.³⁴ Segundo Prebisch, a concorrência deveria ser usada como instrumento de promoção do desenvolvimento. Nesse sentido ele atacava o protecionismo dos países centrais que agravava as disparidades entre renda e produtividade entre as nações e defendia o protecionismo na periferia, “*desde que não ultrapasse certos limites*”.³⁵ Além disso, vários autores da primeira geração de economistas do desenvolvimento, como Rosentein-Rodin, reconheciam que os mercados de países subdesenvolvidos eram mais imperfeitos do que nos países industriais avançados.³⁶

A ideia de que cartéis internacionais atuavam reduzindo as concorrências e promovendo sua própria agenda de investimento internacional estava presente, também, na visão de ativistas em países desenvolvidos, assim como em autores nacionalistas no Brasil.³⁷ Nessa linha, as primeiras publicações que defendem que ações anticoncorrenciais deveriam ser combatidas no Brasil, não têm enfoque liberal. Ao contrário, os livros de Moniz Bandeira (1975) e de Kurt Mirow (1976) publicados na década de 1970 tinham por objetivo estudar o funcionamento do cartéis formados por grandes empresas internacionais e que, na visão dos autores, tinham profundo impacto no funcionamento do capitalismo no país.

No entanto, na agenda liberal da década de 1990 a legislação de defesa da concorrência seria uma nova forma de regular preço, sem a intervenção direta do governo, em uma nova conjuntura econômica, com preços estabilizados.³⁸ Da mesma forma, as agências reguladoras, que surgem após 1997, em decorrência do avanço da política de privatização no Brasil, foram também criadas dentro da mesma onda de construção de instituições, para gerir um Estado reformado. Estas organizações, inspiradas no modelo norte-americano, eram estranhas à tradição jurídica brasileira e sua implantação no Brasil encontrou várias dificuldades.

Em sua forma ideal, agências reguladoras são instituições que fazem regulação por setor específico (*ex ante*), distinguindo-se de uma Agência Antitruste, que atua *ex post* aplicando a Lei de Defesa da Concorrência. Na visão da Nova Teoria Institucional, as Agências Reguladoras, assim como o Órgão de Defesa da Concorrência, deveriam ser agências de Estado mas autônomas com referência ao governo, a qual não devem estar subordinadas. No entanto, no direito brasileiro as autarquias não cumprem o mesmo papel. Sua origem é o direito italiano, e foi acolhida no Brasil para exercer, de forma indireta, funções de governo.³⁹ Ou seja, pela lei brasileira elas são órgãos de Estado, que permitem o governo cumprir suas funções de forma descentralizada.

Portanto, há uma clara indefinição sobre a natureza jurídica das agências

34. “A fully recognize the value of competition, notwithstanding the well-known fact that it is far from being prevalent”, Prebisch, 1984, p. 189.

35. Prebisch, 1984, p. 180.

36. “[...] the markets in underdeveloped countries are even more imperfect than in developed countries, Rosentein-Rodin, 1984, p. 211.

37. Para a visão do papel dos Cartéis Internacionais segundo os EUA, ver Fox, 2003, p. 343 e no caso brasileiro, ver Moniz Bandeira, 1975.

38. Ver a cartilha publicada pelo Cade durante a gestão de seu primeiro presidente, Gesner de Oliveira Filho, e republicada pela Editora Revista dos Tribunais, com a Legislação de Defesa Comercial e de Concorrência. Ver Marques, 2004.

39. A figura jurídica das autarquias aparecem no Brasil pelo Decreto-Lei nº 6.016 de 22 de novembro de 1943 e são definidas, atualmente, pelo Decreto-Lei nº 200/67, artigo 5º, que estabelece que essas são “serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias, para executar atividades típicas da administração pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

reguladoras e da autoridade de defesa da concorrência no Brasil, na medida em que elas foram criadas como órgão de Estado, para cumprir uma função que se propunha independente do governo, em que este papel não está nitidamente previsto na tradição jurídica brasileira. Na prática, essa independência do governo teria de ser conquistada pela atuação efetiva dessas organizações e pelo reconhecimento da sociedade de seu papel no aparato público brasileiro – criando uma prática institucional, previamente, inexistente no Brasil.

Observe-se que a ideia original da criação de instituições segundo um modelo liberal nunca foi realizada no Brasil. O Cade foi aos poucos construindo uma jurisprudência que adequava princípios gerais da literatura de defesa da concorrência, particularmente, aquela da tradição pós-Chicago, às particularidades da realidade econômica brasileira.⁴⁰ Dessa forma, as decisões desse órgão não impediram um aumento de concentração econômica no Brasil que resultou da pressão concorrencial oriunda da redução das barreiras tarifárias (e, portanto, da maior contestabilidade do mercado) e da necessidade de aumentar a escala doméstica para fazer face aos desafios da globalização econômica nas duas últimas décadas.⁴¹

Embora a origem da doutrina jurídica e econômica antitruste seja norte-americana, com a difusão de legislações de defesa da concorrência no mundo, surgiram fortes tradições jurídicas sobre esses temas em outras jurisdições. No sistema norte-americano sua implementação dá-se essencialmente através de ações no âmbito do judiciário. Duas características do moderno norte-americano fazem dele um caso singular: em primeiro lugar, o caráter penal de algumas práticas anticoncorrenciais, como o cartel, cuja implementação pelo Departamento de Justiça norte-americano, tem levado a várias condenações de penas de prisão aos infratores, além de penas pecuniárias; em segundo lugar, o peso da ação privada na repressão às ações anticoncorrenciais, em virtude do princípio do valor da indenização ser três vezes superior ao dano causado (*triple-damage*).⁴² Nessa linha, o principal papel do Federal Trade Commission (FTC) que corresponde ao Cade no Brasil, está no estabelecimento do controle de fusões e aquisições e não na repressão das condutas anticoncorrenciais. Na Europa, ao contrário, a implementação das políticas de defesa da concorrência são essencialmente administrativas, realizadas pela Direção Geral (DG) de Concorrência da Comissão Europeia.

O direito de defesa da concorrência tem, no Brasil e em outras jurisdições, duas questões principais: (i) A repressão às condutas anticompetitivas, das quais a mais grave delas é a prática de cartel; (ii) Os princípios, normas e imposições legais que regem os Atos de Concentração, ou seja, as operações de aquisição ou de fusão de empresas. Dessas práticas todas as correntes econômicas reconhecem que cartéis devem ser combatidos, uma vez que sua atuação é altamente nefasta ao bem-estar dos consumidores e ao desenvolvimento econômico. Há,

40. Para uma discussão sobre a tomada de decisões no Cade, ver os depoimentos dos conselheiros tomados pelo advogado Pedro Dutra, 2009.

41. Ver sobre esse ponto interessante artigo de Amann & Baer, 2008. Observe que da mesma forma as agências reguladoras no Brasil não vêm tendo um papel de mera correção das falhas de mercado e promoção da concorrência, mas têm tido preocupações de formular modelo regulatórios compatíveis com políticas públicas de longo prazo no Brasil. Ver, para uma discussão sobre a regulação econômica no Brasil, tendo como exemplo o caso das telecomunicações, Prado, Amorelli & Britto, 2007.

42. Ver Ginsburg, 2005.

no entanto, grande dificuldade de repressão aos cartéis internacionais, na medida em que as legislações dos países industriais avançados consideram legais cartéis de exportação, os quais não afetam seus consumidores, mas os de outros países.⁴³ Por outro lado, há práticas de cooperação entre concorrentes que são legítimas e legais. Por exemplo, são legítimas políticas de coordenação econômica empreendida pelos governos como parte de uma política industrial e várias jurisdições (entre elas os EUA e a União Europeia) têm segmentos da economia que desfrutam isenções sobre questões antitrustes.⁴⁴

Ao contrário da unanimidade da doutrina quanto aos efeitos nefastos dos cartéis, a aplicação da política concorrencial na avaliação da concentração econômica, como resultado da fusão e da aquisição de empresas, é sujeita a diferentes interpretações e sua aplicação é distinta em diferentes jurisdições. Na tradição norte-americana, particularmente, na visão da abordagem de estrutura-conduta-desempenho (em oposição a uma visão menos intervencionista da escola de Chicago) é dada uma grande ênfase aos riscos da concentração econômica. Mas na Europa, principalmente na Ásia, os atos de concentração são analisados considerando-se seus efeitos dinâmicos sobre a economia.

Uma visão tradicional da legislação de defesa da concorrência como guardião do bem-estar do consumidor, com uma abordagem estática de maximização das eficiências de Pareto, pode entrar em conflito com uma estratégia de desenvolvimento que considera ser necessário combinar defesa da concorrência com políticas industrial e de comércio exterior ativas. No modelo de política antitruste recomendada pelos ideólogos das reformas liberais da década de 1990 havia uma profunda distinção entre políticas antitruste, que promoveria a concorrência e promoveria eficiência através dos mecanismos de mercado e a política industrial (ou política comercial estratégica) que aumentaria a intervenção do Estado na economia e reduziria o papel do mercado.

Outro entendimento do papel das políticas de concorrência tem sido defendido por economistas oriundos de países em desenvolvimento.⁴⁵ Nessa linha, Ajit Singh apresentou uma detalhada análise das especificidades dos países em desenvolvimento que justificam que políticas antitruste sejam aplicadas em conjunção com as políticas industriais. Um exemplo da aplicação dessa abordagem é a experiência de países com estados desenvolvimentistas, com os do Leste Asiático, que aplicam a legislação antitruste de forma complementar e não em oposição às políticas industriais. Seguindo essa interpretação, o diretor da Autoridade de Defesa da Concorrência da China-Taipé, Chih-Chung Shin, considera que a política industrial e a política de concorrência têm os mesmos objetivos, que é o de promover eficiência, embora usem instrumentos distintos e algumas vezes contraditórios.⁴⁶

Takako Ishihara, analisando o caso japonês, argumenta que a política industrial pode ser definida de duas formas: (i) como um nome genérico de políticas

43. Para conflitos entre as aplicações de políticas de concorrência e as dificuldades na convergência dessa legislação, ver Scherer, 1997.

44. Laurence J. White, 2008, relata a existência de exclusões de jurisdição para questões antitrustes nos EUA em áreas tão diversas como cooperativas agrícolas, cooperativas de pesca; seguro; associações de exportação; cooperativas e *joint ventures* de pesquisa; *Joint Ventures* de Jornais, “conferências” de transporte marítimo, etc.

45. Entre os defensores desta visão estão Ajit Singh, da Universidade de Cambridge, Robert Gilpin e Aditya Bhattacharjea, 2006.

Ver o artigo de Singh, 2004 e também Gilpin, 2001, p. 192-193.

46. Ver Shin, 2005.

47. Ver também Ishihara, 2005, p. 2.

48. Takako Ishihara atribui essa ideia ao professor Y. Noguchi, que estudou o sistema econômico associado a esse tipo de visão, o chamado “Regime de 1940”. Ver NOGUCHI, Y., 1995, citado por Ishihara, 2005, p. 3.

49. Por exemplo, a política de concorrência do Japão estimulou a formação de Keiretsus, que foram fundamentais para o aumento da produtividade da indústria japonesa e para sua expansão nos mercados internacionais. Ver Gilpin, 2001, p. 163.

50. Os casos foram a fusão da empresa Belgo-Brasileira InBev com a Anheuser-Busch, proprietária da Budweiser – aprovado com restrição. A tentativa de aquisição da Coca-Cola do fabricante de suco chinês Huiyuan, que foi rejeitado. A aquisição do controle da empresa de plástico britânica Lucite International Group pela empresa japonesa Mitsubishi – que foi aprovada com restrições. Para uma análise dessas operações, ver Zhang & Zhang, 2009.

51. Há muito pouco tempo, as quatro economias em desenvolvimento de mais rápido crescimento da Ásia (China, Índia, Hong Kong e Cingapura) não tinham um sistema legal que atuasse formalmente promovendo uma legislação antitruste. Ver Ma, 2011, p. 302.

públicas relativas às indústrias e (ii) como uma definição de políticas restritas a proteger e promover indústrias.⁴⁷ Segundo a definição mais ampla, política industrial consistiria em (a) políticas relativas ao desenvolvimento da infraestrutura para as diversas indústrias; (b) políticas relativas à alocação de recursos entre indústrias, ou seja, promoção de indústrias ou ao ajustamento de indústrias e (c) políticas de organização industrial com efeitos sobre a estrutura dos mercados e a conduta no mercado de indústrias específicas. Ou seja, as políticas industriais envolveriam não apenas políticas para promover ou proteger indústrias individuais, mas também as políticas para preservar e fortalecer as bases para a economia de mercado, as chamadas políticas de concorrência.

Ishihara recorre à história da industrialização do Japão no pós-guerra para mostrar como a chamada Doutrina da Prioridade da Produção estava associada à ideia de que o aumento da produtividade e todos os setores industriais resultariam na melhoria do padrão de vida, portanto do bem-estar social dos japoneses.⁴⁸ Quando nesse período a expansão de um setor implicava redução da concorrência, resolvia-se por privilegiar o crescimento em prejuízo da concorrência.⁴⁹

A China, entre os grandes países asiáticos, é o que usa o instrumento de promoção da competição de forma mais pragmática, com princípios próprios, distintos da literatura econômica antitruste tradicional. A Lei Antimonopólio da China entrou em vigor a partir de 1º de agosto de 2008 e é implementada pelo Escritório de Concorrência do Ministério do Comércio (Mofcom). Até hoje entre os Atos de Concentração de repercussão internacional analisados pelo Mofcom, dois foram aprovados com restrição e um foi rejeitado.⁵⁰ Em todos os casos envolviam empresas estrangeiras e os princípios econômicos das restrições impostas não foram revelados.

Embora por razões teóricas o ambiente concorrencial seja um importante fator para a promoção do desenvolvimento, as evidências, que uma legislação de defesa da concorrência é, por si só, condição suficiente (ou mesmo necessária) para promover concorrência, são controvertidas.⁵¹ Estudos empíricos mostram que há correlação entre a existência de leis de defesa da concorrência e desempenho da economia, medida pela taxa de crescimento do PIB ou pelo crescimento da produtividade total dos fatores.⁵² Esse tipo de estudo, no entanto, não tem informações sobre a extensão e a intensidade da implementação dessa legislação e não pode estabelecer com precisão a relação entre essas leis e o crescimento econômico.

Por outro lado, um interessante estudo recente de Tay-Cheng Ma mostrou um cenário mais complexo para a relação entre legislação de defesa da concorrência e crescimento: as regressões estimadas pelo autor sugerem que quanto maior os esforços de promoção de eficiência, maior os efeitos da política de concorrência.⁵³ Ou seja, sua conclusão é de que a legislação que promove competição pode apenas prover condições para a existência de um ambiente

competitivo – mas não explica a extensão e a intensidade da concorrência. Neste caso, outras condições sociais e econômicas teriam de ser estudadas para se compreender os efeitos da legislação de defesa da concorrência na promoção do crescimento econômico.

Considerando-se esse conjunto de experiências, é inevitável que se levante a seguinte questão: na perspectiva de uma política de desenvolvimento, o que justifica no Brasil um sistema de defesa de concorrência? A resposta a essa questão é simples: há dois processos em curso, que têm efeitos sobre bem-estar da população e sobre a taxa de crescimento da economia, que necessitam desse instrumento para serem enfrentados. Esses processos são: (i) a onda de fusões e aquisições, tanto por empresas internacionais e domésticas, que tem aumentado o grau de concentração da economia brasileira;⁵⁴ (ii) a ação de cartéis internacionais e domésticos, que têm efeitos distributivos perversos, transferindo a renda do consumidor para os acionistas de grandes empresas, reduzindo os incentivos ao investimento e a diversificação de produtos.⁵⁵

Para atuar nessas duas frentes, o Cade necessita de capacidade operacional e, ainda, agir com princípios econômicos e jurídicos compatíveis com uma estratégia doméstica de promoção do desenvolvimento econômico. No caso da análise de fusões, é necessário avaliar aquelas que surgem da necessidade de se responder ao aumento da concentração internacional e os casos cujos efeitos para os consumidores domésticos ultrapassam os benefícios auferidos por aumento de eficiência.

Por outro lado, há hoje no país pouca relação e comunicação insuficiente entre as autoridades de defesa da concorrência e outros setores que atuam com políticas públicas que afetam a concorrência. Essa pouca coordenação se expressa na ausência de considerações concorrenciais para as negociações comerciais brasileiras, inclusive no que se refere a acordos tarifários. Há ainda insuficientes considerações sobre questões concorrenciais na política industrial brasileira e nos órgãos que a implementam, como o BNDES. Ou seja, qualquer formulação de uma política de defesa da concorrência para uma estratégia de desenvolvimento no Brasil, tem como ponto de partida a busca de mecanismos para maior integração entre três dimensões da política pública: a política anti-truste, a política industrial e a política de comércio exterior.

52. Ver Dutz & Hayri, 2000.

53. Ver Tay-Cheng Ma, 2011.

54. O número de Atos de Concentração analisados pelo Cade anualmente oscila entre um mínimo de 393 casos em 2005 (logo após uma mudança da jurisprudência que dava uma interpretação mais restrita ao critério de faturamento) a um máximo de 638 em 2008 (dados disponíveis no site do Cade – www.cade.gov.br). Fusões e aquisições ocorrem, em geral, em ondas, tais como o processo de globalização na década de 1990 ou os efeitos da crise internacional depois de 2008. Ver, para uma discussão sobre o efeito das fusões internacionais para os países em desenvolvimento, Ajit Singh, 2002.

55. O número de Processos Administrativos por infração à ordem econômica vem aumentando nesta década, assim como o valor das multas impostas. Por exemplo, em caso recente (setembro de 2010) foi condenado um cartel que envolvia empresas de gás industrial e cinco delas condenadas com multas totais de 2,2 bilhões de reais, todas transnacionais, entre elas empresas tradicionais, como a White Martins.

6. Conclusão

Instituições são plásticas e atendem às condições econômicas, políticas e sociais em que se desenvolvem. O sistema atual de defesa da concorrência no Brasil foi criado como parte de uma agenda neoliberal que recomendava a construção de instituições com políticas *market friendly*. O neoliberalismo militante da década de 1990 defendia retoricamente a redução do papel do Estado na economia. No campo das políticas públicas, no entanto, o que esse movimento buscava era reformar o papel do Estado para viabilizar políticas que considerava desejáveis. No entanto, essas reformas institucionais não alcançaram necessariamente os resultados pretendidos. Na área de Defesa da Concorrência essas reformas criaram bases legais para uma ação efetiva do Estado para impor limites ao poder econômico, o que ativistas, como Agamennnon Magalhães, não tinham conseguido aprovar no passado. O desafio, no entanto, é usar esse sistema (e essas instituições) para políticas de desenvolvimento. Ou seja, a política antitruste deve ser um instrumento de uma política de desenvolvimento, aumentando a eficiência da política industrial e da política de comércio exterior. Nesse caso, o papel do mercado é de instrumento de uma estratégia de desenvolvimento e não de promotor exclusivo das eficiências de Pareto de uma concepção estática de bem-estar do consumidor.

As instituições importam porque o custo (e eficácia) da intervenção do Estado depende do funcionamento das instituições. Ou seja, em sociedades com instituições que têm alto grau de legitimidade e funcionam adequadamente, as ações do Estado e também o funcionamento do mercado (que é uma instituição) podem produzir resultados melhores, a custos mais baixos de tributação e de fiscalização. Mas instituições são plásticas e podem cumprir papéis diferentes, quando se alteram as condições econômicas e políticas que lhe deram origem.

As legislações de defesa da concorrência e as agências reguladoras têm papéis distintos nos países em desenvolvimento e nos países desenvolvidos. No primeiro caso, a principal função é promover o aumento do nível de investimento e maximizar o bem-estar da sociedade em um contexto dinâmico, ou seja, contribuir para a efetividade das políticas de desenvolvimento. No segundo caso, seu objetivo é mais modesto: apenas garantir o bem-estar do consumidor. Políticas antitruste devem combinar-se nos países em desenvolvimento com políticas industriais e de comércio exterior. Nesse caso, a prioridade não é promover as tradicionais eficiências alocativa ou produtiva, mas garantir os efeitos sobre a inovação e o crescimento econômico da eficiência dinâmica schumpeteriana. §

Referências bibliográficas

- AMMAN, E. & BAER, W. Neo-liberalism and Market Concentration in Brazil: The Emergence of a Contradiction? *Quarterly Review of Economics and Finance*, 48, 2008, p. 252-262.
- ARROW, K. Limited Knowledge and Economic Analysis. *American Economic Review*, LXIV, 1974, 1-10.
- BAGNOLI, V. *Introdução ao direito da concorrência*. São Paulo: Editora Singular, 2005.
- BAIN, J. S. *Industrial Organization*. Nova York: John Wiley and Sons, 1968.
- BHATTACHARJEA, A. The Case for a Multilateral Agreement on Competition Policy: A Development Country Perspective. *Journal of International Economic Law*, 9 (2), p. 293-323, 2006.
- BOAS, T. C. & GANS-MORSE. Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan. *Studies in Comparative International Development*, Springer, nº 44, p. 137-161, 2009.
- BORK, R. *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*. Nova York: Basic Books, 1978.
- BURKI, S. J. & PERRY G. E. *The Long March*. World Bank, 1997.
- _____. *Beyond the Washington Consensus*. The World Bank Latin American & Caribbean Studies, 1998.
- CLARK, J. M. Toward a Concept of Workable Competition. *American Economic Review*, June 30, 1940, p. 241-56.
- COASE, R. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, III, 1960, 1-44.
- COMBARNOUS, F. & ROUGIER, E. Institutions – Socio-Economic Models and Development: An Overview of the Literature and a Methodology, mimeo., 2011.
- DAVID, P. Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review*, 75(2), May, 1985.
- DAVID, P. Path dependence, its critics and the quest for historical economics. In: GARROUSTE & IOANNILIS (org.), *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas: Past and Present*, Edward Elgar Publishing, 2001.
- DEBREU, G. – *The Theory of Value*. Nova York: John Wiley and Sons, 1959.
- DUTRA, P. *Conversando com o Cade*. São Paulo: Editora Singular, 2009.
- DUTZ, M. A. & HAYRI, A. *Does More Intense Competition Lead to Higher Growth*. World Bank, Policy Research Working Paper nº 2.320, 2000.
- ERBER, F. S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula. *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 1, janeiro-março de 2011.
- ERBER, F. S. Convenções de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política. Textos para discussão Cepal-Ipea, 2010.
- FOX, E. M. Competition Law. In: LOWNFELD, A. F., *International Economic Law*, 2003.
- GALOR, O. & WEIL, D. Population, Technology and Growth: From Malthusian Stagnation to the Demographic Transition and Beyond. *American Economic Review*, vol. 90, nº 4, setembro, 2000, p. 806-828.
- GASPARIAN, F. *Em defesa da economia nacional*. Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1966.
- GILPIN, R. *Global Political Economy*. Princeton University Press, 2001.
- GISBURG, D. H. Comparing Antitrust Enforcement in the USA and Europe. *Journal of Competition Law and Economics*, 1(3), p. 427-439, 2005.
- GREIF, A. Historical and Comparative Institutional Analysis. *The American Economic Review*, vol. 88, nº 2, *Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association*, May, 1998, p. 80-84.
- HADFIELD, G. K. *The Quality of Law in Civil Code and Common Law Regimes: Judicial Incentives, Legal Human Capital and the Evolution of the Law*. American Law and Economics Association Annual Meetings, paper 40, 2006.
- HAYEK, F. A. The use of Knowledge in Society. *American Economic Review*, XXXV, p. 519-530, 1945.
- HEERTJE, A. From Schumpeter to Stiglitz. *Journal of Evolutionary Economics*, Springer-Verlag, 1997.
- HILDEBRAND, D. *The Role of Economic Analysis in the EC Competition Rules*. Kluwer Law International, 2nd ed, 2002.
- HOVENKAMP, H. Schumpeterian Competition and Antitrust. *Competition Policy International*, 4, 2008.
- ISHIHARA, T. *Industrial Policy and Competition Policy*. Trabalho apresentado no “12th Technical Training course on the Antimonopoly Act and Competition Policy, agosto/setembro de 2005, Osaka and Tokyo, Japan, disponível em <http://www.jftc.go.jp/eacpf/05/jicatext2/0826Ind.pdf>, acesso em 2/7/2011.
- KHALIL, E. L. Why Europe? A Critique of Institutional and Culturalist Economics. *Journal of Economic Surveys*, Blackwell, Oxford, UK, 2010, doi:10.1111/j.1467-6419.2010.00654.x.
- KOVACIC, W. E. & SHAPIRO, C. Antitrust: A Century of Economic and Legal Thinking. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, nº 1, Winter 2000, p. 43-60.
- KRUGMAN, P. Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1992, publicado em março de 1993.
- LEVENSTEIN, M. & SUSLOW, V. *Private International Cartels and Their Effect on Developing Countries*, Background Papers for World Bank's World Development Report, 2001.
- MA, Tay-Cheng. The Effect of Competition Law Enforcement on Economic Growth. *Journal of Competition Law & Economics*, 7 (2), p. 301-324, January, 2011.
- MAGALHÃES, P. G. *A nova liberdade — combate aos trustes e cartéis*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1965.
- MARQUES, F. O. (org.). *Legislação de defesa comercial e da concorrência*. Editora Revista dos Tribunais, 5ª ed., 2004.
- MARSHALL, A. *Principles of Economics*. Macmillan, 1890.
- MASON, E. S. Price and Production Policies of Large-scale Enterprise. *American Economic Review*, 29, p. 61-79, March 1939.
- MCCRAW, T. K. Joseph Schumpeter on Competition. *Competition Policy International*, 4, 2008.
- MEIER, G. & SEERS, D. (org.). *Pioneers in Development*. World Bank & Oxford University Press, 1984.
- MIROW, K. R. *A ditadura dos cartéis: anatomia de um subdesenvolvimento*. Civilização Brasileira, 1978.
- MIROWSKI, P. & PLEHWE, D. (org.). *The Road from Mont Pèlerin*. Harvard University Press, 2009.
- MONIZ BANDEIRA. *Cartéis e desnacionalização — a experiência brasileira: 1964-1974*. Civilização Brasileira, 1975.
- NOGUCHI, Y. *1940 nen Taisei* (O regime de 1940). Toyo Keizai Sinpo-sha, Tokyo, Japan.
- NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performances*. Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, D. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton, 1981.

- PEREIRA, O. D. *Multinacionais no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1974.
- PIGOU, A. C. *The Economics of Welfare*. London: Macmillan, 1920.
- PRADO, L. C. D.; AMORELLI, M. & BRITTO, T. Mercado convergente de serviços de telecomunicações e serviços de valor adicionado: problemas jurídicos e econômicos para fomentar a concorrência e a inovação tecnológica no Brasil. *Revista de Direito de Informática e Telecomunicações (RDIT)*. Belo Horizonte: Editora Fórum, n° 2, jan-jun, 2007, p. 151-176.
- PREBISCH, R. Five Stages in My Thinking on Development. In: MEIER & SEERS, D. (org.). *Pioneers in Development*, World Bank & Oxford University Press, 1984.
- ROSESTEIN-RODAN, P. N. Nature Facit Saltum: Analysis of the Disequilibrium. In: MEIER & SEERS, D. (org.). *Pioneers in Development*, World Bank & Oxford University Press, 1984.
- _____. Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*, vol. 53, June-September 1943.
- SCHERER, F. M. Competition Policy Convergence: Where Next? *Empirica*, 24, p. 5-19, Kluwer Academic Publisher, Netherlands, 1997.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Publicado originalmente em 1942, por Harper & Brothers, reprint, edição Harperperennial, HarperCollins, 2008.
- _____. *Development*, Festschrift offered to Emil Lederer in Honour of his 50th birthday on 22 July, 1932 (unpublished). Translate by Becker, M. & Knuden, T., disponível em www.schumpeter.info.
- SHIN, Chih-Chung. *Interrelations Between Competition Policy and Industrial/Development Policies*. Paper for the Second East Asia Conference on Competition Law and Policy, Bogor, Indonesia, 3-4 April, 2005.
- SIDAK, J. G. & TEECE, D. J. Dinamic Competition in Antitrust Law. *Journal of Competition Law & Economics*, 5(4), p. 581-631, November 2009.
- SINGH, A. Multilateral Competition Policy and Economic Development: A Developing Country Perspective on the European Community Proposals. *Unctad Series on Issues in Competition Law and Policy*. United Nations, Geneva, 2004.
- _____. Competition and Competition Policy in Emerging Markets: International and Developmental Dimensions. *G24 Discussion Paper Series*, Unctad & Center for International Development-Harvard University, n° 18, New York & Geneva, September, 2002.
- STIGLER, G. J. Perfect Competition, Historically Contemplated. *Journal of Political Economy*, 65, 1957.
- STIGLITZ, J. E. The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n° 4, p. 1441-1478, 2000.
- _____. *The Economic Role of the State*. Basil Blackwell, Oxford.
- _____. *Whither Socialism?* MIT Press, Cambridge, EUA, 1994.
- Unctad. *World Investment Prospect Survey 2009-2011*. United Nations, New York and Geneva, 2009.
- WHITE, L. *Antitrust Policy and Industrial Policy: A View from the US*. Reg-Market Center, AEI Center for Regulatory and Market Studies, Brooking Joint Center, 2008.
- WILLIAMSON, J. *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*. A Lecture in the series "Practitioners of Development" delivered at the World Bank on January 13, 2004.
- _____. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.
- World Bank. *World Development Report: The Challengers of Development*, World Bank and Oxford University Press, Washington, DC, and New York, 1991.
- _____. *World Development Report: Building Institutions for Markets*. World Bank and Oxford University Press, Washington, DC, and New York, 2002.
- ZHANG, X. & ZHANG, V. Y. Chinese Merger Control: Patterns and Implications. *Journal of Competition Law and Economics*, 6(2), p. 477-496, 2008.

Marcos Costa Lima |

O Brasil na segunda década do século XXI: desafios, mudanças e novas questões

“Temos o dever de nos interrogar sobre as raízes dos problemas que afligem o povo e repudiar posições doutrinárias fundadas num reducionismo econômico”.

*Celso Furtado,
Em busca de novo modelo - reflexões sobre a crise contemporânea*

Pensar o futuro é sempre uma atividade arriscada. Ainda mais vivendo os efeitos de uma crise do capitalismo financeiro que já tem a duração de quatro anos. Por melhores que sejam os instrumentos para avaliar as tendências, a história é um livro cheio de surpresas e no qual muitas vezes os homens, as mulheres e suas ações podem transformar estruturas, há muito tempo cristalizadas. Temos presenciado manifestações sociais no mundo árabe, na Tunísia, onde uma rebelião popular derrubou o presidente Zine al Abidine Ben Ali, após 23 anos no poder, seguida pelo Egito, onde o conflito entre povo e autoridades acabou por destronar a ditadura de Hosni Mubarak, há 30 anos no poder.

Estas mobilizações têm se espalhado pelo Iêmen e Gabão, mas não só aí. Também no Bahrein, país onde os protestos têm, em grande parte, o objetivo de uma troca de sistema de governo de uma monarquia constitucional para um sistema parlamentarista, além de mais liberdades democráticas, de maior igualdade para a maioria xiita do país, que se queixa de discriminação por parte da dinastia sunita que os governa, a família Al-Khalifa.

Em outro diapasão, são os confrontos de rua na Grécia e na Espanha, que têm como motivo os sacrifícios que estão sendo impostos aos jovens, trabalhadores e classes populares, resultantes das formas de enfrentamento da crise financeira, mas que afetam diretamente o *status quo*.

François Chesnais¹ acaba de publicar um novo livro sobre a recente crise

1. CHESNAIS, F. (2011), “Les dettes illégitimes. Quand les banques font main basse sur les politiques publiques”, Paris: Éditions Raisons d’Agir.

financeira e seus desdobramentos na Europa.² Ele nos aponta a vulnerabilidade de que tomou conta dos bancos europeus, que, por alavancarem valores muito acima da qualidade de seus ativos, terminaram por exigir dos governos que seus países, em nome da “honorabilidade” da dívida, impusessem sacrifícios sobre jovens, trabalhadores e camadas populares, pela redução dos gastos sociais, com diminuição do efetivo de funcionários públicos, ou seja, com novos ataques aos sistemas de pensão e aumento do tempo de serviço.

Estes breves comentários sobre a crise financeira se justificam, pois uma questão de tamanha magnitude afetará, inexoravelmente, as tendências de um mundo em que a globalização está se expandindo cada vez mais. Nesta mesma direção a internacionalista inglesa Susan Strange disse há poucos anos que a autoridade dos governos de todos os Estados, grandes ou pequenos, fortes ou fracos, foi enfraquecida como resultado das mudanças tecnológicas e das finanças, bem como pela aceleração da integração das economias nacionais em uma única economia global de mercado.³

Pensar o Brasil para os próximos dez anos em seus desafios, mudanças e oportunidades, antes de tudo, requer uma abordagem compreensiva e articulada dos fenômenos econômicos, políticos, culturais e ambientais que nos conformam. Devemos estar ainda sintonizados com as heranças históricas que acompanham a nossa trajetória enquanto país colonizado e dependente.

Entre os nossos grandes pensadores, Celso Furtado foi certamente um dos mais lúcidos quando afirmou que “as economias subdesenvolvidas podem conhecer fases prolongadas de crescimento de seu produto global e *per capita*, sem reduzir o grau de dependência externa, e a heterogeneidade estrutural interna, que são características essenciais.”⁴

O economista sempre chamou atenção para a alienação de nossas elites, que sempre buscaram reproduzir internamente uma imagem que não condizia com as condições da maioria das gentes do país: “que esperar de um processo de crescimento que derivava seu dinamismo da reprodução indiscriminada de padrões de consumo de sociedades que já alcançaram níveis de produtividade e bem-estar muitas vezes superiores aos nossos?”⁵

Essa afirmativa nos remete a uma polêmica importante que provocou a intelectualidade latino-americana no final dos anos 1980, com o livro de Richard Morse,⁶ *O espelho de Próspero: cultura e ideias nas Américas*. Nele o autor fazia uma defesa e uma revalorização das influências ibéricas em comparação com o liberalismo anglo-saxão. Ou seja, a fé depositada na via ibérica e a simpatia por ela, com seu universalismo, contra a vertente protestante, pragmática e fria da ciência, despida de um humanismo com raízes em Tomás de Aquino.

Rodrigo Medina Zagni,⁷ ao analisar a questão latino-americana, fazia menção à célebre assertiva de Morse, segundo a qual “Há dois séculos um espelho norte-americano tem sido mostrado agressivamente ao Sul, com consequências

2. CHESNAIS, F. (2011) “La vulnérabilité du système financier, l'illégitimité de dettes publiques et le combat politique internationaliste pour leur annulation”. In Carré Rouge n° 45, avril, pp 33.

3. STRANGE, S. (2003), “The declining Authority of States”. In: HEL, D. & MCGREW, A., *The Global Transformations Reader*. Oxford: Polity, p. 133

4. FURTADO, C. (2002), *Em busca de novo modelo. Reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, p. 32.

5. FURTADO, C. (2002), op.cit.p. 35.

6. MORSE, R., *O espelho de Próspero: cultura e ideias nas Américas*. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Cia das Letras, 1988, pp. 13-14.

7. ZAGNI, R. M., “Reflexos Distorcidos no Espelho de Próspero. Hegemonia e Identidade Supranacional nas Relações entre EUA e América Latina, das Independências às Vésperas das Guerras Mundiais”. In: http://www.rumootolerancia.flch.usp.br/files/active/0/Reflexos_distorcidos_no_Espelho_de_Prospero.pdf. Acessado em 16/06/2011.

inquietantes. Talvez seja a hora de virar esse espelho”.⁸ Para Zagni, as obras de José Martí e Domingo Faustino Sarmiento enfrentaram talvez o dilema mais consistente no pensamento americanista, a saber, o da identidade latino-americana, cujo processo de formação passou obrigatoriamente pela construção de “inimigos comuns”, inicialmente as metrópoles europeias e posteriormente os Estados Unidos. A mudança do paradigma hegemônico da *pax britânica* para a *pax americana* está relacionada com a própria transição da hegemonia mundial britânica para a estadunidense, entre o final do século XIX e início do XX.

Mais contemporaneamente, e com forte simetria, estão as reflexões de Nestor Canclini, que entende que as interações entre culturas hegemônicas e subalternas são palcos de luta, mas também o lugar onde uns e outros dramatizam as experiências da alteridade e do reconhecimento. O confronto é um modo de encenar a desigualdade (embate para defender a especificidade) e a diferença (pensar em si mesmo através daquele que desafia).⁹

Simon Schwartzman,¹⁰ em sentido oposto, e profundamente crítico a Richard Morse por idealizar uma “essência milenar perdida” ou ainda a “nostalgia pela totalidade e pelo transcendente”, reagiu duramente à obra sustentando que era permeada de equívocos quando tentava “buscar, em um utópico passado ibérico, as fontes para uma civilização latino-americana que mostraria sua profunda superioridade em relação ao Ocidente em decadência”.

A obra de Celso Furtado¹¹ em grande medida dá razão a Morse quando nos diz que a tentativa das elites latino-americanas de reproduzirem o modelo anglo-saxão se dá por uma profunda heterogeneidade nos padrões de vida e de consumo na periferia:

A crise que aflige nosso povo não decorre apenas do amplo processo de reajustamento que se opera na economia mundial. Em grande medida, ela é o resultado de um impasse que se manifesta necessariamente em nossa sociedade, a qual pretende reproduzir a cultura material do capitalismo mais avançado, privando assim a grande maioria da população.

Em 1992, surge um forte movimento que passa a criticar as concepções dominantes de desenvolvimento, sejam liberais, sejam marxistas. A obra coletiva de Wolfgang Sachs¹² parte da afirmativa de que “os 40 últimos anos podem ser chamados de idade do desenvolvimento”. Essa época estaria chegando ao fim e os autores invocam a necessidade de um obituário do desenvolvimento. Um segundo livro coletivo, *The post-development reader*,¹³ procurou dar conteúdo à noção de “pós-desenvolvimento”.

Segundo Arturo Escobar (1992),¹⁴ que sintetiza esses movimentos intelectuais, a discussão se deu em três momentos: o primeiro, de modernização, também tido como liberal (1950-1960); o segundo, relativo à teoria da dependência e marxista, sobretudo (1960-1970), e o terceiro, das abordagens críticas

8. MORSE, R. op.cit. pp. 13-14.

9. CANCLINI, N. G. (1997). *Culturas Híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

10. SCHWARTZMAN, S. (1988) “O espelho de Morse”. *Novos estudos do Cebap*, n° 22, 1988, pp.185-92.

11. FURTADO, C., op.cit.p.35.

12. SACHS, W. (1992), (Ed.) *Development Dictionary*. London: Zed Books.

13. RAHNEMA MAJID & BAWTREE,V. (1997), (Ed), *The post-Development Reader*. London: Zed Books.

14. ESCOBAR, A. (2006), “Post-Development”. In: CLARK, D. A.: *The Elgar companion to development studies*. Cheltenham: Edward Elgar Publisher Ltda, p. 447:451.

e pós-estruturalistas (1980-1990). Esta última corrente centrava-se na revalorização das culturas vernáculas, baseando-se no conhecimento não apenas letrado e acadêmico, mas do homem comum, na tentativa de construir um mundo mais sustentável, tanto cultural quanto ecologicamente mais humano, procurando levar a sério os movimentos sociais e as mobilizações locais. Na síntese feliz de Escobar: “if another world is possible, than another development should also be possible”.¹⁵ O autor discorre sobre as polêmicas entre pós-estruturalistas e marxistas, os primeiros acusando os segundos de minimizarem as questões do simbólico, da cultura, e de manter as estruturas sistêmicas de poder, enquanto os marxistas nos acusavam de romantismo e de perda da dimensão real por estarem centrados no discurso.

A ideia aqui não foi aprofundar estas discussões. O objetivo central foi muito mais de introduzir a problematização do conceito de desenvolvimento, que se tornou difícil e incerto após estes trinta anos neoliberais. Os motivos são diversos, quando hoje se “requenta” o conceito de desenvolvimento, pelo prefixo neo. As razões estão na inabilidade do desenvolvimento tanto de realizar certas promessas quanto de responder à altura aos problemas fundamentais como a destruição ambiental, a permanência da pobreza e dos privilégios em escala global, a vulnerabilidade dos direitos humanos e o acirramento da violência e *do dano*¹⁶ em escalas locais, nacionais e internacionais. Neste sentido, ganham força as formulações que acentuam as críticas à matriz teórica ocidental, centradas em várias posições dos estudos pós-coloniais, que têm reivindicações emancipatórias.

Concluindo estas discussões de cunho mais teórico sobre o desenvolvimento, que interessam diretamente a esta reflexão, cabe ainda introduzir rapidamente a crítica de Gilbert Rist,¹⁷ cuja obra tenta apresentar os impasses do desenvolvimento, segundo ele centrado no mito do progresso e numa concepção linear de história do pensamento ocidental que, ao longo de sua trajetória – a partir de Bandung, passando pela Cepal –, acaba sendo reduzido apenas à redução da pobreza. Portanto, para ele, não cabe ressuscitar o desenvolvimento, que assim define:

Desenvolvimento consiste de um conjunto de práticas, às vezes aparecendo em conflito uma com a outra, que requer – para a reprodução da sociedade – a transformação geral e a destruição do ambiente natural e das relações sociais. Seu objetivo é aumentar a produção de mercadorias (bens e serviços) direcionadas pelo mecanismo da troca, para demanda efetiva.¹⁸

O maior problema do pós-desenvolvimento é que, muito embora sejam justas, muitas de suas críticas, como a de abrir várias veredas teóricas, são excessivamente demolidoras e não apresentam alternativas a contrapor.¹⁹

15. ESCOBAR, op.cit p. 450.

16. LINKLATER, A. (2011).

17. RIST, G. (2008), *The history of development: from western origins to global faith*. Londres: Zed Books.

18. RIST, G. (2008), op.cit. p. 13.

19. RADOMSKY, G. F. W. (2011), “Desenvolvimento, pós-estruturalismo e pós-desenvolvimento. A crítica da modernidade e a emergência de modernidades “alternativas”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 26, n. 75 fevereiro, p. 149:162.

De volta à dimensão empírica

Nas últimas duas décadas a distância em termos de rendimentos *per capita* entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento não parou de crescer até a crise de 2008. A renda *per capita* média dos oito principais países desenvolvidos no mundo (Estados Unidos, Canadá, Alemanha, França, Reino Unido, Itália, Japão e Austrália) em 1988 atingia US\$ 18.224, enquanto a renda média dos oito principais países em desenvolvimento (China, Índia, Indonésia, Brasil, México, Argentina, Rússia, África do Sul) atingia US\$ 1.325. Portanto, a diferença de renda per capita em 1988 representava US\$ 16.899. Em 2008, a renda média desses países desenvolvidos passou para US\$ 43.445, enquanto a renda média desses países em desenvolvimento cresceu mais de 4 vezes, atingindo US\$ 6.125. De todo modo, a diferença de renda *per capita* aumentou de US\$ 16.899 em 1988 para US\$ 37.320 em 2008. Ou seja, ampliou-se a divergência entre centro e periferia.

A América do Sul viveu um contexto característico, que intitulo *30 anos de hegemonia neoliberal* (1980/2010). Nesse período a região sofreu efeitos muito fortes das políticas de liberalização econômica, dos ajustes monitorados pelo FMI, da desregulamentação financeira, da privatização e da flexibilização das relações de trabalho. A articulação dessas políticas gerou efeitos econômicos e sociais desagregadores, e a sua violência, sobretudo para os setores que vivem de salário, foi justamente o que provocou a mudança política desses governos, com tendências que, em maior ou menor medida, sinalizaram para a retomada de políticas sociais mais amplas, capazes de recompor o dismantelamento do Estado e mesmo de aprofundar o processo integracionista regional, quando não buscar ampliar as relações internacionais Sul-Sul, reduzindo os processos anteriores de subordinação às potências do Norte.

Essas mudanças apontam para uma nova geografia política regional após 1999, com uma sequência de presidentes eleitos, *soi-disant* de esquerda ou de centro-esquerda: Hugo Chávez na Venezuela (1999); Luís Inácio Lula da Silva no Brasil (2003); Nestor Kirchner na Argentina (2003); Tabaré Vázquez no Uruguai (2005); Michelle Bachelet no Chile (2006); Evo Morales na Bolívia (2006); Rafael Correa no Equador (2007), Fernando Lugo no Paraguai (2008), e, recentemente, Ollanta Humala no Peru (2011), derrotando a tentativa de retorno do fujimorismo.²⁰

O Brasil, em particular, tem feito avanços em diversos parâmetros, mas, sobretudo, no seu problema estrutural mais grave, que são a pobreza e a desigualdade de renda. A política de transferência de renda pelos programas de combate à pobreza (benefício de prestação continuada; previdência rural e o Bolsa Família), que foi iniciada em meados dos anos 1990, ganhou impulsos substantivos, pois representava 6,9% do PIB em 2002 e saltou para 9,3% em

20. COSTA LIMA, M. (2011), "O caso do Mercosul como projeto de integração regional em perspectiva comparada com outras experiências internacionais". In: CAETANO, G. (Ed.): *Mercosur 20 años*. Montevideo: Cefir, p. 319:333.

2009. Só o programa Bolsa Família, que no início atingia 1,15 milhão de famílias, em 2003, chegou ao final de 2009 com cobertura para 12,37 milhões de famílias. Nesse contexto, a região Nordeste, que tem o maior número de pobres, passou a corresponder a mais de 50% dos beneficiados, ou 6,2 milhões de famílias em 2009.²¹ Essas políticas precisam estar mais articuladas com as políticas de saúde, educação e habitação.

*A Síntese dos Indicadores Sociais 2008 - uma análise das condições de vida da população brasileira*²² mostra que, entre 1997 e 2007, caiu de 31,6% para 23,5% o percentual de famílias com rendimento familiar *per capita* de até ½ salário mínimo. No Nordeste, essa queda foi ainda mais acentuada, passando de 53,9% para 43,1%, mas ainda englobando um número muito alto de pobres. No tocante à educação, a taxa de analfabetismo das pessoas com mais de 15 anos caiu de 14,7% para 10%, no entanto, persistia um número elevado de pessoas que não sabiam ler ou escrever: 14,1 milhões de analfabetos, dos quais 9 milhões eram pretos e pardos e mais da metade residia no Nordeste. Melhorou, nesse período, o percentual de estudantes que cursavam nível médio na idade adequada (15 a 17 anos), passando de 26,6% para 44,5%. Por outro lado, nesses dez anos aumentou a desigualdade de acesso de brancos, pretos e pardos ao nível superior. Em 1997, apenas 9,6% dos brancos e 2,2% dos pretos e pardos, de 25 anos ou mais, tinham nível superior completo no país; em 2007, esses percentuais aumentaram para 13,4% e 4,0%, respectivamente, refletindo o quanto ainda falta realizar para ampliar a qualificação da população brasileira. As consequências das desigualdades educacionais se refletem nos rendimentos médios dos pretos e pardos, que são cerca de 50% menores que os rendimentos dos brancos.

A partir de alguns números presentes nos “Indicadores Nacionais de Ciência e Tecnologia”,²³ de 2010, temos, resumidamente, resultados sobre o financiamento da pesquisa no Brasil de hoje, que indicam graves assimetrias regionais, em especial com relação à participação do governo federal no financiamento e consolidação das áreas de pesquisa e de formação científica. Por exiguidade de espaço me furtarei a comentar as estatísticas, que são autoexplicativas em muitos de seus aspectos.²⁴

O dispêndio nacional em C&T, em valores correntes relacionados ao PIB, em 2008 foi de R\$ 43,09 bilhões, ou 1,43% do PIB, dos quais 54% públicos e 46% empresariais.

Dos dispêndios públicos em P&D por objetivo socioeconômico, o maior valor vai para as instituições de ensino superior, ou seja, 58,10%, seguindo-se pesquisas não orientadas (11,02%), e agricultura (10,0%). A indústria e a saúde recebem em média 6,0% cada um.

Os dispêndios em C&T realizados pelos governos estaduais evidenciam uma impressionante assimetria. Enquanto o total dos estados despende

21. IPEA (2010), Brasil em Desenvolvimento 2010. Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Sumário Analítico. Brasília: IPEA, p. XXV.

22. IBGE (2008), A Síntese dos Indicadores Sociais 2008 - uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro.

23. MCT (2010) *Indicadores nacionais de ciência e tecnologia - 2008*. Brasília: MCT.

24. COSTA LIMA (2011), Saber para transformar. O lugar das ciências sociais e a pesquisa científica no Brasil. In: Suplemento Pensar Brasil, *O Estado de Minas*, 12 de março, p. 8:11.

um valor de 5,6 bilhões de reais, a distribuição percentual correspondente é a seguinte:

Tabela 1: Dispendios em CGT pelos governos estaduais/2008. Em percentagem

Norte	Nordeste	Sudeste	C. Oeste	Sul	Total
1,77	5,45	84,0	1,4	7,5	100,0

Fonte: MCT, op.cit.

Vale salientar que apenas o estado de São Paulo representa 73,4% dos gastos realizados pelos estados em P&D.

Finalmente, um conjunto de dados que exemplifica a disparidade dos gastos das instituições federais de ensino superior, por região:

Tabela 2: Dispendios em P&D das instituições federais de ensino superior/2008. Em percentagem

Norte	Nordeste	Sudeste	C. Oeste	Sul	Total
4,5	20,0	44,0	13,4	17,9	100,0

Fonte: MCT, op.cit.

A tabela merece um esclarecimento. Os valores regionais são aqui mais bem divididos. Acontece que o estado de São Paulo tem universidades em maior número estaduais. Assim, o valor total dividido fica maior para as demais regiões. Agora, se considerarmos o montante de recursos gastos em P&D pelas universidades estaduais de São Paulo e o compararmos aos gastos das IFES de todo o país, este chega a 63,2%. Portanto, temos aí outro problema estrutural de magnitude e que precisa ser enfrentado.

A tabela 3 evidencia a importância das ciências sociais no conjunto das demais ciências no Brasil, aqui comparando a evolução dos alunos titulados nos programas de pós-graduação em ciências sociais de 2000 a 2008, nos cursos de mestrado e doutorado.

Tabela 3: Alunos titulados nos programas de pós-graduação em algumas áreas do conhecimento. Valor nominal

Grandes Áreas		2000	2003	2005	2008
Ciências Humanas	Mestrado	3.055	4.560	5.152	6.198
	Doutorado	892	1.283	1.497	1.862
Ciências da Saúde	Mestrado	2.933	4.186	4.567	4.967
	Doutorado	1.038	1.549	1.682	1.959
Ciências Exatas e da Terra	Mestrado	1.780	2.408	2.564	2.826
	Doutorado	892	1.283	1.497	1.862
Ciências Agrárias	Mestrado	1.979	2.577	2.867	3.518
	Doutorado	550	1.026	1.121	1.319

Fonte: MCT, op.cit.

Um último comentário: se hoje o sistema brasileiro de pós-graduação está consolidado, o que representa um extraordinário resultado para a sociedade brasileira, leituras mais atentas revelam que ainda há muito por fazer, seja do ponto de vista da correção das desigualdades regionais e setoriais da ciência, seja no aspecto da difusão e do retorno das reflexões e produtos da ciência para os brasileiros, sobretudo os que mais dela necessitam.

O futuro

Os números indicados dão uma medida do esforço que o país deverá fazer para ter um padrão de vida socialmente justo e que permita à maioria de sua população superar as profundas restrições que hoje enfrenta – o baixo nível de renda e o trabalho informal, as frágeis redes de proteção social –, aumentar o nível de escolaridade de sua população, qualificar o ensino fundamental e médio e inserir maior número de jovens entre 18 e 24 anos no ensino universitário. Apesar do crescimento nas matrículas do ensino superior apontado pelo Censo da Educação do Ensino Superior²⁵ realizado pelo Ministério da Educação, e da interiorização tão necessária das universidades, o Brasil não vai cumprir a meta de incluir 30% da população entre 18 e 24 anos na universidade. Essa era uma das determinações estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação para 2011. Hoje essa taxa está próxima a 14%, quando se sabe que em média, nos países da OCDE, 34% dos indivíduos são diplomados pelo ensino superior no grupo etário dos 25 aos 34 anos, dando a perceber o quanto o Brasil ainda tem a realizar neste campo.²⁶

Temos significativos déficits de infraestrutura, a começar pelo setor de transportes, que ainda é, principalmente, rodoviário. O deslocamento de cargas no país se realiza 60% por estradas, 25% por ferrovias e apenas 15% por hidrovias.²⁷ As metrópoles apontam deseconomias substantivas e os déficits habitacionais e de esgotamento sanitário para a população de baixa renda são de grande magnitude. As cidades médias brasileiras, por abandono do planejamento, estão absorvendo o mesmo padrão deletério dos grandes centros. A questão regional é um desafio a ser superado, sobretudo no Nordeste, pelas tantas assimetrias. A Amazônia é ao mesmo tempo um desafio e uma imensa oportunidade. E aqui, a discrepância entre racionalidade dos mercados e interesses sociais tende a agravar-se com a globalização e precisa ser enfrentada com projetos arrojados de manejo ambiental, sustentabilidade, conhecimento-intensivo e políticas inclusivas.

O mercado interno como centro dinâmico da economia e a independência política serão decisivos.

25. Agência Brasil
27/11/2009, MEC –
Censo da Educação do
Ensino Superior.

26. Acessado em
21/06/2011, [http://
www.snesup.pt/htmls/
EkyVApZlFyLOXSZoEQ.
shtml](http://www.snesup.pt/htmls/EkyVApZlFyLOXSZoEQ.shtml).

27. IPEA (2010), Brasil
em Desenvolvimento
2010. Estado,
Planejamento e Políticas
Públicas. Sumário
Analítico. Brasília:
IPEA, p. 51.

Segundo Norman Gall,²⁸ a democracia, a estabilidade e o aumento do consumo deram aos brasileiros uma visão positiva de seu futuro. Além disso, o Brasil é um dos países que apresentam um recurso cada vez mais escasso em escala mundial: a água. O país detém 13% da água potável do planeta.

Em Beijing diz-se que uma das principais restrições ao desenvolvimento do país é exatamente a água, e por isso mesmo a China pretende superar essa dificuldade a partir da importação do Brasil de *commodities* água-intensivos, como os alimentos.

Concluindo, a promessa das reservas de petróleo. O Brasil é hoje o maior mercado mundial para bens e serviços na indústria de petróleo, em razão do pré-sal. E a Petrobras é a maior compradora. Alguns analistas dizem que a Petrobras gastará \$1 trilhão de dólares nos próximos anos em capital e na operação de poços profundos. Uma soma igual à metade do PIB de 2010, a maior realização industrial na história do país. O gasto anual da Petrobras para a década corrente, de mais de \$45 bilhões de dólares, representa mais, em dólares constantes, do que o orçamento anual da Nasa nos anos 1960, quando os Estados Unidos estavam se preparando para enviar o primeiro homem à Lua. O programa de investimentos da Petrobras para cinco anos é de \$224 bilhões de dólares, o maior na indústria petrolífera hoje, gerando 10% de todo o capital fixo de investimento do Brasil. Mas, para que essa promessa possa gerar um desenvolvimento economicamente justo e seja capaz de reduzir os impactos ambientais decorrentes, será necessária maior participação do povo no sistema de decisões. É relevante que diferentes segmentos e organizações da sociedade possam participar da definição dessa agenda futura e da própria gestão pública, ampliando suas oportunidades de influir no direcionamento das ações do Estado.

Ao se colocar a democracia no centro do debate sobre desenvolvimento, abre-se a possibilidade para reconsiderar essas relações e, no limite, para *reconhecer na democracia um elemento catalisador do desenvolvimento*.

Essa proposição adquire atualidade quando se percebe que, ao longo das últimas décadas, a palavra *desenvolvimento* raramente tem sido mobilizada, pois a vitória do neoliberalismo estabeleceu um falso consenso entre economia e autorregulação, já rejeitada por Polanyi. O conceito tem sido retomado e é novamente inquirido, problematizado, sobretudo a partir do fracasso dos trinta anos neoliberais. Hoje o termo tem sido qualificado por inúmeros adjetivos, como “sustentável”, “inclusivo” ou “soberano”. Mais que nunca, portanto, vê-se que as soluções para o desenvolvimento devem conciliar múltiplas demandas da cidadania – dialogar com a “consciência das camadas populares”, para usar uma expressão do filósofo isebiano Álvaro Vieira Pinto. E é a existência de um vigoroso arcabouço democrático que pode garantir, em primeiro lugar, que essas demandas ganhem expressão na cena política e, em segundo lugar, que a partir delas se possa construir uma nova síntese para o desenvolvimento – um projeto

28. Cf. www.normalgall.com, e mais especialmente “The politics of potential and limitation oil, euphoria and the future of Brazil”, Normal Gall, Talk at the Center for Latin American Studies, Univrsity of Chicago, 31/03/2011. Ver também “Oil euphoria puts Lula’s legacy at risk”, Financial Times, 11/08/2010, e “O risco do petróleo em águas profundas”, Ecodebate, e também em O Estado de S. Paulo, 1/02/2011.

que seja não apenas programaticamente audacioso, mas também e, sobretudo, politicamente legítimo.²⁹

É preciso analisar a arquitetura institucional da democracia brasileira de uma perspectiva crítica às limitações dos mecanismos representativos no que diz respeito à legitimidade dos processos de decisão e formação de vontade coletiva, que deveriam repercutir em esforços de maior aproximação entre representantes e representados e na mobilização direta ou na atenção aos resultados de instrumentos de natureza participativa pelas instituições do sistema representativo. Por outro lado, a disseminação e a expansão de prerrogativas de processos e instituições de participação cidadã na definição de políticas públicas têm chamado bastante atenção para a questão das relações de representação que se constitui nesses espaços e, ao mesmo tempo, ajudam a constituí-la.

Concluindo, trazemos para esta reflexão sobre o futuro do país a lúcida afirmação, e que nos serve de referência nestas questões, de Celso Furtado, para quem

O ponto de partida do desenvolvimento deveria ser [...] o horizonte de aspirações da coletividade, considerada esta não abstratamente, mas como um conjunto de grupos ou estratos com perfil definido, assim como o sistema de decisões que prevalece nessa sociedade e os fatores limitantes que escapam ao poder interno de decisão. Desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade, em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade.³⁰

Em trabalho mais recente (2002), o economista paraibano, ao tratar da racionalidade instrumental capitalista operando sobre o tecido social, reforça justamente o horizonte democrático e das aspirações coletivas:

Setores importantes da ordem social – o trabalho produtivo e as atividades correlatas de parcela crescente de membros da sociedade – passam a ser regulados por normas racionais sem que os objetivos últimos que regem tais normas sejam necessariamente evidentes para as pessoas implicadas. O controle direto da terra e dos homens tende a ser substituído pelo controle das técnicas, que asseguram a eficiência da organização da produção, como base da estrutura de poder.³¹

§

29. IPEA (2010) Estado, Instituições e Democracia: república, democracia e desenvolvimento. Livro 9, 3 volumes. Brasília: IPEA.

30. FURTADO, C. (1968), *Um projeto para o Brasil*. São Paulo: Saga, p. 17-18.

31. FURTADO, C. (2002) *Em busca de um novo modelo. Reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, p. 58.

Roberto Saturnino Braga |

Na política: bons ventos para os duzentos anos

Frequentemente os economistas que discutem o desenvolvimento, especialmente no Brasil, concedem pouca atenção à política, ao fator político dentro do processo, vez que constitui, a meu juízo, um erro grave. Erro que provém dos resquícios do positivismo que foi extremamente forte em nosso país até recentemente. Militares e engenheiros, cultores maiores do positivismo, e também economistas, herdeiros da tradição, acreditaram e acreditam demasiadamente na ciência – ciência econômica, ciência social, e na engenharia social fundada nessa ciência, como o caminho mais certo para a construção do desenvolvimento. É uma visão que não só subestima a importância da política como tende mesmo a amesquinhar a própria atividade política, vista como fator de perturbação da melhor condução do processo.

Trata-se de erro grave porque a política, na verdade, direta ou indiretamente, se constitui num fator dos mais relevantes, se não o mais relevante, no complexo de atividades e decisões que compõem as linhas do grande devir de uma sociedade, de uma nação, incluindo, obviamente, o processo econômico.

Especificamente, sobre o conjunto de atividades consideradas no âmbito da economia, a política é decisiva na medida em que: 1) estabelece e institucionaliza as regras que regem as relações entre os agentes econômicos, criando e fortalecendo a viabilidade das boas previsões, o chamado fator condicional de confiança, decisivo no comportamento desses agentes voltado para o investimento, seja os agentes internos, nacionais, seja os externos; 2) cria, através das políticas públicas, instrumentos estratégicos propiciadores, desembaraçadores e propulsores do processo de desenvolvimento.

Este segundo aspecto é o que suscita as maiores polêmicas entre as duas vertentes principais da política, que são o liberalismo, que enfatiza os instrumentos desembaraçadores, e o intervencionismo que prioriza os propulsores, ou alavancadores. Mais adiante se voltará a falar disso e da experiência brasileira.

A política tem ainda uma terceira via de interferência no processo de desenvolvimento, menos direta porém mais profunda, ligada à formação da base moral e cultural da sociedade, que tem muito a ver com aquela primeira linha acima referida, da confiança para o investimento, mas vai muito além dela, conformando todo o clima social, propício ou não às expectativas da sociedade quanto ao seu bem-estar e ao seu desenvolvimento.

O Brasil ingressa na segunda década do novo século com a sensação de ter ganhado definitivamente um novo patamar na sua construção política como nação soberana, que completará duzentos anos no início da década seguinte. E ao fim dessa terceira década (dos anos 1920) completará cem anos de implementação do Estado Republicano, segundo o entendimento de que a chamada República Velha, na qual os servidores públicos, como os membros do Legislativo e do Judiciário, eram efetivamente nomeados pelos chefes das oligarquias regionais, não era verdadeiramente uma República mas um Estado Patrimonialista dessas oligarquias. Com a Revolução de 1930 criou-se o concurso público para o acesso ao serviço público nos três poderes, criou-se Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), criou-se o voto secreto para a eleição dos parlamentares e chefes de governo, criou-se o Ministério para a Educação Pública, criaram-se várias instituições públicas para a ordenação das atividades econômicas (IBC, IAA e outros), criou-se o Ministério para as Relações do Trabalho e, em seguida, toda uma legislação ordenadora dessas relações. Enfim, uma República verdadeira, embora não democrática. Tudo feito segundo uma inspiração nitidamente positivista, pela qual a Política devia ser toda regida por chefes honrados, patriotas, devotados e competentes, que sabiam, melhor do que o povo, o que era bom para o povo e a Nação.

Na segunda metade dos anos 1940, após a participação do Brasil na guerra contra o nazifascismo, iniciou-se então, finalmente, a experiência republicana democrática, com eleições livres e formação de partidos políticos, num clima que prenunciava tempos favoráveis. Realizaram-se três eleições presidenciais, a economia cresceu fortemente, mais que qualquer outra no mundo, impulsionada por grandes empreendimentos estatais, nas áreas de transportes, energia e indústrias básicas, e ainda a construção de uma nova capital no planalto central. O crescimento, entretanto, seguia um modelo concentrador de renda e começou a gerar insatisfações crescentes no seio da massa trabalhadora intensamente urbanizada, e manifestações dessa insatisfação se foram avolumando favorecidas pelas liberdades democráticas antes desconhecidas. O clima político inicialmente promissor de estabilidade começou a dar mostras de desfazimento, com inflação crescente pela disputa do bolo da renda, greves e manifestações trabalhistas repetindo-se aceleradamente, pronunciamentos de coronéis e tentativas de golpe militar em sequência, renúncia do presidente da República com impedimento da posse do vice legal, negociação para instauração de um regime parlamentarista que, desde

o início, se mostrou insustentável. A realidade foi a passagem, em cerca de 15 anos, da expectativa de estabilidade política para a certeza da instabilidade.

Veio a intervenção militar, uma ditadura muito mal disfarçada, para dar continuidade ao clima de estabilidade. Teve sucesso neste intento durante os primeiros dez anos, manteve o crescimento econômico em níveis elevados, tampounou as pressões trabalhistas e prosseguiu no modelo concentrador, com apoio da mídia, das classes empresariais e de grande parte da classe média. Até esgotar suas possibilidades e abrir as brechas para as manifestações de descontentamento que espocavam por todos os lados, inclusive no próprio meio militar. Começava o fim da ditadura.

Reabriu-se então o processo democrático, ainda marcado por lesões e disfunções vindas do passado, e submetido às tensões da grande polêmica travada entre a política do liberalismo, triunfante no mundo com uma aura da modernidade, e a tradicional linha brasileira do intervencionismo econômico, que havia produzido o grande progresso dos períodos anteriores, inclusive do governo militar. O impasse da disputa de renda cada vez mais acirrada levou a inflação a alturas inacreditáveis nos anos 1980, e conduziu o eleitorado a optar, na primeira nova eleição direta para presidente, por um candidato jovem, imaturo, sem tradição nem apoio de nenhum partido importante do país, mas um candidato que prometia a modernidade e a extinção da inflação. Pretendeu acabar com o monstro da escalada dos preços com um tiro só, logo ao início do governo, o tiro falhou e o presidente se perdeu em manobras políticas e corruptas, terminando por sofrer um impeachment constitucional.

O fantasma da instabilidade continuava vivo. O presidente eleito no pleito seguinte vinha de um passado de luta contra a ditadura e de pensamento bem situado à esquerda. Convencido, entretanto, pelo sucesso retumbante do plano que criou a nova moeda, o Real, e estancou a inflação, convencido enfim pelas teses da modernidade, renegou seu passado e praticou a política do liberalismo em sua inteireza, pela primeira vez no Brasil. Reelegeu-se em cima do êxito da estabilidade monetária, e da institucionalização da responsabilidade fiscal, também pela primeira vez vigente no Brasil. A economia, entretanto, patinou durante seus oito anos, os investimentos não cresceram, indicando falta de perspectiva de estabilidade no sentimento dos investidores. O clima político era, realmente, de descontentamento crescente com a escalada do desemprego e da concentração de renda decorrente do modelo neoliberal.

Ocorreu, então, o que parece ter sido o derradeiro teste para a democracia brasileira. O candidato saído diretamente da classe trabalhadora, um torneiro mecânico, sem escolaridade superior, oriundo da região mais pobre do país, do interior de Pernambuco, que havia sido anteriormente, por três vezes, candidato derrotado do Partido dos Trabalhadores, um partido claramente esquerdista, com ligações estreitas com outros partidos de esquerda da América Latina, este

candidato acabou vencendo a eleição presidencial.

A campanha havia sido marcada por alegações, diretas ou indiretas, de inviabilidade de um governo presidido por este candidato, que seria fatalmente um governo despreparado e esquerdista radical, que afugentaria todos os investidores, nacionais e estrangeiros, e findaria produzindo um quadro caótico, conhecido dos brasileiros e dos chilenos. Após a eleição, as forças do mercado, nos meses finais de 2002, mandaram seu recado, forçando uma elevação súbita da inflação e da taxa cambial, com o significado de alerta: Cuidado, lembrem-se de João Goulart e Salvador Allende. O presidente eleito escreveu então uma carta à Nação, assumindo compromissos que se podiam resumir numa promessa de não tentar fazer a revolução socialista, mas respeitar a democracia e o mercado.

O presidente tomou posse, cumpriu o prometido na carta, e não deixou de atender também aos compromissos com a classe trabalhadora, como que repetindo, na prática, sua declaração fundamental, feita nos anos 1970 numa gigantesca assembleia sindical que se tornou famosa e fez dele o maior líder trabalhador do Brasil, quando disse que eles queriam somente melhorar as condições de vida dos trabalhadores, mas não eram contra os empresários que, afinal, criavam seus empregos e pagavam seus salários.

Usando apropriadamente seu talento político de negociador, o presidente colocou no Banco Central a pessoa capaz de tranquilizar o mercado, convocou o empresariado de todos os setores para a participação em vários conselhos que dialogavam permanentemente com o governo, procurando atender, nos limites do politicamente possível, aos reclamos que se recolhiam dessas instâncias participativas, que compreendiam também os trabalhadores.

Com o respaldo político construído com essas iniciativas, o governo pôde assumir, com notável grau de liberdade, as políticas públicas que comumente eram referidas nos meios conservadores como estatizantes e populistas. Retomou a atividade de planejamento e o papel importante do Estado na economia, com a Petrobras, a Eletrobrás, o BNDES voltando a ser empresas verdadeiramente estatais que, além da produtividade empresarial e lucrativa, desenvolviam políticas de favorecimento aos produtores nacionais, como agentes desenvolvimentistas. Criou novas estatais, como a Telebrás e a TV Brasil, e lutou para recuperar a Vale do Rio Doce para o âmbito desses agentes desenvolvimentistas, feito que só recentemente, o governo sucessor conseguiu.

Paralelamente, criou e desenvolveu relevantes programas sociais, de redistribuição de renda, como o Bolsa Família, o reajuste do salário mínimo acima da inflação e a expansão dos financiamentos à agricultura familiar, avançando na distribuição de terras (Reforma Agrária) até os limites julgados politicamente prudentes.

O resultado concreto foi a modificação substancial do quadro de distribuição de renda em direção à redução das desigualdades, ocorrida pela primeira vez

na história brasileira. E, em paralelo, reduziram-se também, substancialmente, as disparidades regionais de renda e a ampliação do consumo das famílias que gerou um forte estímulo ao investimento voltado para o atendimento dessa nova demanda. Este efeito foi um dos fatores decisivos para a superação das forças recessivas oriundas da grande crise internacional detonada no meio do período.

Esses resultados, aliados à figura comunicativa do presidente e à sua biografia conhecida, infundiram à massa popular brasileira uma efetiva crença na democracia e seus valores, sentimento este que extravasou para o continente sul-americano e até mesmo para outras partes do mundo, como exemplo de prática política bem-sucedida.

A figura talentosa do presidente e sua opção de avançar firme no social através da negociação política com as forças do mercado foram fatores de enorme valia na expansão das relações do Brasil no exterior. Deu ao nosso país o reconhecimento tácito da liderança incontestada na América do Sul, afastando definitivamente o projeto norte-americano de ALCA e alargando os caminhos da integração do continente Sul, que passou a ser o projeto de maior prioridade para o Brasil no campo das relações internacionais. Este mesmo vetor da nova imagem brasileira, que desfez os preconceitos antigos de falta de seriedade, foi o condutor da ampliação da nossa presença em todas as outras partes do mundo, especialmente na África, e também na Ásia, e formou um campo de atração para investimentos crescentes vindos dos países capitalistas mais fortes.

Com o suporte de um mercado interno alargado e robustecido pelos programas sociais, e do dinamismo dos países da América do Sul integrados e dos novos mercados abertos pela presença política maior no mundo, valendo mencionar a China em particular, nosso país, como foi dito, logrou ultrapassar, com relativo desembaraço, a grave crise econômica internacional da primeira década. Pesou também, sem dúvida, ao lado desses estímulos criados politicamente, a força positiva dos instrumentos estatais acionados pela nova política.

A economia mundial, vale dizer, a economia dos povos mais ricos do mundo, ainda não se recuperou e ninguém de bom senso é capaz de prever o cronograma desta recuperação. Previsível, sim, é a elevação da tensão política internacional, resultante da luta pela retomada do dinamismo por parte de cada país, todos em busca de incremento das suas exportações, resultando numa inevitável guerra cambial entre os mais fortes. Imprevisível, também, é o desdobramento do fenômeno da rebeldia popular nos países muçulmanos, contrariando sua tradicional posição submissa em relação às potências colonialistas. Pela primeira vez, entretanto, há uma boa parte do mundo que parece ser imune à propagação do clima negativo reinante entre as grandes potências, e ter condições de prosseguir seu bom desempenho econômico, sem ser tragada pelo redemoinho da recessão dos ricos: são justamente o Brasil e a América do Sul, a China e a Índia, a África do Sul, o Irã, um conjunto dotado de massa crítica para continuar se desenvolvendo

dentro do clima mundial de pessimismo gerado nos grandes centros capitalistas.

A consciência desta nova realidade se reflete nos gestos políticos nacionais: nossa presidente faz suas primeiras visitas diplomáticas à Argentina e à China, e recebe o visitante mais poderoso do mundo. Este país mais poderoso enfrenta dificuldades políticas internas há muito não observadas, com um crescimento espantoso das forças conservadoras, exigindo posições políticas sempre mais duras. A União Europeia atravessa um teste difícil para o fortalecimento da sua integração, com os países mais pobres enfrentando dificuldades cuja superação demanda uma decisão política firme de ajuda por parte dos mais ricos, o que não parece provável, haja vista a decisão de elevação dos juros do euro tomada no mês anterior pelo Banco Central Europeu, que afeta negativamente as economias mais pobres. Não dá para comentar o caso do Japão, mergulhado em recessão faz décadas, mas sacudido por uma catástrofe de tal monta que pode resultar numa mobilização política interna capaz de revitalizar momentaneamente sua economia.

Dentro desta perspectiva mundial, o Brasil segue num ambiente politicamente tão bonançoso que, praticando as regras reconhecidamente mais democráticas de toda sua história, o conjunto dos partidos de oposição não consegue exercer plenamente esta missão institucional por falta de definição de uma proposta política alternativa consistente. O ex-presidente, líder maior dessa oposição, na tentativa de buscar essa definição, propõe que seu grupo renuncie ao eleitorado popular, majoritário, e assuma explicitamente a posição conservadora de defesa das classes médias e ricas, deixando ainda mais atônitos seus companheiros.

O fato é que o país corre para celebrar seu segundo centenário no início da próxima década imerso na convicção de que a continuidade da política adotada é necessária. Boa, bem recebida a mudança de estilo na condução presidencial, mas segura a manutenção das diretrizes políticas iniciadas com a mudança de direção no princípio do século.

A política não é condição suficiente mas é condição absolutamente necessária.

A continuidade da política brasileira, no que concerne ao econômico, passa, a meu ver, pela manutenção do rigor dos controles fiscais. Por motivações que também têm raízes na política, e decorrem de uma memória, ainda não extinta, dos sofrimentos decorrentes da inflação enlouquecida de um quarto de século atrás. Sei perfeitamente da discordância de muitos dos nossos economistas mais ilustres e competentes em relação à manutenção desta rigidez no âmbito fiscal, mas julgo que decorre esta visão de um certo grau de desconsideração do fator político. Qualquer brisa inflacionária ligeiramente mais forte, revivida por um empuxo desenvolvimentista mais nítido, se bem explorada pelos adversários ou inimigos do florescimento brasileiro, poderia resultar numa desarticulação desastrosa do estado de motivação política em que a Nação se encontra rumo ao seu segundo centenário.

A mim me parece que a continuidade dos controles é essencial, com um grau de elasticidade ditado pelo bom senso, evidentemente. Por exemplo, no que tange à política monetária, que há muito poderia já ter passado por um abrandamento sem nenhum risco para a estabilidade dos preços. Mas eu não sou economista, nem acadêmico, sou político; é nesta condição que escrevo.

A continuidade, nessa perspectiva política, é a manutenção da presença forte do Estado na alavancagem do desenvolvimento; a continuidade é o aperfeiçoamento dos mecanismos e programas de redistribuição de renda e de riqueza; a continuidade é o avanço na integração sul-americana, na aproximação com a África e no relacionamento especial das grandes nações do sul: Brasil, Índia e África do Sul; a continuidade é o aprofundamento da participação institucionalizada da sociedade civil nas decisões de governo, através dos conselhos permanentes e das conferências nacionais; continuidade é o aumento criterioso dos investimentos em educação, ciência e tecnologia.

Não sendo economista, valho-me do conselho de Celso Furtado ao fim do século passado, renunciando a nossa grande virada política (em O Longo amanhecer), considerando o Estado nacional instrumento privilegiado para enfrentar problemas estruturais, e recomendando: a) dar prioridade à solução do problema da fome e da subalimentação da população de baixa renda; b) concentrar investimentos no aperfeiçoamento do fator humano de forma a elevar o nível de cultura da massa da população e ampliar a oferta de quadros técnicos; e c) conciliar o processo de globalização com a criação de empregos, privilegiando o mercado interno na orientação dos investimentos.

Essa ação do Estado na orientação dos investimentos para ultrapassar os gargalos estruturais pode e deve ser aperfeiçoada politicamente, segundo a diretriz de aprofundar os mecanismos de participação da sociedade nas decisões nacionais. A título de mera sugestão, fundada na sensibilidade política mais que na análise econômica, e com o objetivo de estimular a discussão participativa, enumero alguns setores estratégicos, segundo o meu juízo, para o alargamento dos caminhos do nosso desenvolvimento.

Começo com a pesquisa e a produção dos biocombustíveis, que parecem constituir uma verdadeira vocação brasileira destinada a preencher uma crescente demanda mundial impulsionada pelas exigências ambientais. Penso que é imprescindível a criação de uma empresa estatal especificamente voltada para estas atividades, uma vez que a atenção da Petrobras, naturalmente, estará sempre dedicada, com prioridade, ao petróleo, sua responsabilidade maior.

O domínio tecnológico completo do enriquecimento do urânio para combustível de reatores nucleares, mais ou menos pelas mesmas razões levantadas para os biocombustíveis, seria outra prioridade. O Brasil já dispõe da entidade capaz de realizar o avanço definitivo neste setor, que são as Indústrias Nucleares Brasileiras (INB).

Penso, ainda, que fatores da realidade física, como nossa extensa faixa costeira e a concentração da população e da atividade econômica ao longo dela, aliados a uma tradição de grande importância na posse e no uso de uma frota mercante conceituada no mundo, e, ainda, a existência de uma expressiva indústria nacional de construção naval, implantada, precisamente, com a finalidade de renovar e ampliar continuamente aquela frota, tudo isso aponta para uma vocação marítima inequívoca que no presente não está sendo exercida. A mim me parece que neste caso, também, se faz necessária a criação, por iniciativa estatal, de uma grande empresa brasileira de logística e transporte marítimo.

Não me vou estender nessas sugestões; não estou pretendendo elaborar um projeto para o Brasil. Acho mesmo, seguindo a linha de pensamento que valoriza eminentemente a política, acho que um projeto nacional não é um plano econômico, absolutamente necessário para a condução da política econômica; um projeto nacional é algo mais amplo, como um conjunto de definições políticas, diretoras das ações de governo durante um certo prazo de mandato outorgado pelo voto popular.

E acho que o Brasil tem, hoje, seu Projeto Nacional, e vai seguindo, com firmeza e dignidade, em direção ao tempo do seu segundo centenário. §

César Bolaño |

Indústria e criatividade: uma perspectiva latino-americana

Introdução

É evidente que vivemos um momento de grandes mudanças no capitalismo em nível mundial, iniciadas com a crise estrutural dos anos 1970. Fenômeno bem conhecido e com importantes impactos sobre os sistemas de comunicação, trata-se de uma mudança de ordem econômica e cultural profunda. A corrente principal do pensamento comunicacional – peça-chave na construção da hegemonia, embora sempre subordinada ao *mainstream* da economia – tentará se agarrar a diferentes explicações, procurando interpretar tudo como fruto de uma revolução tecnológica. A Economia Política da Comunicação (EPC) foi muito eficiente na crítica aos conceitos de sociedade da informação, sociedade do conhecimento, pós-industrialismo, pós-modernismo etc. Mas é preciso saber que por trás de todas essas falsas ilusões há um elemento de realidade a ser esclarecido, visto que as ideias não surgem do nada.

Tomemos um exemplo recente: a ideia da economia criativa. É fato que, ao longo do processo de reestruturação, houve um momento de criatividade e inovação fundamental, que marca uma ruptura com todo o anterior: a implantação no âmbito social do paradigma digital, fruto da revolução microeletrônica, em benefício de certos atores sociais, em particular, o grande capital internacional e o Estado norte-americano. Uma vez aceitos os novos parâmetros, o novo entorno cultural exigirá de cada participante “inovação”, “criatividade”, para fomentar os direitos de propriedade intelectual, o *copyright*, a expansão da cultura digital a serviço dos oligopólios que dominam os diferentes setores da comunicação, das telecomunicações, da informática etc.

Minha pergunta é sobre o fundamento concreto, a base material dessa ideologia que a torna tão interessante, a ponto de, segundo Garnham (2005), conseguir um feito notável: unir, sob o mesmo guarda-chuva ideológico, os grandes industriais, produtores midiáticos e de informática e os pequenos produtores e criadores independentes. Isso é hegemonia no sentido próprio do termo.

367-380

>>

A resposta deve ser dupla. Por um lado, a base empírica para o desenvolvimento do conceito é o processo de subsunção do trabalho intelectual e da intelectualização geral dos processos de trabalho convencionais e do próprio consumo (BOLAÑO, 1995, 2002). Por outro, é preciso pensar o tema da cultura e da criatividade por outro prisma, superior.

Por exemplo, a defesa do conceito de indústrias criativas está vinculada, na Inglaterra, à intenção de explorar vantagens comparativas para melhor posicionar-se no atual trânsito da hegemonia, pressupondo a desindustrialização. Uma opção criticável, mas concebível nessa situação. Para o Brasil, por sua vez, uma opção segmentada de indústrias criativas é impensável, pois não se trata do velho império às voltas com seu demasiado longo processo de decadência, mas de um dos BRIC (Brasil, Rússia, Índia, China), que pretende tornar-se a quinta maior economia do mundo nas próximas décadas. Para tanto, é preciso fazer política industrial (inclusive na área da comunicação) subordinada a um projeto nacional que entenda claramente a importância central da comunicação e da cultura na construção da hegemonia. Nesse sentido, é fundamental retomar os conceitos de cultura, inovação e criatividade de Celso Furtado.

A EPC versus a “economia criativa”

Já abordei esse tema em outra ocasião (BOLAÑO, 2010), em um artigo no qual discuto várias contribuições da EPC à crítica dos conceitos de indústrias criativas e de economia criativa. Não há por que voltar a isso aqui. Retomarei, a seguir, somente o artigo de Garnham de 2005, que fixa os parâmetros de toda a crítica da EPC a esses conceitos. O conjunto da EPC se autodefine como uma espécie de complemento – com ênfase nos textos econômicos de Marx e na totalidade da economia – à crítica feita pelos teóricos de Frankfurt à Indústria Cultural (ADORNO, HORKHEIMER, 1969), cuja abordagem weberiana-marxista¹ havia conseguido explicar o caráter totalitário da produção cultural de massa, típica do capitalismo norte-americano que, nesse sentido, se aproximaria do totalitarismo *tout court* das potências do Eixo. Um totalitarismo de mercado, no caso, que evoluirá, a ponto de incluir todo o processo produtivo nas indústrias culturais, como o rádio e a televisão, nas quais a subsunção do trabalho no capital assume formas mais avançadas.

O capitalismo monopolista norte-americano do pós-guerra é o paradigma fundamental de uma situação em que os sistemas de informação e comunicação assumem uma posição de crescente importância, seja nos processos produtivos e de circulação do capital, seja na organização da vida cotidiana, ou na construção da hegemonia em todos os níveis. As chamadas ciências da comunicação (como as da informação, da gestão etc.) nascem marcadas por essa nova

1. E lucaksiana, como critica Habermas ao propor sua solução alternativa na Teoria da Ação Comunicativa (HABERMAS, 1981).

situação social e cada uma de suas correntes fundadoras (a sociologia americana, a Escola de Frankfurt, ou a escola crítica latino-americana) será marcada por ela e com objetivos, sejam funcionalistas, críticos, ou desenvolvimentistas, que ressaltam inclusive seu caráter inerentemente político. Em todos os casos, há algum tipo de economia política envolvida, consciente ou inconscientemente.

A EPC é uma das correntes do pensamento comunicacional que reivindica a tradição da crítica da economia política no estudo dos fenômenos culturais e da comunicação. Sempre se preocupou, nesse sentido, com a luta epistemológica no interior do campo maior da comunicação e das ciências sociais, e com a luta de classes no âmbito político e social. Em seu seio também foram criadas diferentes escolas (europeias, norte-americanas, latino-americanas), todas críticas e, em geral, marxistas. A especificidade da abordagem latino-americana é determinada pela influência da formação original de seus representantes, que incorporam, de uma forma ou de outra, o pensamento dos grandes autores da América Latina, da sociologia, da economia política, da política, da comunicação. Além das preocupações políticas dos intelectuais latino-americanos com temas como a democratização, o desenvolvimento, a dependência etc.

No que diz respeito às chamadas indústrias criativas, o conceito nasceu na Inglaterra e a crítica também. Philip Schlesinger, por exemplo, insistiu, em diversas ocasiões (SCHLESINGER, 2007; 2009; 2010) na relação entre a esfera política do Reino Unido, seus *think tanks* e a constituição de uma doutrina baseada nos interesses do New Labour de Tony Blair,² preocupado com a competitividade do país na chamada economia do conhecimento, de modo que “the pursuit of creativity policy became a national project” (SCHLESINGER, 2007, p. 379). É interessante notar que “this line has become particularly emphatic with the realization that the BRIC countries [...] present an increasing threat to high-end ‘creative’ activities” (idem). Um tema de particular interesse é como esse conceito inglês termina se internacionalizando, adquirindo outro sentido. Vários autores (BUSTAMANTE, 2010; TREMBLAY, 2010), que já tive a oportunidade de analisar (BOLAÑO, 2010) se dedicaram a isso, mas o trabalho de Garnham de 2005 continua sendo o mais influente no que diz respeito ao campo da EPC.

O ponto central da crítica de Garnham à ideia da economia criativa é de ordem política e está ligada ao fato de que, com ela, como corroboram os outros autores europeus citados anteriormente, se obtém um acordo inesperado entre os grandes industriais dos setores de informática e da mídia e os pequenos produtores e trabalhadores culturais, sobre os direitos de propriedade intelectual. Esse é o novo sentido que o conceito assume no campo internacional mencionado no parágrafo anterior e é o que justifica, de fato, a resposta unânime da EPC.

Em meu artigo de 2010 a que fiz referência, repeti que a base empírica para a formulação dos conceitos de indústrias criativas e economia criativa é

2. Tim Blanning (2008) recorda o início da estratégia de Tony Blair para conquistar a hegemonia no mundo musical inglês em meados dos anos 1990, quando o primeiro ministro conservador se dirigia “ao segmento mais velho, concedendo títulos de cavaleiro a Cliff Richard (nascido em 1940) e Paul McCartney (nascido em 1942), enquanto Tony Blair buscava um eleitorado mais jovem” (BLANNING, 2008, p. 81), convidando, por exemplo, Damon Albarn, vocalista do Blur, ao Parlamento. Mas, depois da vitória trabalhista em 1997, o próprio Albarn não compareceu à festa organizada por Blair na residência oficial de Downing Street e deixou um recado na Câmara dos Comuns informando: “Querido Tony, virei comunista. Aproveite o papo, camarada. Abraços, Damon” (idem). Mas Noel Gallagher, do Oasis, esteve presente. O episódio é representativo das relações entre os políticos ingleses e o *showbiz*, que podem ser tão importantes (ou mais) do que a relação com os *think tank* que criaram a doutrina da economia criativa.

o processo de subsunção do trabalho intelectual e de intelectualização geral de todos os processos de trabalho convencional e do próprio consumo (BOLAÑO, 1995, 2002), consequência da revolução microeletrônica, do desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação, do conceito de *software* e da digitalização. Tudo isso muda as bases do desenvolvimento capitalista, colocando, entre muitas outras coisas, os direitos de propriedade intelectual no centro da luta distributiva em nível nacional e internacional. Nessas condições, a criatividade e a inovação passam a fazer parte dos sistemas de planejamento e controle dos processos de trabalho nos diferentes setores da economia.

Não se trata, é claro, de inovação que promova uma ruptura de paradigma, como foi de fato a inovação que deu origem à terceira revolução industrial (a microeletrônica e o mundo digital), mas de formas de inovação cotidianas, planejadas e submetidas a sofisticados métodos de gestão do conhecimento (BOLAÑO e MATTOS, 2004). A criatividade que se exige é uma criatividade controlada e limitada por modelos de produção bem definidos. O problema da subsunção do trabalho intelectual e seus limites é o elemento-chave para entender a lógica dos novos processos produtivos, que incorporam, de fato, importantes margens de trabalho apenas formalmente subsumido, que poderia ser definido como criativo por extensão da definição de trabalho cultural, nas quais o problema dos limites à subsunção é o essencial. Seria o caso, por exemplo, do trabalho dos engenheiros de *software* na fase de concepção de “*softwares* para a produção de *softwares*” (BOLAÑO e CASTRO FILHO, 2011).

De toda forma, como bem recordam Ruy Sardinha Lopes e Verlane Aragão Santos, “no campo cultural as disputas semânticas são também uma forma de se fazer política” (LOPES e SANTOS, 2011, p. 2). A marca de origem dos conceitos de indústrias criativas e de economia criativa, como bem expressou Schlesinger, é economicista, pois “a função comunicativa e simbólica de uma cultura – bem como a geração e comunicação de ideias – é interessante somente por ser exportável” (SCHLESINGER, 2010, p. 10) ou, de modo mais amplo, porque gera valores econômicos. Mas há outra forma muito diferente de encarar as relações entre indústria, inovação e criatividade, à qual retornarei mais adiante.

Leitura brasileira da economia política inglesa das indústrias culturais

Há dois aspectos na análise de Garnham, que explicitam as diferenças entre Brasil (América Latina) e Inglaterra (Europa) no assunto. Por um lado, como foi dito na introdução, o fato concreto de que se uma perspectiva de desenvolvimento econômico baseado em uma estratégia segmentada, centrada nas tais indústrias criativas, é concebível – embora muito discutível, como deixa claro o próprio Garnham – para o caso inglês, ela não faz nenhum sentido para o

Brasil, onde a desindustrialização não é um destino, mas um risco que deve ser evitado a todo custo (ver também BOLAÑO, 2011). Por outro lado, é necessário entender como a adoção do conceito de economia criativa na Inglaterra marca uma mudança de tendência fundamental nas políticas culturais e de comunicação. Vou ater-me a esse ponto aqui.

Em uma seção intitulada “a economia política das indústrias culturais”, Garnham afirma que

the political economy of cultural industries stressed the particular nature of the economic structure and dynamics of the cultural sector, stemming from the symbolic or immaterial nature of its product, which in its turn provided the justification for regulation on the basis of the particular forms of market failure involved (GARNHAM, 2005, p. 19).

Isso foi particularmente importante nos anos 1980 e 1990, na defesa do sistema público de televisão e no debate sobre as relações entre produtos e serviços culturais e as infraestruturas técnicas para sua distribuição, parte do debate sobre a digitalização e a regulação das telecomunicações.

Em seguida, o autor enumera as seguintes características das indústrias culturais, bem desenvolvidas pela EPC: (a) custos fixos de produção altos e custos de reprodução e distribuição baixos ou inexistentes, o que favorece as economias de escala, a maximização de audiências, a concentração vertical e horizontal; (b) incerteza em relação à demanda e consequente alto risco do investimento, o que favorece as grandes corporações prontas para tirarem proveito das economias de escala e os gastos com *marketing*, que representam um grande percentual dos custos totais; (c) o caráter de bem público dos bens simbólicos, não rivais e não excludentes, que determinaram, historicamente, formas de financiamento indireto, especialmente através da publicidade, e que legitimam o debate sobre a intervenção do Estado, na medida em que não existe um padrão normal de relação entre produtores e consumidores no setor cultural.

It is here also that we find the whole problem of intellectual property and the alternative description of the creative industries as the “copyright industries”. In terms of relations of production, central [...] to the current debates and policies around the cultural sector is an understanding of the role of “creative workers”. The political economy analysis of the cultural industries stressed in contrast to the original Frankfurt School analysis of the rationalization and alienation of cultural labour as wage labour under industrial conditions, the survival of older relations of craft production and subcontracting for key “creative” labour inputs, governed by complex contractual relations over intellectual property. From this perspective, the cultural industries are seen as complex value chains where profit is extracted at key nodes in the chain through control of production investment and distribution and the key “creative” labour is exploited not, as in the classic Marxist analysis of surplus value, through the wage

bargain, but through contracts determining the distribution of profits to various rights holders negotiated between parties with highly unequal power (GARNHAM, 2005, p. 20).

Poderia tecer aqui alguns comentários sobre a ideia de “sobrevivência” que, na forma como foi exposta, por exemplo, pela escola francesa, referindo-se à sobrevivência da unicidade da obra de arte única, para explicar o problema da demanda incerta (ou da aleatoriedade da realização), tive a oportunidade de criticar (BOLAÑO, 2000). Mas, em termos gerais, Garnham nos apresenta acima um excelente resumo de alguns dos aspectos centrais da teoria de base da EPC, aceita por suas diferentes vertentes, sobre as características das indústrias culturais e da comunicação.

O problema, no meu ponto de vista, é justamente saber, a partir das mudanças por que passa o sistema capitalista com a reestruturação produtiva iniciada nos anos 1970, que colocam em primeiro plano a problemática das tecnologias da informação e da comunicação, da digitalização e do novo paradigma tecnoproductivo, se essas características, ou algumas delas, se aplicam aos novos processos de trabalho e de valorização, além das indústrias culturais. Permito-me, a título de exemplo, e por comodidade, fazer uma pequena autocitação:

Tomemos o caso da indústria de *software*. Trata-se da ferramenta que subsume de fato o trabalho intelectual dos operadores das fábricas automatizadas (onde o trabalho manual é exercido por robôs), e deve ser produzida por outros *softwares*, de concepção, em torno dos quais se organiza o trabalho coletivo. Pois bem, essa fase crucial de todo o processo, que é a da concepção, não é passível de taylorização, de modo que o controle por parte do capital deve utilizar-se de mecanismos mais próximos daqueles da manufatura que da grande indústria automatizada [...]. Pode-se chamar a isto trabalho criativo? Tampouco há espaço aqui para responder à questão, mas fica patente que o controle do exercício da criatividade, é hoje um campo em disputa (BOLAÑO, 2011, p. 5).

Voltamos com isso ao tema da seção anterior, que já havia sido discutido em outros textos mencionados anteriormente (BOLAÑO, 2010, 2011; BOLAÑO e CASTRO FILHO, 2011), aludindo a uma série de estudos realizados a partir de 1995. Mas o mais interessante aqui é perceber a segunda diferença, à qual me referi anteriormente, entre o que acontece no Brasil e na Inglaterra.

Particularidades do caso brasileiro

Diferentemente desse último país, pelo que é possível deduzir a partir dos trechos de Garnham citados, no Brasil, as descobertas da EPC nunca influenciaram o debate sobre a regulação do *broadcasting*. Nas telecomunicações sim, a ideia de monopólio natural esteve por trás da organização do modelo estatal em

seu momento, mas no que tange à regulação das comunicações em geral, das diferentes indústrias culturais e especialmente do audiovisual, a posição crítica da EPC nunca foi levada em conta pelos governos da vez, apesar de ter sempre estado presente nos movimentos sociais pela democratização da comunicação.

De fato, as grandes decisões em matéria de regulação da comunicação nunca foram influenciadas por debates acadêmicos de nenhum tipo. O controle político que os setores hegemônicos da sociedade brasileira mantêm sobre o setor, aliás, nunca permitiu que o princípio de serviço público fosse seriamente considerado na organização do modelo de regulação setorial que, até hoje, é essencialmente o mesmo da época do regime militar, superado no âmbito político há três décadas. A política cultural definida naquele momento, contudo, continua de pé até hoje em suas linhas essenciais, como continuam hegemônicos, os mesmos atores.

Uma possível adoção de políticas pautadas pela ideia de indústrias criativas ou economia criativa – supondo que siga o mesmo sentido de sua adoção na Inglaterra, o que também é tema de debate – não mudará esse quadro, caso não haja uma força social efetiva que a utilize como instrumento de luta pela hegemonia no campo cultural. Dito de outro modo, é de se duvidar que a adoção desse conceito facilite o surgimento de algum consenso que já não exista entre os grandes capitais investidos no setor, os pequenos produtores independentes e as diferentes camadas de trabalhadores da cultura, como haveria ocorrido na Inglaterra, segundo nos informa Garnham. Se na Inglaterra houve uma mudança de tendência em favor de uma abordagem mercantilista, contra o conceito arraigado de serviço público, no Brasil o núcleo do poder simbólico, que é a televisão, sempre funcionou segundo uma lógica puramente privada, mercantil e publicitária e, mais, desde meados dos anos 1960, organizado sob a forma de oligopólio concentrado (BOLAÑO, 2004).

A adoção da abordagem anglo-saxã da “criatividade” serviria, nessas condições, para: (a) transferir recursos públicos adicionais para as empresas oligopolistas do setor cultural (através de incentivos fiscais, como já ocorre amplamente, como se pode verificar no site do Ministério da Cultura, no qual se encontram os dados sobre o destino dos recursos referentes à famosa Lei Rouanet de apoio às atividades audiovisuais); ou (b) ampliar a abordagem mercantil das políticas inovadoras implantadas pelo Ministério da Cultura durante o governo Lula, com uma provável redução na velocidade de tramitação da reforma da Lei Rouanet (que de fato, no momento está parada), desinvestimento na abordagem alternativa ao *copyright* etc.

Tudo isso, certamente, provocaria um debate do qual participariam os diferentes grupos que fizeram parte da esfera pública sabiamente promovida pelo ministro Gilberto Gil, incluindo os poucos representantes da EPC que ali chegaram a ocupar um espaço, mas um espaço muito limitado frente a outras

abordagens “alternativas”, que tiveram um papel de destaque na mistificação da “criatividade”, das maravilhas da internet e das redes sociais, da inclusão, do poder das multidões e todas as ilusões do pós-modernismo esquerdista e do determinismo tecnológico que transforma a velha ideologia economicista de que “small is beautiful” na surpreendente ideia de que, com a rede, “small is powerful”.

Nada disso afeta o problema central da democratização da comunicação, elemento absolutamente central para uma verdadeira mudança de ordem cultural, vinculado a um novo projeto nacional de desenvolvimento. Uma política desse tipo, como afirmei na introdução e em outros textos citados, não tem nada a ver com uma estratégia de segmentação no sentido das indústrias criativas. Passa seguramente, como o consenso no campo dos movimentos pela democratização da comunicação, pela consolidação de um sistema público de televisão e formas de regulação que se beneficiarão enormemente da experiência inglesa, mas isso também não é tudo. Os problemas do subdesenvolvimento e da dependência também devem ser enfrentados e sob um ponto de vista bastante distinto do das décadas de 60 e 70 do século passado.

É verdade que, como naquele momento, é necessário pensar uma política de mudança estrutural, voltada para o mercado interno, em oposição aos interesses puramente mercantis, uma vez que não é possível, por exemplo, como a história mostra, contentar-se com um crescimento centrado na exportação de *commodities* agrícolas e matérias-primas, aproveitando o dinamismo da economia chinesa, mas deve haver uma política industrial desenvolvimentista, incluindo investimentos públicos e privados nos setores de infraestrutura, etc. Mas, no que nos interessa mais de perto, se a intenção é continuar com as mudanças estruturais iniciadas no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que redundaram em um processo de inclusão social importante, é preciso retomar o tema do modelo de desenvolvimento e aí a discussão sobre cultura, inovação e criatividade deve ser considerada em um sentido muito mais profundo.

Criatividade e dependência na civilização industrial

Este é o título de um clássico de Celso Furtado do final dos anos 1970. Para o autor, inovação e criatividade estão relacionadas à capacidade que determinados grupos sociais têm de impor seus interesses aos demais, promovendo uma “ruptura no plano da racionalidade”. Nessas condições, “o comportamento do agente que não exerce poder é simplesmente adaptativo” (FURTADO, 1978, p. 17). O exemplo de maior magnitude seria o surgimento da sociedade industrial, resultado de um processo iniciado no século XVI, com a constituição do mercado mundial, quando “as atividades econômicas assumiram considerável autonomia e passaram a desempenhar papel determinante em todas as

dimensões da cultura” (idem, p. 38).

A partir daí, a introdução de critérios de racionalidade instrumental determinariam a existência, na Europa Ocidental, Estados Unidos ou Austrália, de um “estilo de civilização” marcado pela industrialização, urbanização e secularização, que servirá de modelo para outros processos de “modernização”, no Japão da restauração Meiji, na Rússia bolchevique, ou na América Latina da industrialização por substituição de importações. Há, portanto, dois momentos na dinâmica de expansão da civilização industrial, o primeiro, basilar, marcado por uma ruptura gestada ao longo de mais de dois séculos, culminando com a dupla revolução de que fala Hobsbawm (1981), e o segundo, de difusão da nova ordem para todo o mundo.

Em todos os casos “não somente a força física mas também a capacidade intelectual do homem tendem a subordinar-se crescentemente a critérios mercantis” (FURTADO, 1978, p. 39). A especificidade cultural da revolução burguesa é justamente a “crônica do avanço da técnica”, ou seja, “a subordinação de todas as formas de atividade criadora à racionalidade instrumental” (idem, p. 83):

Assim, a pesquisa científica foi progressivamente posta a serviço da invenção técnica, que por seu lado está a serviço da busca de maior eficiência do trabalho humano e da diversificação dos padrões de consumo. [...] Mas, na medida em que se transforma em atividade ancilar da técnica, reduz-se o seu escopo como experiência fundamental humana. Algo similar ocorreu com a criatividade artística, progressivamente colocada a serviço do processo de diversificação do consumo (idem, p. 83).

Em outro artigo (BOLAÑO, 2010) reproduzi a classificação feita por Rodríguez (2009) dos distintos significados do termo cultura em Furtado. Simplificando, trata-se: (a) da cultura material, (b) da criação, conservação e transformação de instituições (cultura político-institucional), e (c) dos valores que lhe servem de base: filosofia, religião, arte, ciências (âmbito *stricto sensu* cultural, ou cultura espiritual). Por outro lado, “todo objeto de uso final, que não procede diretamente da natureza, é fruto da invenção humana, é um *objeto de arte*. Seu fim é enriquecer a existência dos homens” (idem, p. 84), de modo que a cultura material e a cultura espiritual formam uma totalidade.

No capitalismo, a produção é subordinada ao processo de acumulação e à homogeneização dos padrões de consumo que a acompanha.³ Na criação e difusão histórica da civilização industrial, é fundamental o aspecto de inovação institucional (parte da cultura não material), que inclui a criatividade política e social dos diferentes agentes que dispõem daquela capacidade de promover rupturas no plano da racionalidade a que me referi antes. No caso da Europa (em que se incluíam também as “sociedades formadas pelos europeus nos espaços vazios de clima temperado da América do Norte e da Oceania”, FURTADO,

3. A própria compreensão do funcionamento exato desses objetos exige uma *expertise*, tornando-os misteriosos para o usuário comum. Além disso, a maior parte deles é concebida já prevendo sua difusão, dentro da lógica inovação-difusão que caracteriza, para o autor, a dinâmica da acumulação capitalista (cf. Furtado, 1967, p. 102-104). Observe-se que aí há também uma certa irracionalidade, na medida em que a inovação secundária já não é propriamente “invenção de cultura”, mas basicamente imitação e adaptação a padrões hegemônicos.

4. Sobretudo se recordarmos a ruptura ontológica (corpo-mente, razão-mundo) que, partindo da separação entre o sagrado e o humano, própria da civilização judaico-cristã, funda a ciência moderna ocidental, como nos lembra Edgardo Lander, citando Apffel-Marglin (1996), um “tipo muito particular de conhecimento que pretende ser dessubjetivado (isto é, objetivo) e universal” (Lander, 2005). Nas ciências sociais, essa tendência está ligada ao eurocentrismo e ao conceito de raça, de que nos fala Quijano (2005, p. 230 e seg.). É interessante verificar a possibilidade de articular a crítica à modernização de Lander e Quijano com aquela de Furtado, implícita nesse texto. Assim, por exemplo, a explicação de Quijano da expansão da relação salarial na Europa, enquanto na América se introduzia a escravidão e a servidão, formando o conjunto, o novo sistema de controle do trabalho pelo capital mercantil, é perfeitamente compatível, a meu ver, com a análise histórica de Furtado (1984) sobre formação da cultura brasileira, principalmente se considerarmos o conceito de “acumulação primitiva do conhecimento” em seus dois sentidos (BOLANO, 2000).

1978, p. 42), a subordinação das atividades produtivas à lógica de um processo acumulativo, comandado por interesses mercantis, representa uma mutação cultural em relação a

Tudo o que havia existido até então. De uma ou outra forma, todas as relações sociais tenderiam a refletir, em graus diversos, a despersonalização inerente à preeminência da acumulação. Tenderiam a ser vistas como *coisas*, como prolongação do mundo físico (idem, p. 39-40).

É interessante a referência ao tema da coisificação e inclusive as implicações epistemológicas que essa formulação teria.⁴ Mas o mais importante por hora é entender o significado profundo da ruptura para Furtado:

A acumulação sempre constituiu, em todas as sociedades, um dos sustentáculos do sistema de dominação social. [...] O que singulariza a revolução burguesa é a utilização crescente do excedente como instrumento de controle do sistema de produção. [...] A ascensão da burguesia é mais um processo de geração de novas formas de poder do que a assunção de novos grupos sociais às formas tradicionais. [...] O desvio do excedente das obras de prestígio e do consumo conspícuo para o sistema de produção vem a ser a mola mestra do processo de reestruturação do sistema de poder (FURTADO, 1978, p. 40).

A partir daí, o autor apresenta as características fundamentais da modernidade europeia, a secularização, a racionalização, o conhecimento fundado na observação do mundo empírico, a liberação do indivíduo e sua indução à iniciativa, a complexidade das estruturas que constituem a sociedade civil (na definição de Hegel), a democratização. Um aspecto essencial é a funcionalidade percebida na luta de classes para a estabilidade do sistema (como já havia dito, em outros termos, em *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, FURTADO, 1967). Para o autor, o crescimento da taxa real média do salário, que acompanha quase sempre o aumento da produtividade média do trabalho, não se explica sem a organização eficiente e a combatividade historicamente demonstrada pelas massas trabalhadoras, de modo que,

na forma histórica que assumiu, o capitalismo industrial apresenta dois traços, relevantes: (a) grande concentração do poder econômico e (b) organização das massas assalariadas de elevada eficácia. A concentração do poder econômico, longe de levar à ‘espoliação das massas’, como parecera aos primeiros teóricos do capitalismo monopolista, tendeu a transformar-se em força estimuladora da acumulação mediante a redução dos riscos e da instabilidade (FURTADO, 1978, p. 21).

O aprofundamento desse processo acumulativo na civilização industrial leva a uma maior complexidade na divisão do trabalho social, em suas duas

dimensões: sincrônica (entre os tipos de trabalho em um dado momento) e diacrônica (entre as diferentes gerações de trabalhadores ao longo do tempo). “A acumulação é apenas o vetor que permite, mediante a inovação, introduzir as modificações no sistema de produção e nas estruturas sociais que chamamos de desenvolvimento” (idem, p. 48).⁵ E retoma o tema da desumanização:

Por outro lado, se a produção por trabalhador está aumentando, é porque a sociedade se está transformando para absorver um fluxo crescente de produtos finais. Desenvolvimento é, portanto, um processo de recriação das relações sociais que se apóia na acumulação. (...) Se a acumulação se transforma em um fim em si mesma (quando passa a constituir a base do sistema de dominação social), o processo de criação de novas relações sociais transforma-se em simples meio para alcançá-la. A inexorabilidade do *progresso* levando à desumanização do indivíduo na civilização industrial é um desdobramento desse processo histórico (idem, p. 48).

O que acontece nas sociedades que tiveram acesso à modernização por via indireta, como é o caso da América Latina, é que o progresso tecnológico é introduzido através da importação de bens de consumo pelas elites locais, com impactos em toda a organização da economia nacional, na organização do espaço e em todos os níveis citados de organização da cultura (material e espiritual), sem impacto imediato sobre os processos de produção e sem a instauração da dinâmica concentração (inovação) – desconcentração (difusão) que caracteriza o capitalismo europeu. A fase posterior de industrialização por substituição de importações tem “um importante papel na reprodução dos setores sociais que tiveram acesso, ainda que por via indireta, aos valores materiais da civilização industrial” (idem, p. 49).

Há uma dependência, portanto, óbvia no caso das maquiladoras, ou das indústrias de montagem em que se produz uma divisão internacional do trabalho na qual “os agentes locais têm apenas uma vaga ideia do que estão produzindo”, mas, mesmo quando se imagina que a indústria foi totalmente nacionalizada, “os agentes locais integram-se numa equipe estruturada no tempo e no espaço, cabendo as tarefas mais ‘nobres’ de fabricação dos equipamentos e de concepção destes e dos produtos finais a outros agentes localizados no exterior” (idem, p. 49-50). Gera-se, então, uma dependência cultural que tende a se ampliar e a se reproduzir, na medida em que a indústria nacional permanece estruturalmente vinculada a economias mais avançadas e em permanente expansão.

Isso se deve, vale repetir, ao fato de que o acesso indireto à civilização industrial “significou a introdução dessas transformações ao nível da demanda final (sob a forma de modernização)” (idem), o que exige que o aparato produtivo se adapte a essa demanda sofisticada, ou seja, a esse consumo conspícuo das velhas elites locais, modernizado por influência externa, sem relação com o sistema preexistente de forças produtivas e menos ainda com as necessidades da

5. Nesse sentido, “a tecnologia não é outra coisa senão o conjunto de transformações no sistema produtivo e nas relações sociais que têm na acumulação o seu vetor” (FURTADO, 1978, p. 50).

maioria da população nacional, isto é, sem transferir, como no caso clássico, o excedente para a produção, reestruturando o sistema de poder. Por conseguinte, muitas das características anteriormente mencionadas da civilização industrial europeia (democracia, aumento do poder de negociação das massas assalariadas etc.) não se reproduzem necessariamente nessas latitudes.

Considerações finais

No que nos interessa mais de perto, a criatividade fica, dessa forma, limitada a uma estreita margem de liberdade, determinada pela própria dinâmica inovadora dos centros hegemônicos. A atual reestruturação produtiva é um bom exemplo desse fenômeno. As grandes inovações que nos permitem definir o momento presente como uma terceira revolução industrial (a revolução micro-eletrônica e a digitalização geral do mundo, que permitem uma extensa sub-sunção do trabalho intelectual no sentido antes referido) definem as condições objetivas delimitadoras da inovação e da criatividade obrigada que o novo sistema impõe, restringindo a autonomia cultural dos países, setores e empresas não hegemônicos e dos atores que não dispõem do poder para promover novas rupturas no plano da racionalidade e permanecem atados a estratégias necessariamente adaptativas.

Seria possível chamar esses últimos atores de criativos ou inovadores? É possível, portanto, falar em indústrias criativas ou em economia criativa? A rigor não, e não somente pelos motivos que já conhecíamos da leitura de Garnham, Schlesinger e dos demais autores da EPC mencionados, mas também num sentido mais amplo, pelo que se deduz do parágrafo anterior. Por outro lado, contudo, como vimos, na medida em que o problema da subsunção do trabalho intelectual e seus limites aproximam o núcleo central dos processos de produção de valor às condições tradicionalmente vigentes para o trabalho nas indústrias culturais e da comunicação, é perfeitamente legítimo estender a definição de **trabalho criativo** da EPC para além das mesmas, as quais, diga-se de passagem, não incorporam apenas, como se sabe, essa classe de trabalho, mas também outras categorias diferentes de trabalho produtivo e improdutivo.

Abre-se então um campo de diálogo acadêmico e de crítica que não pode ser desprezado, no qual os movimentos pela democratização da comunicação, os representantes da produção independente de conteúdos, os trabalhadores culturais e “criativos” de diferentes setores, os sindicatos vinculados às “indústrias criativas” e os intelectuais do campo da EPC podem se reunir a fim de construir a contra-hegemonia (contra o consenso hegemônico sobre os direitos de propriedade intelectual a que se refere Garnham, como vimos), com possíveis impactos sobre as políticas públicas.

Nesse sentido, tomando o exemplo do caso brasileiro, no qual o governo progressista de Dilma Rousseff criou um setor de indústrias criativas ligado a um ministério tão secundário na estrutura de poder nacional como o é o da cultura – e seguramente sem os impactos políticos transcendentais, como vimos, do caso inglês – interessa menos a discussão semântica do que o debate político e a luta política concreta sobre questões muito mais importantes, como a reforma profunda do marco regulatório em matéria de comunicação, a ruptura do oligopólio que domina o audiovisual brasileiro e a democratização em todos os níveis, o que inclui definições claras sobre os direitos de propriedade intelectual, o *copyright*, a acessibilidade e interatividade no sistema brasileiro de televisão digital, a universalização da banda larga, as garantias para o desenvolvimento da produção local, regional, independente etc.

Tudo isso, é claro, como parte de um debate mais amplo sobre a relação entre comunicação, cultura e desenvolvimento, que deveria ser promovido no âmbito maior do planejamento estatal como um todo, nos ministérios econômicos, da Educação, da Comunicação, muito além do que se fez até o momento no campo estrito da cultura, durante o governo Lula, por exemplo, que, não obstante, deu passos importantes para o avanço dessa matéria (Brittos et al, 2010). O fundamental é entender que a cultura é hoje tão importante para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento como o planejamento das infraestruturas, pois se trata de garantir, a longo prazo, a autonomia cultural de que falava Furtado. O que se deve exigir pragmaticamente do novo ministério, agora, é que amplie, nessa linha, a esfera pública criada pelo ministro Gilberto Gil, de acordo com o pensamento progressista realista que parece ser o da presidente Dilma. §

Referências Bibliográficas

- ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. (1969). *Dialética do Iluminismo*, trechos publicados no Brasil em LIMA, L. C.a (org.) (1978). Teoria da Cultura de Massa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, e na coleção "Os pensadores", São Paulo: Abril Cultural, 1980.
- APFFEL-MARGLIN, F.; MARGLIN, S. A. (1996). *Decolonizing Knowledge. From development to dialogue*. Oxford: Clarendon Press.
- BLANNING, T. (2008). *O triunfo da música*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- BOLAÑO, C. R. S. (1995). *Economia Política, globalização e comunicação*. In: BOLAÑO C. R. S. (1999) (org.). *Globalização e regionalização das comunicações*. São Paulo: Educ (p. 73-95).
- _____. (2000). *Indústria cultural, informação e capitalismo*. São Paulo: Hucitec.
- _____. (2002). *Trabalho intelectual, comunicação e capitalismo*, Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, 11, 53-78, Rio de Janeiro.
- _____. (2004). *Mercado Brasileiro de Televisão*. São Paulo: Educ [primeira edição de 1988].
- _____. (2010). *Indústria, criatividade e desenvolvimento*. Texto apresentado ao I Encontro de Economia Criativa do Nordeste. Fortaleza, dezembro, mimeo.
- _____. (2011). O conceito de cultura em Celso Furtado: uma alternativa latino-americana para o debate sobre inovação e criatividade. Texto encaminhado ao Encontro Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação, Porto Alegre, julho, mimeo.
- BOLAÑO, C. R. S.; CASTRO FILHO, G. Os limites à taylorização do trabalho na fase de concepção da produção de *software*, Aracaju, mimeo. 2011.
- BOLAÑO, C. R. S.; MATTOS, F. M. (2004) *Conhecimento e informação na atual reestruturação produtiva. Para uma crítica das teorias da gestão do conhecimento*. In: Datagramazero. Revista de Ciência da Informação 5, nº 3. URL: www.dgz.org.br (acesso em 10 de janeiro de 2010).
- BRITTOS, V.; BOLAÑO, C. R. S.; GOLIM, C. (2010). *Economia Política da Arte e da Cultura*. São Paulo: Itaú Cultural.
- BUSTAMANTE, E. (2010). *La creatividad contra la cultura?* In: ALBORNOZ, L. A. (editor) (2011). *Poder, medios, cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*. Buenos Aires: Paidós (no prelo).
- FURTADO, C. (1967). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- _____. (1978). *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____. (1984). *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. São Paulo, Paz e Terra.
- GARNHAM, N. (2005). *From cultural to creative industries. An analysis of the 'creative industries' approach to arts and media policy making in the UK*. In: International Journal of Cultural Policy, col. 11, nº 1.
- HABERMAS, J. (1981). *Teoría de la acción comunicativa*. Madri: Taurus, 1987 (2 vol.).
- HOBBSAWM, E. (1981). *A era das revoluções*. São Paulo: Paz e Terra.
- LANDER, E. (2005). *Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêtricos*. In: LANDER, E. (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. São Paulo: Clacso.
- LOPES, R. S.; SANTOS, V. A. (2011). *Economia, cultura e criatividade: tensões e contradições*. In Carta Maior, 28/2/2011. URL: www.carta-maior.com.br. Acesso em 15/03/2011.
- RODRIGUEZ, O. (2009). *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SCHLESINGER, P. (2007). *Creativity: From discourse to doctrine?* In: Screen 48.3, Autumn 2007 (p. 377-387).
- _____. (2009). *Creativity and the experts: New Labour, think tanks and the policy process*. In: *The international journal of press/politics*, vol. 14, nº 3. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2010). *Intelectuales y políticas culturales*. In: ALBORNOZ, L. A. (editor) (2011). *Poder, medios, cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*. Buenos Aires: Paidós (no prelo).
- TREMBLAY, G. (2010). *Industrias culturales, economía creativa y sociedad de la información*. In: ALBORNOZ, L. A. (editor) (2011). *Poder, medios, cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*. Buenos Aires: Paidós (no prelo).

Traduzido por Leila Almeida

Gregorio Vidal |

México: o secundário-exportador e o aprofundamento do subdesenvolvimento

Introdução

Faz mais de duas décadas que a economia do México conheceu uma drástica modificação. Desde o fim dos anos 1980, se associou às chamadas reformas estruturais uma transformação relevante do comércio exterior. O coeficiente das exportações de bens e serviços cresceu rapidamente, em 1990 era de 14,5, em 1995, de 24,6, e em 1998 de 30,7. No ano 2000, ainda com base em dólares constantes a preços de 1995, o coeficiente de exportações de bens e serviços chegou a 36,2% (Cepal, 2001). O crescimento das exportações se acompanhou de um aumento equivalente das importações, pelo que o grau de abertura da economia aumentou até algo mais de 50% no ano de 2000.

O incremento do comércio exterior se deu principalmente por causa das manufaturas. No campo das exportações, elas passarão a representar de 68,3% em 1990 a 85,9% em 1997. No ano de 1999, após vários anos de crescimento, as manufaturas são responsáveis por 89,3% do total das exportações. Porém, também há um aumento nas importações das manufaturas e nas importações para as manufaturas. É uma mudança significativa que não se realizou em nenhuma outra economia da América Latina. As exportações efetua-
das a partir do México ganham peso no comércio exterior da região, com a característica de serem, em uma maioria importante, manufaturas. Em 1995 se exportou do México 33% do total da área latino-americana. Cinco anos depois as exportações se elevaram para 46%. Nos anos seguintes não houve continuidade no processo, pelo menos no que se refere ao ritmo de incremento. O peso das exportações do país caiu em relação ao conjunto da economia, como também na região latino-americana. As exportações de manufaturas não mantiveram sua taxa de crescimento e reapareceram comportamentos de outras épocas, como o aumento das exportações do petróleo cru. No final da

primeira década deste século, no ano de 2009 as exportações do México na região latino-americana perderam peso, equivalendo a 32% do total. Outras economias têm crescido nesse setor devido a um comportamento de suas economias diferente do comportamento mexicano.

Uma primeira leitura da transformação da economia mexicana pode levar à conclusão de que a mudança do volume e da composição do comércio é parte de um processo mais amplo de crescimento econômico sustentado, capaz de modificar positivamente as condições de vida de grupos importantes da população. Dessa forma, as reformas realizadas a partir de meados dos anos 1980 estariam fazendo do país ao sul do Rio Bravo um jogador cada vez mais importante no chamado processo de globalização.

Entretanto, isso não aconteceu. Como se analisa neste texto, a transformação do comércio exterior, as mudanças na composição das manufaturas e as modalidades adotadas pelo processo de formação de capital fazem parte de um processo de aprofundamento do subdesenvolvimento e da heterogeneidade social. No passado, a industrialização não equivalia necessariamente à criação de condições de desenvolvimento, como se observou na América Latina com o passar dos anos depois da Segunda Guerra Mundial. Nos anos recentes, o comportamento da economia mexicana é uma demonstração de que o incremento das exportações manufatureiras e a entrada de investimento direto estrangeiro, especialmente nos setores que se destacam no comércio exterior, não resultam na criação de condições de desenvolvimento. Não se observam melhorias nas condições de vida da população, nem tampouco incrementos sistemáticos e generalizados na capacidade de produzir no país e, menos ainda, se propiciam dinâmicas ou processos de articulação na economia, de complementação na produção, de convergência entre regiões e diminuição da desigualdade social.

Exportações, manufaturas e desarticulação da economia

De 1988 a 1994 as exportações realizadas a partir do México têm um crescimento médio anual de 12%. Em 1988, totalizam 30,7 bilhões de dólares e, em 1994, 60,9 bilhões de dólares. Nos anos seguintes, até 2000, o crescimento é mais intenso, a uma taxa média anual de 18%. O aumento nas exportações é considerado em si como um dado positivo em relação ao comportamento da economia. Reconhece-se que isso é um referencial do avanço do padrão de crescimento secundário-exportador, e da transformação completa do esquema do comércio exterior do país com implicações positivas em toda a economia.

Desse ponto de vista, o Banco do México destaca de maneira favorável o comportamento das exportações. O relatório anual sobre a economia do país,

correspondente a 1999, diz: “O crescimento das exportações de mercadorias em 1999 foi de 16,4% e tornou-se superior ao do ano anterior (6,4%). Tal como em 1998, a expansão das exportações mexicanas em 1999 foi das mais altas da economia mundial. Numa amostra de 30 países de grande vulto no comércio internacional, aqueles que contribuem com mais de quatro quintos das exportações mundiais, somente um deles (Filipinas) registrou em 1999 um avanço mais rápido nas vendas externas que o México”. (Banco do México, 2000, p. 33-34). O crescimento nas exportações pressupõe que o país progrediu nesse item em nível mundial. Em diversos estudos se destaca o maior peso das exportações do México na economia mundial. “Do vigésimo-oitavo lugar, em 1980, passou para o décimo-nono em 1990, para o décimo-oitavo em 1994 e para o décimo-sexto nos primeiros dez meses de 1995. Isso se refletiu, por sua vez, em uma maior participação das exportações de mercadorias do México nas mundiais, de 0,95%, em 1980, a 1,22% em 1990, 1,45% em 1994 e 1,56% de janeiro a outubro de 1995”. (CERVANTES, 1996, p. 178). Em 2001, com o avanço das reformas econômicas na matéria, ocupou o décimo-segundo lugar, com 1,6% das exportações totais (RAMOS FRANCIA; CHIQUIAR CIKUREL, 2004). Como destacam Ramos Francia e Chiquiar Cikurel: “Conseguiu-se modificar de forma significativa a tendência a longo prazo dos níveis de exportação do país, a partir da abertura comercial.” (2004, p. 477)

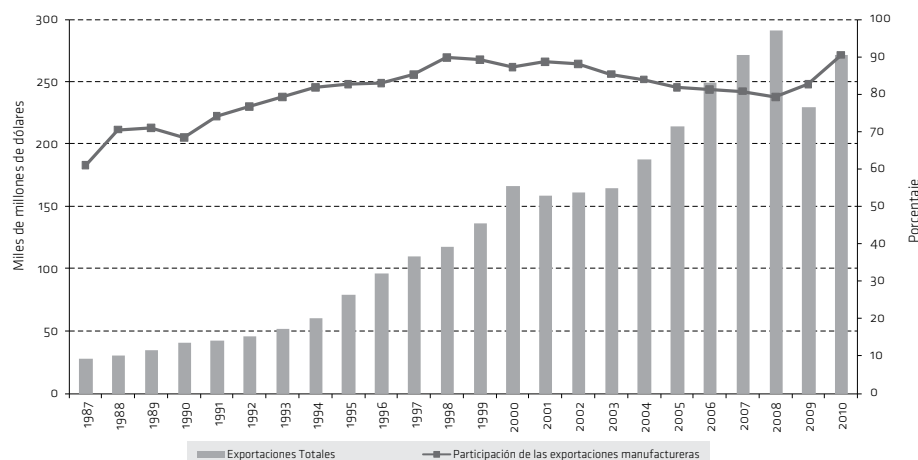
Em 2000 o total de mercadorias exportadas foi de 166,120 bilhões de dólares. Calculado em relação ao produto, isso implica passar de 7,6%, em 1988, para 29% em 2000. Essa é uma transformação importante que, porém, não se aprofunda nos anos seguintes. Em 2009, com exportações que totalizam 271 bilhões de dólares, o coeficiente de exportação de mercadorias é de 26,2%. Enquanto isso, a participação nas exportações mundiais quase não aumentou. Em 2010, as exportações do México são 1,7% do total mundial, quase o mesmo peso que em 2001. A avaliação positiva do Banco Central de uma década antes não se traduz em aumento da participação do país nas exportações mundiais. Nem se observam mudanças na composição do comércio exterior que permitam prever um incremento na matéria, e menos ainda há uma transformação no processo de formação de capital que permita considerar novas relações entre crescimento da atividade econômica no país associada ao incremento da capacidade exportadora.

O aumento das exportações se deve principalmente às manufaturas e está associado, como assinalamos em parágrafos anteriores, a outros fatos que são produto da liberalização comercial. Por isso, é um dos resultados das reformas econômicas executadas desde o fim dos anos 1980. Como analisamos mais adiante, os fatos que explicam sua trajetória são as próprias características do comércio exterior; a composição das exportações, sua destinação, as unidades econômicas que o realizam e a relação entre aumento nas exportações e crescimento das importações.

Até antes da entrada em vigor do Tratado de livre-comércio da América do Norte (Nafta), em janeiro de 1994, em um cenário em que se estão realizando reformas econômicas que propiciam a abertura e a liberalização de investimento estrangeiro no que tange ao comércio, e na operação dos mercados financeiros há um incremento nas exportações e a participação das manufaturas nestas. Mas, como podemos observar no gráfico 1, é na segunda metade dos anos 1990, e até 2003, que as manufaturas adquirem mais peso no comércio exterior, colocando-se sistematicamente acima de 89% do total. Entretanto, nos anos seguintes, com ritmos menores de crescimento das exportações, com uma queda em 2001 e outras mais em 2009, as manufaturas perdem peso no total das vendas ao exterior. Em 2008, quando a comercialização de mercadorias no estrangeiro alcança seu maior montante, o crescimento está associado ao aumento do preço do petróleo. As exportações do cru representam 14,8% das exportações totais. Assim, depois de muitos anos de reformas econômicas, com investimentos realizados por empresas estrangeiras que amadureceram, nos anos de vigência do Nafta, e a administração federal do país tendo assinado importante quantidade de tratados de livre-comércio, os aumentos nas exportações no fim da primeira década deste século estão associados ao aumento do preço do petróleo. As manufaturas para exportação não são uma fonte de novos incrementos há muitos anos e não se observam mudanças nessas atividades que permitam considerar uma alteração nessa tendência.

O comportamento das exportações em anos recentes é resultado de fatos e processos que permitiram seu crescimento e são parte das reformas econômicas que foram postas em prática. As exportações manufatureiras cresceram com base em alto conteúdo de insumos importados e estão bastante concentradas por destino. As novas exportações são, sobretudo, comércio intra-setores, como também intra-empresas, e há grande concentração nos produtos exportados e nas empresas que realizam essas exportações. Em suma, é um processo cuja dinâmica depende do comportamento de alguns setores e empresas da economia dos Estados Unidos. Inclusive as empresas estrangeiras, com matrizes na Europa ou na Ásia – que participam dessa cadeia de comércio internacional –, tomam suas decisões de investimento e organizam seu comércio observando a dinâmica da economia estadunidense.

Gráfico 1 – Exportações totais (MMD) y participación de las exportaciones manufactureras en la exportación total de México (%)



Fonte: Elaboração propia con información de Banco de México, Informe Anual, 1999, 2005 y 2010, edición electrónica, en www.banxico.org.mx, febrero 2011.

Para alguns autores o incremento nos insumos importados é um dado positivo. “A evidência empírica sugere que um dos efeitos fundamentais da abertura comercial foi o aumento da competitividade das exportações mexicanas quando permitiu o acesso, a preços internacionalmente competitivos, de insumos importados.” (RAMOS FRANCIA; CHIQUIAR CIKUREL, 2004, p. 478). Outro autor, além de destacar o vínculo entre compras de insumos no exterior e exportação de mercadorias, ao estabelecer a crescente importância dos insumos importados para manufaturar produtos que serão exportados, com relação ao total dos insumos importados, defende que: “o vínculo importação de insumos/exportação é um fenômeno normal que adquire importância crescente numa economia mundial cada vez mais interdependente”. (CERVANTES, 1996, p. 177). De fato, com o avanço da abertura aumentam o total das exportações, as manufaturas e os insumos importados. Em 1988, segundo informação do Banco do México, os insumos importados equivalem a 57,2% das exportações. Dois anos depois a cifra passa a 72,9%, crescendo no restante da década até o ano 2000, quando os insumos para importação representam 80,4% das exportações. Nos anos seguintes, há uma ligeira redução, mas se mantém em torno de 75%. Como analisamos mais adiante, nos três ramos da manufatura que são responsáveis por grande parte das exportações, o alto conteúdo importado dos produtos fabricados não diminui. As empresas que realizam as exportações têm o processo organizado levando em conta os fornecedores para grande quantidade de partes que estão fora da economia do México, mas que respeitam as condições estabelecidas pelo Nafta para considerar a produção como realizada

na zona da América do Norte. Dessa forma, as relações com outras companhias manufatureiras no país não proliferaram. Também não é relevante a instalação no país de outras fábricas das mesmas companhias para abastecer por meio delas diversos insumos usados na fabricação dos produtos exportados, principalmente para os Estados Unidos.

Há, portanto, um incremento das importações como resultado do aumento das exportações e da especialização do país em algumas atividades manufatureiras, principalmente intensivas em mão de obra (RAMOS FRANCIA; CHIQUIAR CIKUREL, 2004). Inclusive se destaca o efeito positivo no emprego, dado que a partir da vigência do Nafta há um crescimento na maquila de exportação, que explica a maior parte da criação de emprego manufatureiro (LÓPEZ-CÓRDOBA, 2001). Entretanto, como não se agregam novas linhas de produção e algumas atividades que foram importantes nas exportações da maquila acabaram se transferindo para outros países, o resultado é que existem limites para se manter o crescimento fundado em poucos setores da atividade industrial que exportam um reduzido grupo de artigos, todos eles com um considerável conteúdo importado. A articulação dos setores exportadores é com o exterior, que estabeleceram cadeias produtivas organizadas a partir dos Estados Unidos. É nesse país ou com base no comportamento desse país que algumas poucas empresas transnacionais tomam as decisões sobre novos investimentos e sobre a localização da produção. O México oferece pouco para atrair investimentos e não há novos elementos nesse campo. Como há muitos anos, são a proximidade com o mercado estadunidense, as condições de exceção, assim como as regras produzidas pelo Nafta, além de muita mão de obra barata que vêm permitindo o aumento das exportações manufatureiras. Mas o processo está esgotado.

Maquila e exportações com alto conteúdo importado

Quanto às importações, uma das mudanças é o aumento do peso relativo daquelas realizadas pelas empresas maquiladoras. Em 1990 as importações para a maquila representam 24,8% do total. Até 1994 essa porcentagem não varia muito, é apenas superior a 25%. Contudo, em 1995 o número é diferente, as importações da maquila passam para 36,1% do total das importações. Nos anos seguintes não se produzem maiores variações, a ponto de permanecerem em 34% em 2005. O peso da maquila é tão importante nas exportações como nas importações, estabelecendo uma das características específicas do comércio exterior do México, e um dos problemas do padrão de crescimento que o acompanha.

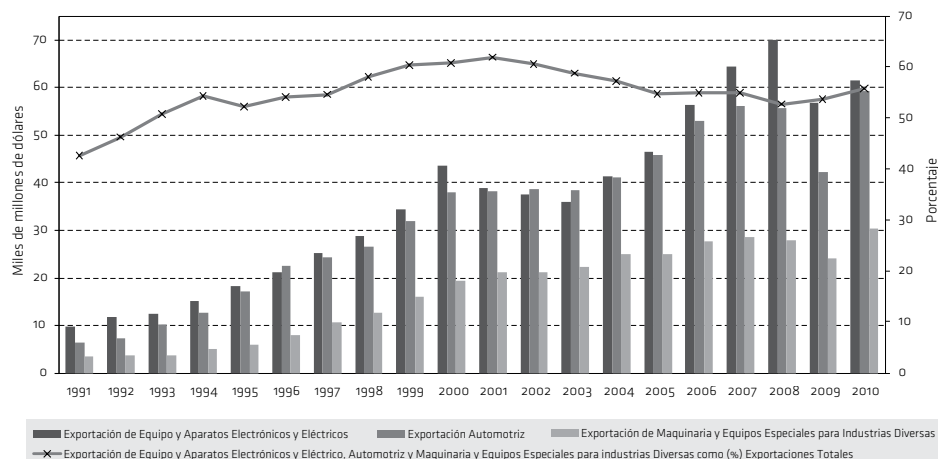
O incremento da maquila de importação, produto do aumento das exportações, é parte de um processo mais amplo que inclui outras atividades

manufatureiras. Descontando o petróleo, cujo peso nas exportações depende principalmente do preço internacional que tenha atualmente e desde meados dos anos 1990, as exportações do México se compõem principalmente de equipamento e aparelhos eletroeletrônicos, automóveis, caminhonetes, caminhões, e peças para a indústria automotora e máquinas e equipamentos específicos para diversas indústrias. Entre os três setores, a soma é de 55% do total das exportações em 2005, e em alguns anos anteriores, quando diminuiu o preço internacional do petróleo, totalizaram mais de 60%, atingindo seu nível máximo em 2001, com 64,6% do total das exportações (Ver Gráfico 2). Essas indústrias são as que principalmente explicam o aumento das exportações posteriores a 1994, por isso não surpreende que desse ano até 2000 tenham uma taxa de crescimento de 20,5%, superior à que têm em conjunto as exportações. Todavia, de 2000 a 2005 têm uma taxa média anual de 2,1%, menos da metade da que representa o total das exportações. Parece que atingiram um limite, sem que tenham desenvolvido outras indústrias com capacidade exportadora equivalente.

Nos anos mais recentes crescem as receitas das exportações de petróleo. No período de 2000 a 2005 passam de 16,134 bilhões de dólares para 31,895 bilhões de dólares. Isso implica que aumentam a uma taxa média de 14,6%, sendo responsáveis em 2005 por 15% do total das exportações. Em 2000 foram 9,7% e em 1998 6,2%. Em 1998 foi quando – embora as cifras não sejam efetivamente comparáveis –, as vendas para o exterior da General Motors foram superiores às exportações petroleiras e equivaliam a 8% de todas as exportações.

Sem considerar o petróleo, as exportações têm, no período 2000-2005, uma taxa de crescimento de 3,9% menor que a taxa do conjunto, mas ainda superior às que alcançam a indústria automotora, os equipamentos e aparelhos eletroeletrônicos e as máquinas e equipamentos especiais para diversas indústrias. O pouco crescimento recente dessas exportações, sem dúvida, se relaciona com as características com as quais operam essas atividades industriais e a destinação principal das exportações. Nos três casos, há um reduzido grupo de empresas transnacionais que são responsáveis por grande parte das exportações. Dentre as empresas exportadoras, várias estão entre as maiores produtoras de peças para a indústria automotora, algumas das mais importantes montadoras e outras de equipamentos de transporte automotor, as maiores fábricas de televisores, equipamentos de som, equipamentos de comunicação e peças para a indústria da informática. Como se analisa em outro texto, domina um reduzido grupo de transnacionais que, no caso da indústria automotora, têm suas matrizes principalmente nos Estados Unidos, Alemanha e França. Na indústria eletroeletrônica se associam ainda algumas empresas com matrizes no Japão e na Coreia (VIDAL, 2001).

Gráfico 2 – Exportaciones de Equipo y Aparatos Electrónicos y Eléctricos, Exportación Automotriz y Exportación de Maquinaria y Equipos Especiales para Industrias Diversas, 1991-2010



Fonte: Elaboración propia con información de Banco de México, Informe Anual, 2001, 2002 y 2005. Información Económica Financiera, Indicadores Económicos, Balanza de Pagos, Exportaciones, en www.banxico.org.mx. INEGI, Banco de Información Económica, Sector Externo, en www.inegi.gob.mx, febrero 2004 y 2011.

É um comércio interno, do mesmo setor, grande parte são transferências entre companhias que pertencem à mesma empresa transnacional. É uma atividade dominante nesses setores que cresceu caracterizada como comércio entre companhias filiais ou com a matriz (RAMIREZ, 2001; SORIA, 2004; CONTRERAS; CARRILLO, 2003). Elas concentram no México a produção de algumas peças, equipamentos específicos ou alguma linha de produtos, que têm por endereço principal os Estados Unidos. A decisão para ampliar suas atividades não depende das condições da economia do México. Há empresas que exportam a maior parte do produzido e em sua fabricação utilizam insumos e máquinas importadas. Quando a empresa exportadora não é uma filial de uma transnacional, ela tem, contudo, uma relação com esta. Grande parte das exportações nessas atividades é realizada por empresas maquiladoras que são diretamente filiais das transnacionais ou mantêm importantes relações com elas. Por exemplo, as máquinas e equipamentos com que operam são considerados parte do investimento estrangeiro direto que entra no país, mas não aparece na contabilidade da empresa devido ao que lhe é cedido em comodato pela matriz no estrangeiro, ou pela companhia com quem têm subscrito um contrato para transformar produtos. O dado é relevante visto que, no período de 1º de janeiro de 1994 a 30 de setembro de 2006, de todo o IED [investimento estrangeiro direto] que entrou no país, e foi notificado no Registro Nacional de Investimentos Estrangeiros (RNIE), 14% correspondem à importação de ativo fixo por maquiladoras (CNIE, 2006). As exportações da maquila crescem de 26 bilhões de dólares, em 1994, para 96,75 bilhões de dólares em 1995, representando 53,2% de todas as exportações, sem

incluir o petróleo cru. Os setores analisados são responsáveis por 75,6% de todas as exportações da maquila em 2005. Apenas no caso da indústria automotora a maquila não tem predominância. Esta se concentra na fabricação de peças.

Na fabricação de equipamentos e aparelhos eletro-eletrônicos e de máquinas e equipamentos especiais para diversas indústrias, 97% dos insumos utilizados são importados (ROBERTSON; HANSON, 2003). Na indústria de autopeças e peças de caminhões 96,9% dos insumos são importados (INEGI, 2006).

Como podemos observar no gráfico 3, a evolução das exportações de peças para a indústria automotora do México, destinadas os Estados Unidos, responde pela atividade industrial implantada no país e pela pequena margem para crescimento.

No início dos anos 1990, o México é o terceiro fornecedor de autopeças para a indústria automotora dos Estados Unidos ficando atrás apenas do Japão e do Canadá. O país da Ásia é o que ocupa o primeiro lugar, com mais de 30% desse mercado. Em 1996, o volume das exportações do México é quase equivalente ao do Japão e Canadá. Em 1999, o México é o segundo fornecedor, e em 2000, o primeiro. Mais adiante – como se observa no Gráfico 3 – as fábricas de peças que operam no México, majoritariamente com matriz nos Estados Unidos, ocupam o primeiro lugar, como fornecedoras dessa indústria nos Estados Unidos, com uma cota de mercado superior a 25%. Todavia, as peças provenientes do Canadá e do Japão continuam sendo importantes. No primeiro caso, isso faz parte da organização das próprias companhias com matriz nos Estados Unidos, como a General Motors e a Ford, ou funcionando majoritariamente nesse país, como a Chrysler. No segundo caso, é produto da expansão das empresas do mercado estadunidense cuja matriz está no Japão.

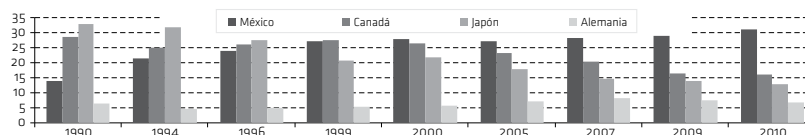
Em matéria de automóveis o cenário é outro: até o ano de 2005, e medido por preços, o Canadá é o primeiro exportador seguido pelo Japão e a Alemanha. Os três países são a origem de 73% das importações de veículos automotores por parte dos Estados Unidos. De 2006 em diante o México ocupa o terceiro lugar. Mesmo quando se calcula pelo número de unidades, o México ocupa o terceiro lugar desde os anos anteriores, respondendo pelo maior preço, na média, dos veículos importados da Alemanha.¹ Também são importantes as importações provenientes da Coreia, que conta com companhias na indústria automotora e que atualmente não são filiais de empresas norte-americanas, e finalmente as importações que têm origem na Inglaterra.

As importações provenientes do Canadá são realizadas principalmente pelas próprias empresas dos Estados Unidos como parte de sua estratégia global de investimentos. O México não é uma opção para desviar os negócios realizados no Canadá. No Japão e na Alemanha há empresas que disputam o mercado com as estadunidenses e, apesar das regras favoráveis criadas pelo Nafta para as fábricas que se instalam na região da América do Norte, elas usam

1. Em 2010 o preço médio dos veículos automotores importados da Alemanha é de 33.867 dólares, considerando a relação entre o total importado e o número de unidades. Nesse mesmo ano o preço médio dos veículos procedentes do México é 21.067 dólares, o do Japão é de 20.739 dólares. Os cálculos são feitos com base em informação da International Trade Administration, U.S. Automotive Trade Data and Data Links Motors vehicle trade data, Imports and exports of motors vehicle by dollar and by units, edição internet: <http://www.trade.gov/manufacturing/OAA/autostatindex.asp>.

uma estratégia dual, importando de suas matrizes e produzindo automóveis na região, incluídas aí as plantas nos Estados Unidos. Esse ponto é importante, principalmente no caso de algumas empresas do Japão, em razão do avanço que têm no mercado estadunidense.

Gráfico 3 - Estados Unidos: Importación de partes para la industria automotriz, 1990-2010
Porcentaje del total



Fonte: Elaboración propia con información de U.S. Census Bureau, Foreign Trade Statistics, FT900: U.S. International Trade In Goods and Services, U.S. Automotive parts exports and imports 1989-2010, en www.census.gov, febrero 2011.

Em 2010, do total de 7,5 milhões de veículos produzidos, 2,7 correspondem a filiais de empresas japonesas. A essa cifra devem-se somar as importações que, sobretudo Toyota e Honda, produzem a partir de suas matrizes. Segundo as mais recentes estatísticas, a Toyota é a terceira empresa por suas vendas nos Estados Unidos, e em 2008 ela ocupou o segundo lugar, superando a Ford. A estratégia da Toyota é a combinação das exportações do Japão e a instalação das montadoras nos Estados Unidos, e não no México. As vendas da Honda também estão crescendo sem que para isso recorram ao aumento significativo de sua produção no México, onde contam com uma pequena fábrica. Em suma, num mercado tão relevante como o da indústria automotora o incremento das exportações do México possui limites que se podem observar pela evolução recente da indústria. Tanto as empresas dos Estados Unidos, como seus principais concorrentes do Japão, da Alemanha, e de alguns outros países da Europa e da Ásia na região da América do Norte concentram grande parte de sua produção nos Estados Unidos e Canadá, ou, em seu caso, importam de seus países de origem. O México é um complemento no caso de algumas empresas para produzir certos veículos.

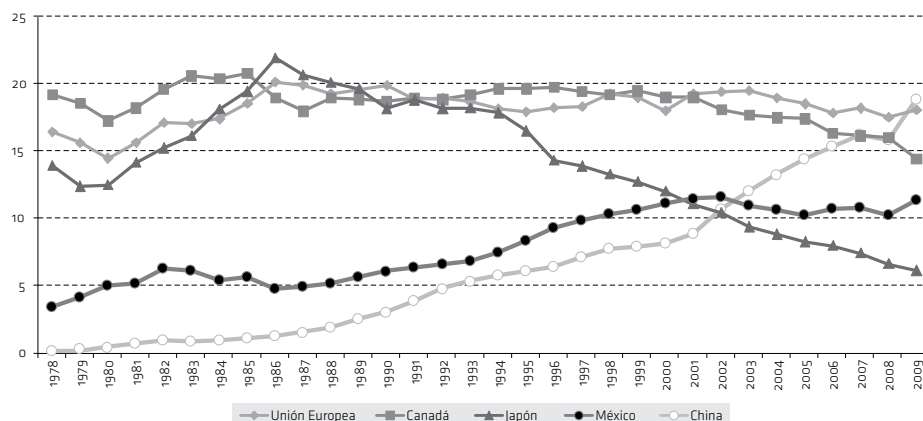
Como analisamos nas páginas anteriores, processos semelhantes existem em outras atividades manufatureiras altamente exportadoras a partir do México. Constituiu-se um padrão que explica o comportamento do setor exportador manufatureiro. O mercado de destino são Estados Unidos. Participam desse mercado algumas poucas empresas transnacionais, que organizam seus investimentos considerando as condições do comportamento da economia ao norte do Rio Bravo; pode até acontecer de decidirem não realizar investimentos importantes no México, como nos casos da Toyota e da Honda, ou instalar fábricas com alguns equipamentos no México, mas também nos Estados Unidos e Canadá, como é a situação de várias empresas da indústria eletro-eletrônica, que em território mexicano operam por meio de maquilas. Assim sendo, os Estados Unidos

é o mercado amplamente majoritário das exportações realizadas por empresas que operam no México. Em 1994, 84,9% das exportações têm por destino a economia norte-americana. Em 2005, são 85,6%, e o pico é alcançado em 2000, com 88,7%. A diminuição relativa e absoluta das exportações para os Estados Unidos do ano de 2001, assim como o pobre desempenho durante os dois anos seguintes, não propiciou uma mudança na composição do seu destino.

Durante a primeira década deste século, os Estados Unidos continuam sendo o destino da imensa maioria das exportações do México. Como ocorreu no início da década, a crise da economia estadunidense não implicou mudanças relevantes nos fluxos comerciais. Em 2005, as exportações do México para os Estados Unidos são de 182 bilhões de dólares, que equivalem a 85% do total das exportações. Em 2010, as exportações para os Estados Unidos alcançam um montante de 217,5 bilhões, que representam 80,1% do total das exportações. O Canadá e o resto da América têm um ligeiro crescimento, sem dúvida, associado principalmente a algumas ligeiras variações nos fluxos do comércio de certas transnacionais, como é o caso das montadoras de automóveis dos Estados Unidos e da expansão da Nissan para a América Latina.

Observar em termos agregados a composição das importações realizadas pelos Estados Unidos permite adicionar um elemento a mais aos limites intrínsecos que tem a opção de crescimento por meio de manufaturas exportadas para esse país com alto conteúdo importado. Na última década, o comércio exterior dos Estados Unidos equivale, em média, a 20% do PIB. É, sem dúvida, um complemento do mercado interno solidamente autocentrado. As empresas estrangeiras que concorrem com esse mercado aceitaram essa regra. Dessa forma, as exportações do México direcionadas aos Estados Unidos obtiveram um ligeiro crescimento (ver Gráfico 4) no total importado, na segunda metade dos anos 1990. Desde 1998 equivalem a algo mais de 10% do total importado. Como se pode observar no Gráfico 4, as exportações duplicaram, tomando como ponto de partida o ano de 1980. Mas as importações procedentes do Canadá e da União Europeia continuam importantes. A perda de peso corresponde às mercadorias oriundas do Japão, e é capitalizada pela China e não pelo México.

Gráfico 4 - Importaciones de Estados Unidos por País de origen, 1978-2009
Porcentaje de las Importaciones Totales



Fonte: Elaboración propia con información U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, Interactive Data, International Transactions Accounts Data, Table 2. Trade in Goods, en <http://www.bea.gov>, febrero 2011.

Em 2005 as exportações da China para os Estados Unidos totalizaram, segundo dados do Departamento de Comércio dos Estados Unidos, 243,470 bilhões de dólares, maiores que o total das exportações do México, e 73 bilhões a mais que o exportado pelo México para os Estados Unidos. A diferença equivale a 43% dessas exportações. É um caminho de difícil retorno. Em 2009, as importações dos Estados Unidos de procedência da China são 18,9% do total, ligeiramente superiores às que realizam em conjunto a União Europeia, e maiores que as do Canadá. Em relação ao México, elas as superam em mais de sete pontos percentuais.² A mudança é resultado, em alguns casos, de um deslocamento das exportações, antes efetuadas a partir do México pelas que, nos últimos anos, são realizadas por empresas que operam na China.

Alguns exemplos podem ilustrar: em equipamentos de comunicações, China e Coreia alcançaram o México enquanto principais fornecedores dos Estados Unidos desde 2003. Em equipamentos de áudio e vídeo a China substituiu o México como primeiro exportador, assim como em utensílios domésticos. Em equipamentos elétricos e de iluminação, a China é o primeiro fornecedor do mercado estadunidense, e em semicondutores e outros componentes eletrônicos o México está muito atrasado, fica no 5º lugar, enquanto a China encabeça a lista (VIDAL; CORREA, 2004, p. 277-279). Em contrapartida, o México continua sendo o segundo destino nas exportações dos Estados Unidos, como é de maneira continuada desde 1997. A composição das exportações estadunidenses para o México – que inclui, em quantidades importantes, insumos, máquinas e equipamentos para as indústrias altamente exportadoras –, responde pelo tipo de relação existente entre as duas economias e pelos limites que existem para o crescimento das exportações do México e, mais ainda, em se tratando de exportações com baixo conteúdo importado.

2. Em 2009 as cifras sobre composição das importações dos Estados Unidos são: China, 18,9%, União Europeia, 18%, Canadá, 14,5%, Japão, 6,2%, México, 11,4%. Assim como a China é o país que se destaca por seu crescimento, o Japão se destaca por sua diminuição. Em 1986 o Japão era o principal exportador para os Estados Unidos com 22%. A China em 1978 não alcançava os 2%.

Crescente conteúdo importado da formação de capital

Modificados o tamanho e a composição das exportações, também se modificou o coeficiente do investimento. Durante o longo período de crescimento da economia mexicana da Segunda Guerra Mundial até finais dos anos 1960, o investimento público foi um componente fundamental da formação de capital. Nos anos 1970 há um aumento do investimento público com relação ao investimento privado. Contudo, a partir dos anos 1980 ocorreu uma mudança. Durante a década dos 1980, com a economia sofrendo transformações significativas, num contexto de fraco ou nulo crescimento do PIB, a formação bruta de capital fixo (FBCF) realizada pelo Estado diminuiu. Contudo, os recursos aplicados pelas empresas não compensam a baixa, e por isso até o ano de 1997 o coeficiente de investimento permanece sistematicamente inferior a 20%. Nos anos seguintes, o ligeiro aumento não modifica substancialmente o quadro que se apresenta até esse momento. Em 2009, o investimento privado equivale a 16% do PIB e o público, a 5,8%. As alterações realizadas no sistema financeiro com a eliminação das restrições para que bancos e companhias estrangeiras pudessem se tornar proprietários no México, como a supressão de restrições no nível das taxas de juros, ou a anulação de regras para canalizar créditos para certas atividades, não impulsionaram a alta do investimento privado no país. Menos ainda o desaparecimento da exigência de reserva estatutária e o financiamento no mercado aberto pelo governo federal. Nem a eliminação de restrições aos investimentos estrangeiros e a assinatura de diversos tratados de livre-comércio e acordos bilaterais em matéria de investimento. E nem mesmo o incremento do investimento estrangeiro, em especial o direto, implicou num aumento no coeficiente do investimento.

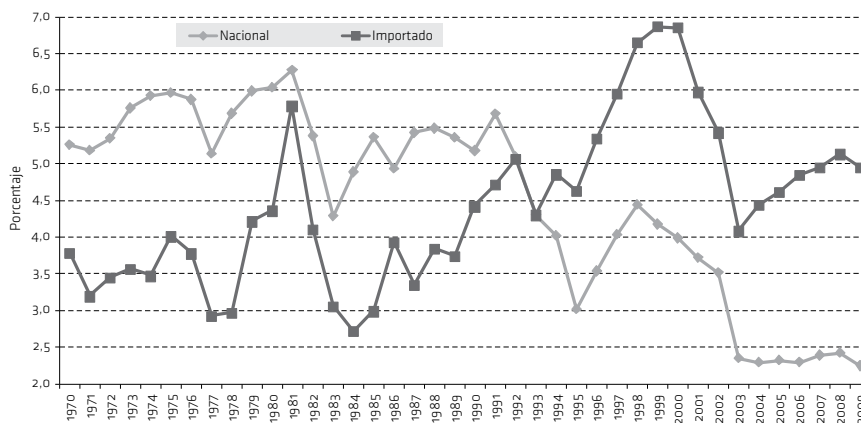
Ao mesmo tempo em que se consolida o investimento privado como o componente substancial do processo de formação de capital, cresce o componente importado de investimento em máquinas e equipamentos.

Nos anos 1970, três quintos do investimento em máquinas e equipamentos eram fabricados no país. Na primeira parte dos anos 1980, com um crescimento mínimo do PIB, as máquinas e equipamentos nacionais até mesmo cresceram. Contudo, de 1986 em diante teve início uma nova tendência: é cada vez maior a importação de máquinas e equipamento no total.³

O notável peso das importações de máquinas e equipamentos, como se pode observar no Gráfico 5, se dá num contexto de fraco crescimento desse componente da formação de capital durante os anos 1990 e até mesmo de diminuição na década passada. Desde 2003, as máquinas e equipamentos nacionais equivalem a 2,3% ou 2,4% do PIB, enquanto as importadas oscilam entre 4,4% e 5%.

3. Em 1985 as máquinas e equipamentos nacionais eram 64,2% do total. Em 1987, 61,8%; em 1989, 58,9%; em 1991, 54,6%. Nos dois anos seguintes são as mesmas quantidades que se investem em máquinas e equipamentos do país e em importadas. Depois disso se importa cada vez mais. Em 2009 se importaram 68,7% de todas as máquinas e equipamentos investidos nesse ano.

Gráfico 5 -FBCF Maquinaria y Equipo: Nacional e Importado (Porcentaje del PIB)



Fonte: Elaboración propia con datos de INEGI, para los años 1970-1987, la Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Tomo V. Oferta y utilización de bienes y servicios, edición electrónica. Banco de Información Económica, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Oferta y Demanda Final de Bienes y Servicios, Formación Bruta de Capital Fijo, edición internet, en <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx>, y www.inegi.gob.mx, diciembre 2010.

O aumento na FBCF importada indica que as atividades industriais e até as mais dinâmicas não estão gerando vínculos nem relações com outros setores da economia do país que permitam crescimento e diversificação. Enquanto isso, o comportamento das exportações manufatureiras indica que alguns setores da economia do país se integraram à dinâmica da economia estadunidense, o crescimento do componente importado da FBCF acentua a integração e desarticula ainda mais a estrutura produtiva no México. Além disso, a tendência ao incremento na importação de máquinas e equipamentos, sem aumentos no coeficiente do investimento, revela que para tornar possível um crescimento maior do PIB será necessário importar mais. Depois de anos de importação dos mais diversos equipamentos e máquinas, e enquanto não existirem empresas procurando encorajar compras de equipamentos produzidos no país, um crescimento maior poderá implicar maiores importações num contexto de relativa dificuldade para financiar as importações. Os resultados do comércio exterior, examinados anteriormente, mostram que se deve contar com uma fonte sistemática de divisas de origem diferente.

Conseguir um crescimento superior da economia em ritmo sustentado de ampliação do PIB, e incrementos importantes do produto por habitante, são fatos que demandam um coeficiente de investimento maior que se mantenha por um longo período. As modificações estruturais realizadas não permitiram constituir um processo dessa natureza. No conjunto, o processo de investimentos revela a criação de um mecanismo de financiamento baseado em recursos externos, que pode ser parte das dificuldades para que a economia do México tenha um melhor desempenho.

Petróleo e Eletricidade: exportação de matérias-primas e de lucros para algumas multinacionais

Até inícios dos anos 1970, o petróleo e a eletricidade eram atividades econômicas desenvolvidas por organismos públicos descentralizados, com foco na cobertura das necessidades do mercado interno no campo dos energéticos, e num sentido mais amplo, na transformação do petróleo em petrolíferos e petroquímicos. É até a segunda metade dos anos 1970 que se produzem alterações que modificam a operação de ambas as atividades. No caso da geração de eletricidade, não foram levados adiante novos projetos de investimento de envergadura, como o sistema de represas do rio Grijalba em Chiapas,⁴ em curso de conclusão. Posteriormente, sem planejamento, efetuam-se os investimentos em geração, transporte, distribuição e comercialização de eletricidade para estar em condições de acompanhar o crescimento da economia. No caso do petróleo, se acelera a extração dos crus para avançar na estratégia de exportação que não acontecia desde o final da década dos anos 1930, quando se realizou a expropriação petroleira.

Durante os anos 1980 se exporta cerca da metade da extração do petróleo cru. Essa situação se mantém até a metade dos anos 1990, quando se incrementa a extração do cru com a finalidade de se aumentar as exportações. O incremento da plataforma de exportação é parte das transformações estruturais da economia. Podemos afirmar que ao lado do pé constituído pelo crescimento das exportações manufatureiras coloca-se um antigo pé: a exportação do cru.

Desde o final dos anos 1980 e até 1995, a exportação é em média 1,3 milhão de barris diários, em torno de 49% da extração do cru.⁵ Durante vários anos, na segunda metade da década de 1990, a exportação é em média de 1,7 milhão de barris por dia de petróleo cru. Desde então, cada ano se exporta mais petróleo, até 2005, quando se alcança a cifra de 1,82 milhão de barris diários, ou seja, 54,6% da extração total. Assim sendo, os incrementos na extração do cru têm por objetivo fomentar as exportações. Ao mesmo tempo, não se realizam investimentos para ampliar a capacidade industrial de Petróleos Mexicanos, o organismo público descentralizado responsável pela indústria petroleira. Também não se otimizam as condições das diversas plantas das quais dispõe PEMEX, e menos ainda se realizam investimentos para ampliar sua capacidade de explorar e extrair petróleo.

Como acontecem com as exportações manufatureiras, as do petróleo cru também são majoritariamente direcionadas para os Estados Unidos. O que é, entretanto, um processo recente. Em 1988, somente 52,4% das exportações do cru iam para os Estados Unidos. Nos anos seguintes houve um leve aumento, pelo qual em 1992 se exportaram para esse país 58,3% do total. De 1993 em diante, uma vez que a administração federal – encabeçada por Salinas de Gortari –, aceitou o Nafta, se incrementou o envio para os Estados Unidos.

4. Em 1958 iniciou-se a construção da primeira represa do sistema do rio Grijalba, a hidroelétrica Netzahualcóyotl, mais conhecida como represa Malpaso. A obra foi concluída em 1966. Depois, em 1969, iniciou-se a construção da hidrelétrica Dr. Belisario Domínguez, conhecida como La Angostura, terminada em 1974. Seguiram Chicoasén e Peñitas. A primeira começou a ser construída em 1974 e foi concluída em 1980. A segunda, em 1979, terminada em 1987. Depois, por um longo período não existiram projetos equivalentes, ainda quando se tinham tecnologia, capacidade de construção e rios para realizar as obras.

5. Os dados sobre PEMEX e a indústria petroleira utilizados no texto, exceto quando mencionado outra fonte, originam-se dos relatórios anuais e dos anuários estatísticos elaborados por organismo público, podendo ser consultado em: <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=237> As cifras sobre estatísticas macroeconômicas e sobre o peso do PEMEX na economia do país foram elaboradas com base em informação da PEMEX e nos relatórios anuais do Banco do México. Os relatórios anuais elaborados pelo Banco do México podem ser consultados em: <http://www.banxico.gob.mx/publicaciones/JSP/informeAnual.jsp>

Em 1993 se exportaram para o norte do Rio Bravo 73% do total. E nos anos seguintes ocorreram pequenos aumentos, até se alcançar 80% e mais do total exportado.

Em 2009, 85,9% do total exportado foram para os Estados Unidos, e em maio de 2010 a cifra foi de 83,9%, num cenário em que o volume exportado se situa em média em 1,225 milhão de barris por dia em 2009, e em 1,591 milhão de barris por dia, em maio de 2010. Como a extração do cru diminuiu, a exportação em maio de 2010 foi de 61,5% do total extraído. Junto com o incremento e manutenção da plataforma de exportação do cru, se produz um aumento na importação de petrolíferos e a operação de PEMEX se realiza multiplicando de várias formas os contratos com empresas privadas em muitos pontos do processo de produção.

Atualmente se discutem diversos tipos de contratos para que as empresas privadas se encarreguem, igualmente, do trabalho de exploração como da extração do petróleo. Tudo, sem se terem realizado investimentos para ampliar a capacidade de refino ou para recuperar as condições produtivas de várias plantas em que se produzem petroquímicos.

O petróleo está sendo utilizado como um meio para se obter divisas e financiar parte importante do gasto público. Não se transforma no país em instrumento para propiciar o desenvolvimento de atividades industriais e o aprofundamento do mercado interno.

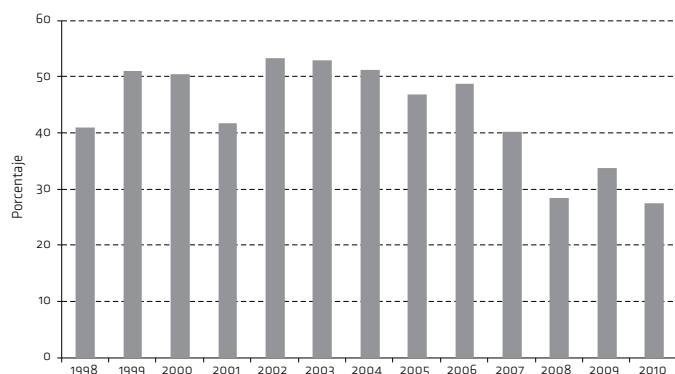
Como na melhor época de um país estabelecido como primário-exportador, sem os recursos trazidos pela exportação do cru, não se financiam as contas com o exterior da economia mexicana. Como se assinalou antes, em 2008 as exportações do petróleo cru atingem 14,8% do total exportado pelo país. O crescimento das receitas das exportações do petróleo cru, de 2002 a 2008, ocorre num cenário em que aumenta o preço médio da “mezcla mexicana” no mercado internacional; mas também, em parte, há o aumento do período da plataforma de exportação, como expusemos em páginas anteriores.

O saldo que aporta a PEMEX em divisas pelas exportações de petróleo cru, no período de 1998 a 2009, é superior em 80,600 bilhões de dólares à receita registrada na conta de capitais. O déficit na conta-corrente, subtraindo as divisas líquidas aportadas pela indústria petroleira, é superior em 41,800 bilhões de dólares à receita líquida de capitais do exterior no período de 1998 a 2009. Em algum desses anos não teria sido possível manter o financiamento das transações econômicas com o exterior, considerada a quantia dos recursos necessários ao se subtrair a receita do setor petroleiro. Por exemplo, no ano de 2006, quando houve uma saída líquida de capitais superior a 2 bilhões de dólares, enquanto o superávit da balança petroleira foi de 19 bilhões de dólares.

Obter uma plataforma exportadora de 2 milhões de barris, como planeja a Administração Federal do México, é um objetivo que é fruto do tipo de relação

entre a economia do país e a economia internacional, construída a partir das reformas executadas em anos recentes. E é parte de um processo que aprofunda a desarticulação do aparelho produtivo no México. A Administração Federal tem o objetivo de incrementar a capacidade de extração do cru com o auxílio do capital privado, principalmente de transnacionais que operam no setor. Sem discutir neste documento o conteúdo dos contratos que violam o regime legal existente, o fato indiscutível é que a ampliação da extração do cru por esses meios não fomenta a atividade industrial no país. Como nos setores mais dinâmicos da manufatura de exportação, a constante será operar com equipamentos e máquinas importados, gerando outras pressões sobre a balança de pagamentos, além das ocasionadas pelo transferência de dividendos e lucros para o exterior devido às atividades dessas companhias.

Gráfico 6 - Saldo de la Balanza Comercial Petrolera como Proporción de las Exportaciones Totales, 1998-2010

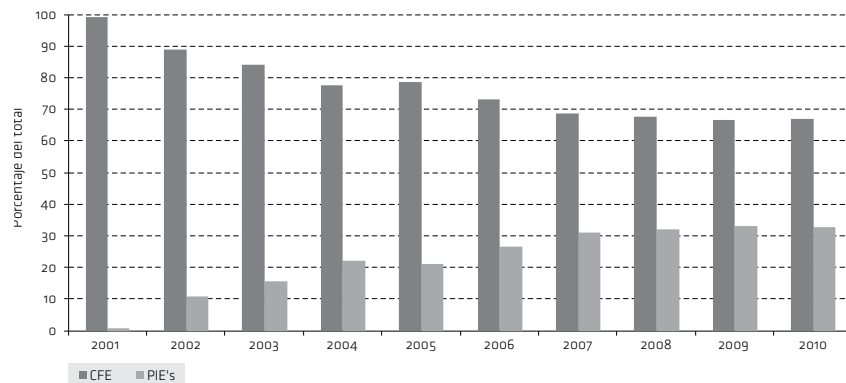


Fonte: Elaboración propia con información de Banco de México, Resumen de Comercio Exterior, edición internet, www.banxico.gob.mx, mayo 2011.

Há ainda um problema adicional: o incremento na entrada de recursos pela venda de petróleo no estrangeiro por esses meios é acompanhado de um incremento, até maior, de importações na própria indústria petroleira. Por exemplo, mais de 40% das gasolinas consumidas no país são importadas. Ocorre o mesmo com outros produtos petroquímicos. Como podemos observar no Gráfico 6, até o momento o resultado tem sido o seguinte: os incrementos nas exportações de petróleo cru não se traduzem em igual proporção em aumentos no saldo da balança comercial petroleira. No período de 1999 a 2008, a receita registrada na balança petroleira tende a ser uma proporção menor das exportações realizadas no setor. Só em 2009, quando há uma drástica queda no PIB do país, essa tendência é freada. À vista do que acabamos de expor, é claro que um dos sinais do crescimento por meio das exportações manufatureiras, tal qual se está fazendo no México, é a dificuldade para financiar o crescimento. A indústria petroleira é certamente um fator para fechar as contas com o exterior, porém o modo como

o faz implica que os incrementos nas exportações não se traduzem, necessariamente, em aumentos equivalentes para financiar o crescimento econômico.

Gráfico 7 - Generación de electricidad total por CFE y Productores Privados Independientes, 2001-2010



Fonte: Elaboración propia con información de Banco de México, Resumen de Comercio Exterior, edición internet, www.banxico.gob.mx, mayo 2011.

6. Trata-se de empresas privadas que obtêm permissão da Comissão Reguladora de Energia para instalar uma empresa geradora de energia e que vendem a totalidade de sua produção para a Comissão Federal de Eletricidade, órgão público descentralizado.

7. Até o dia 11 de outubro de 2009 o serviço de comercialização de eletricidade era dispensado por organismos públicos descentralizados: Comissão Federal de Eletricidade e Luz e Força do Centro (LFC). A Presidência da República decretou a extinção da LFC, ficando CFE como a encarregada de manejar seus bens e responsabilizar-se pelos serviços prestados. A LFC atendia a 24% da demanda nacional de energia elétrica. A área em que operava compreende os estados do México, Hidalgo, Puebla, parte de Morelos e o Distrito Federal. Comprava da CFE quase toda a eletricidade que vendia.

Em matéria de eletricidade as mudanças permitiram criar um espaço na economia do país para que um reduzido grupo de transnacionais conseguisse lucros seguros com os investimentos realizados na geração de eletricidade. Como no caso da indústria petroleira, na indústria de geração, distribuição e comercialização de eletricidade apresentaram-se na privatização projetos para expandi-la de forma drástica. Contudo, não foram aprovados. Entre as mudanças realizadas está a criação da figura do produtor independente de energia elétrica (PIE's).⁶

Os PIE's contam com capacidade para gerar entre 19% e 22% da eletricidade, conforme se inclui ou não o autoabastecimento e a cogeração. Contudo, contribuem com uma porção maior de energia elétrica gerada e incorporada no sistema elétrico nacional. Como observamos no Gráfico 7 os PIE's em 2002 contribuem com 10% da geração efetiva de eletricidade. Dois anos depois o montante aumentou para 20%, e a partir de 2007 chega a ser superior a 30%. A ampliação na geração de eletricidade por parte dos PIE's tem sido muito superior ao crescimento do consumo efetivo de energia comercializado pela CFE e LFC.⁷ Em 2000 a CFE comercializa 125 mil 927 Gwh e LFC, 29 mil 421 Gwh. Nesse ano a geração de eletricidade pelos PIE's é mínima, apenas 1 mil 295 Gwh. Todavia, nos anos seguintes há um crescimento bem maior de geração de eletricidade pelos PIE's que o comercializado pelas estatais. Em 2006, CFE comercializou 147 mil 228 Gwh e LFC, 31 mil 428 Gwh. No conjunto é um crescimento de 23 mil 308 Gwh, muito inferior ao crescimento registrado pelos PIE's. Até mesmo se considerarmos os aumentos na quantidade de energia elétrica exportada, e sem somar as importações, os dados não variam.

No período de 2000-2006 os produtores privados de energia incrementam a venda de eletricidade para CFE em 58 mil 133 Gwh, enquanto a ampliação na comercialização cresce em 23 mil 123 Gwh, o que equivale a 40% do incremento alcançado pelos PIE's. Por isso, não surpreende que a energia gerada nas usinas hidrelétricas de CFE diminua no total nacional. Essas centrais estão trabalhando muito abaixo de sua capacidade. Como também acontece em diversos momentos do ano com outras usinas geradoras de energia que pertencem a CFE. Em suma, os compromissos adquiridos para comprar toda a energia gerada pelos PIE's implicam que os custos de operar em menor capacidade na geração de eletricidade sejam assumidos por CFE. Como se demonstrou em outro texto, os contratos estabelecidos com essas companhias oferecem para elas completa segurança para seus investimentos, com garantias de lucros sem correr riscos. (VIDAL, 2007). As variações nos custos não causam impacto nos lucros dos PIE's, muito menos as perdas por transferência de energia. E mais, toda a eletricidade gerada deve ser comprada por CFE, ainda que não tenha sido transmitida.

O registro das licenças da Comissão Reguladora de Energia para os PIE's inclui um total de 21 projetos que estão funcionando, todos na modalidade de ciclo combinado, e mais um autorizado para começar a funcionar de imediato. Contudo, não são 21 ou 22 empresas as que operam as usinas geradoras. Desde a licitação dos projetos existem três companhias que se destacam operando várias usinas: EDF, Iberdrola e Unión Fenosa. Até 2009 eram proprietárias de 13 das 21 usinas em funcionamento.

Contudo, por decisões de algumas empresas de vender seus ativos no México ou por aquisições na matriz de alguma companhia, o número de participantes se reduziu substancialmente e ocorreram mudanças em sua composição. Para o ano de 2010, quando se produziu a fusão da Unión Fenosa com a empresa Gas Natural, e considerando que esta última comprou da EDF quatro centrais de ciclo combinado, e uma de Mitsubishi-EDF, o grupo passou a operar nove centrais no México. Por outro lado, um de seus principais competidores na Espanha – Iberdrola – se destaca, contando com seis centrais de ciclo combinado, com a geração, em 2009, de 35,070 Gwh, o que representa mais de 40% da eletricidade gerada pelos produtores privados independentes.⁸ O terceiro gerador de eletricidade é o consórcio InterGen que opera quatro centrais. A companhia é o resultado de uma associação entre o fundo de pensões dos professores de Ontário e a empresa transnacional GMR Infra-estrutura Ltda, da Índia com matriz em Bangalore. A InterGen opera centrais de geração de eletricidade, além do México, também no Reino Unido, Holanda, Austrália e Filipinas. Poucas transnacionais são proprietárias desse negócio, com plenas garantias com relação aos investimentos realizados e sem contribuir com nenhum estímulo para o aparelho industrial do país. A tecnologia utilizada

8. Na página eletrônica de Iberdrola se destaca que, com quase 5.000 MW de potência instalada, Iberdrola é o primeiro produtor privado no México e o segundo gerador, depois da CFE. Para consultar: <http://www.iberdrola.es/webibd/corporativa/iberdrola?IDPAG=ESWEBCONLATMEXICO&codCa che=12793889472849056>

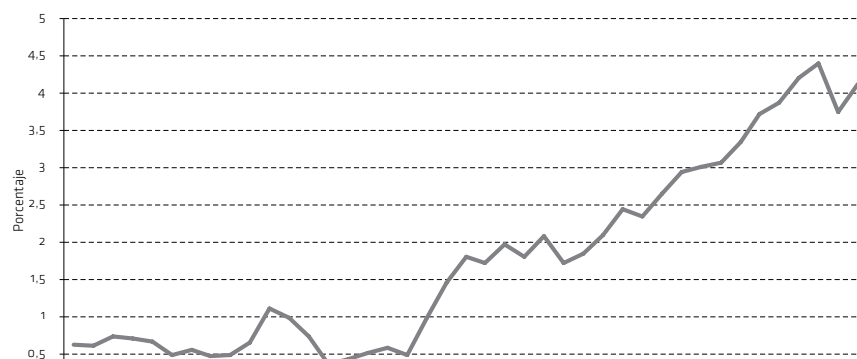
obrigou a importar gás natural, mas os órgãos públicos descentralizados são os que correm os riscos com as variações de custos, fruto do instável mercado internacional do petróleo. Tem-se organizado em conjunto um espaço de negócios rentáveis para um reduzido grupo de empresas transnacionais do setor de energia, através da figura dos produtores privados independentes. Porém, também se permite que outras empresas privadas e grupos financeiros participem do negócio, mediante projetos de obra financiada e do esquema de PIDIREGAS [Projetos de investimento diferido no registro do gasto]. A fonte de lucros destes últimos, como dos chamados produtores privados, são as receitas das famílias: as empresas, os comércios e negócios de serviços, principalmente médios e pequenos, ao consumirem eletricidade. Se os recursos obtidos não são alcançados ou devem considerar algum esquema de subsídios, a origem das vantagens se completa com o erário. Nessa mesma linha, de colocar ativos da nação à disposição de alguns capitais privados para gerar-lhes condições adequadas de investimentos e lucros seguros, se outorgou ao consórcio integrado pela Telefônica-Televisa-Megacable a concessão – via licitação pública – para operar duas linhas da rede de fibra ótica construída por CFE, incluindo os ativos que correspondem a LFC.

Para termos um elemento sobre a importância da rede de fibra ótica de CFE será preciso considerar que, em meados de 2009, ela conta com uma extensão de 21.400 km de transporte interurbano, enquanto a rede de Telmex está integrada por 30 mil km de transporte interurbano. Depois de Telmex, a infraestrutura de telecomunicações de CFE é a maior do país. A Telefônica-Televisa-Megacable foi o único grupo que participou e ofereceu uma quantia apenas superior ao lance mínimo requerido. Com essa rede e outros investimentos que realizaram, esses grupos terão uma ampla capacidade para oferecer serviços de telecomunicações, incluindo transferência ou transcrição de voz, dados, imagens. O círculo de negócios para essas companhias inclui a obtenção, na licitação respectiva, porções do espaço radioelétrico das faixas de frequências 1850-1910, 1930-1990 MHz. Segundo informação da Comissão Federal de Telecomunicações (Cofetel), a Telefônica, por meio de sua subsidiária Pegaso Comunicaciones y Sistemas, se adjudicou legalmente 14 blocos de 10 MHz. Ao passo que a Televisa-Nextel obteve um bloco. O negócio nas telecomunicações para essas grandes empresas se apoia nos ativos da CFE, colocando-as em melhor posição para disputar o mercado com a Telmex. Em suma, a criação de espaços para negócios seguros por conta de algumas transnacionais, ou uso de ativos da nação para potencializar seus negócios e garantir-lhes lucros, sem que necessariamente existam resultados positivos para o conjunto da economia do país.

À guisa de conclusão: o aumento do consumo importado e o aprofundamento da desarticulação da economia e da heterogeneidade social

A economia do México possui um fraco crescimento desde o início dos anos 1980. Isso aconteceu num contexto em que se produziam importantes transformações estruturais. Mudou a composição do comércio exterior e houve um notável crescimento no grau de abertura da economia. Modificou-se a composição da formação de capital, sem que se incrementasse o coeficiente do investimento. Somente o investimento privado deslocou o investimento público. As mudanças realizadas em matéria de abertura da conta de capitais da balança de pagamentos e para permitir o investimento estrangeiro sem restrições, inclusive no sistema de crédito, não produziram uma alta na FBCF com relação ao PIB.

Gráfico 8 - Importaciones de Bienes de Consumo, 1970-2010
Porcentaje del PIB



Fonte: Elaboración propia con información de Banco de México, Estadísticas, Balanza de Pagos, Cuenta Corriente, edición internet, www.banxico.org, abril 2011.

Outros resultados da transformação da economia também não permitem concluir que existam atividades industriais com capacidade para estimular um maior crescimento da economia. A exportação de manufaturas é parte de um circuito econômico que se integra fora do país, na economia dos Estados Unidos, e que considera umas tantas atividades industriais. A evolução dos investimentos em máquinas e equipamentos, considerado o crescente conteúdo importado que têm, desarticula ainda mais a economia nacional, limitando suas capacidades de crescimento.

A desarticulação da economia do país encontra um dado a mais no crescente conteúdo importado do consumo. Como podemos observar no Gráfico 8, a importação de bens de consumo possui uma sólida tendência para crescer na proporção do PIB. O ponto de inflexão se produz no ano de 1995. Daí em diante o crescimento é constante, gerando uma fonte a mais, que demanda divisas, e tornando manifesta a destruição de diversas atividades industriais

que produziam bens de consumo. O problema é de tão grande magnitude que inclusive passou-se a importar ingredientes básicos, produtos lácteos e outros alimentos.

A economia cresce muito insuficientemente e a longo prazo. Isso resulta em muito pouca capacidade para gerar empregos formais permanentes. Segundo informação recente do INEGI (2011) e o IMSS (2011), os empregados permanentes no setor privado, em abril de 2011, somam apenas 13 milhões de pessoas, o que equivale a 28% da população ocupada do México. Nesse mesmo momento e de acordo com a classificação do INEGI, a população que trabalha no setor informal da economia é de 28,5% da população ocupada.⁹ Além disso, acrescenta que 22,8% da população ocupada, isto é, 10,3 milhões de pessoas trabalham por conta própria, sem contratar pessoal remunerado, e mais 6% são trabalhadores que não recebem remuneração (INEGI, 2011). Uma grande parcela da população ocupada, ou seja, 40%, trabalha em micronegócios, quase a metade em sua própria casa ou na rua. Muitos trabalham menos de 15 horas semanais, e um número cada vez maior, mais de 48 horas. Também crescem os que trabalham sem proteção trabalhista e há um imenso número que não tem acesso a instituições de saúde. Um universo de desigualdade social crescente, com amplos setores da economia funcionando com baixíssimos níveis de produtividade, sem levar em conta nenhuma técnica recente. É um processo de crescente heterogeneidade social que, entre suas características, têm a articulação de um reduzido setor da produção com a dinâmica da economia estadounidense, ao mesmo tempo que produz lucros importantes para um reduzido grupo de empresas, cuja realização se dá além das fronteiras do México. É um capitalismo caracterizado pela tendência à estagnação e pela manutenção da desigualdade e do incremento da fragmentação social. §

9. O Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI) considera que o setor informal se refere a todas aquelas atividades econômicas de mercado que operam a partir dos recursos dos lares mas sem se constituírem como empresas, com uma situação independente desses domicílios (INEGI, 2011).

Referências bibliográficas

- BANCO de MÉXICO. *Informe Anual 1999*, Banco de México, México, 2000.
- BANCO de MÉXICO. *Informe Anual 1998*, Banco de México, México, 1999.
- CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2000, Anexo, Santiago de Chile, CEPAL, marzo, 2001.
- CERVANTES, Jesús. Cambio estructural en el sector externo de la economía mexicana en *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 3, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, marzo, 1996, p. 175-192.
- CNIE. *Informe estadístico sobre el comportamiento de la industria extranjera en México* (enero-septiembre), México, Secretaría de Economía, 2006.
- CONTRERAS, Oscar; CARRILLO, Jorge. *Hechos en Norteamérica*, México, Cal y Arena, 2003.
- IMSS. Trabajadores permanentes y eventuales urbanos asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social, *Comunicado de la Coordinación de Comunicación Social*, núm. 44, México, 6 de maio, 2011. Disponível em <http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/3029A1E0-8100-44BC-8824-521B27B96F7F/0/060511Com044.pdf>. Consultado el 11 de mayo del 2011.
- INEGI. Resultados de la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, Comunicado núm. 174/11, México, 13 de mayo 2011. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/muestra.asp?tema=20&c=1047>. Consultado el 14 de mayo del 2011.
- INEGI. *La industria automotriz en México*, México, edición 2006.
- LÓPEZ-CÓRDOBA, Ernesto. NAFTA and the Mexican economy: Analytical issues and lessons for the FTAA, *Occasional Papers*, no. 9, INTAL-ITD-STA, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe y Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- RAMÍREZ, José Carlos. Los efectos del TLCAN sobre el comercio y la industria de México, en *Para evaluar el TLCAN*, BORJA, A. (coordinador), Miguel Ángel Porrúa Editor, México, 2001, pp. 181-217.
- RAMOS FRANCIA, Manuel; CHIQUIAR CIKUREL, Daniel. La transformación del patrón del comercio exterior mexicano en la segunda mitad del siglo XX, en *Comercio Exterior*, vol. 54, núm. 6, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, junio, 2004, p. 472-494.
- ROBERTSON, Robertson; HANSON, Gordon. Exporting volatility: The rise and fall of Mexico's maquiladoras, *Federal Reserve Bank of Dallas*, 2003. Disponível em: www.dallasfed.org/news/research/2003/03maquiladora.html. Consultado em 5 de maio de 2011.
- SORIA, Víctor Manuel. Algunas implicaciones teórico empíricas del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en *México en la región de América del Norte*. Problemas y perspectivas, VIDAL, Gregorio (Coord.), México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 29-51.
- VIDAL Gregorio; CORREA, Eugenia. Inversión extranjera directa y relocalización en países en desarrollo: en caso de México, *Economía*, núm. 55, Gobierno Vasco, Vitoria, 2004.
- VIDAL, Gregorio. Grandes empresas, apertura externa y transformación de la economía mexicana. *Información Comercial Española, Revista de Economía*, núm. 795, Madrid, Ministerio de Economía, noviembre-diciembre, 2001, p. 140-154.
- VIDAL, Gregorio. El sector de la energía eléctrica en México: entre la privatización de las ganancias y el impulso al desarrollo en *Realidad Económica*, núm. 232, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, 16 de noviembre al 31 de diciembre, Buenos Aires, 2007.

Traduzido por Lúcia Maia

An abstract, dark, and textured background, possibly a close-up of a rock surface or a similar natural formation, with various shades of gray and black. The texture is rough and uneven, with some areas appearing more illuminated than others.

LUCIANO COUTINHO

|| POR RICARDO ISMAEL, ROSA FREIRE D'AGUIAR,
CLAUDIO SALM, CARLOS PINKUSFELD, ERNANI TORRES

Ao assumir a presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, em maio de 2007, o economista **Luciano Coutinho** sublinhou em seu discurso que a nova etapa do desenvolvimento brasileiro exigiria um esforço criativo e inovador, uma combinação de ousadia e prudência. Em setembro do ano seguinte, ele mesmo daria provas dessa determinação, ao participar ativamente do esforço do governo Lula para minimizar os efeitos da crise econômica mundial sobre dezenas de empresas brasileiras e sobre o sistema financeiro do país. Foi

um longo trabalho de reestruturação e de cooperação com o mercado de crédito, viabilizado por uma política anticíclica cujos principais mecanismos ele revela nesta entrevista. Na conversa com *Cadernos do Desenvolvimento*, ocorrida num fim de tarde de junho, na sede do BNDES, no centro da cidade do Rio de Janeiro, Luciano Coutinho estendeu-se por um leque de temas sobre os quais vem refletindo não só na presidência do Banco mas ao longo de sua vida acadêmica, como professor titular da Unicamp e professor visitante das universidades de Paris XIII,



|| FOTO ISABELA KASSOW

do Texas, do Instituto Ortega y Gasset e da USP. Entre esses temas, ele discorre sobre a política industrial brasileira, seus avanços e recuos; o novo e complexo papel do Estado no Brasil e nas economias em desenvolvimento; a questão das desigualdades regionais; a necessidade de se levar adiante um projeto nacional de desenvolvimento; e, nesse quadro, a própria atuação do BNDES. Luciano Coutinho, nascido em Pernambuco, fez mestrado em economia na USP e doutorado na Universidade de Cornell. De 1985 a 1988 foi secretário executivo do então recém-criado

Ministério de Ciência e Tecnologia, tendo participado da elaboração das políticas voltadas para setores como a biotecnologia, a informática, a química fina, a mecânica de precisão e novos materiais. Em 1994 coordenou o Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira, extenso trabalho que mapeou a fundo o setor industrial brasileiro.

RICARDO ISMAEL. Esta entrevista marca o início de uma série que pretende refletir sobre o desenvolvimento brasileiro no mundo contemporâneo, oferecendo aos leitores de *Cadernos do Desenvolvimento* uma oportunidade de conhecer as ideias de alguns administradores públicos comprometidos com este desafio. Nesse sentido, podemos começar esta conversa discutindo o conceito de desenvolvimento? Eu venho da área das ciências sociais, os outros aqui presentes são economistas, mas todos nós somos críticos em adotar uma perspectiva analítica puramente econômica para o conceito de desenvolvimento. Não apenas como presidente do BNDES, mas como alguém que sempre refletiu sobre esse tema, qual é o significado atual do desenvolvimento, e a seu ver qual o caminho do desenvolvimento que o Brasil deveria trilhar nesta década que se inicia?

LUCIANO COUTINHO. A pergunta pode ser dividida em duas partes, sendo a primeira o conceito de desenvolvimento de um economista político. A economia política nunca dissociou o conceito de desenvolvimento do processo histórico de evolução das sociedades, de formação de classes, da evolução do capital e do desenvolvimento das tecnologias de produção, da estruturação de um sistema político, da questão da representação política, da constituição e do desenvolvimento do Estado, da relação do Estado com o mercado, da configuração cultural da população, da força de trabalho, da participação do trabalho na renda. Enfim, desde Adam Smith, passando por todos os grandes pensadores, por Ricardo, Marx, Schumpeter, Keynes, nenhum economista político jamais abstraiu a economia da sociedade ou abstraiu o processo de desenvolvimento de suas etapas históricas.

No Brasil, o conceito de desenvolvimento colocado à época em que Celso Furtado escreveu o *Formação econômica do Brasil* defrontava o país com uma sociedade socialmente desigual, não industrializada ou ainda em processo precário, incompleto, de industrialização. Por isso o desenvolvimento das forças produtivas industriais representava a chave da reflexão sobre o desenvolvimento. A industrialização significava o desdobramento em uma sociedade moderna e urbana. Hoje, a questão do de-

seenvolvimento no Brasil passa por dimensões que estão colocadas em outros planos. A economia brasileira experimentou um processo intenso de industrialização desde o pós-guerra, que foi interrompido pela grande crise da dívida externa no início dos anos 1980. Esta crise debilitou o Estado em decorrência da crise cambial e inflacionária que se seguiu. E essa crise alongou-se, abarcando os anos 1990 e se superpôs a um ciclo expansivo mundial do qual o Brasil não tomou parte. Em certo sentido a economia brasileira até retrocedeu, pois nos anos 1990 se acelerou uma nova revolução tecnológica de grande envergadura – liderada pelas tecnologias de informação que modificaram o perfil da indústria e dos serviços nas economias desenvolvidas. A nossa economia só recuperou condições de sustentação a partir do lento e difícil processo de robustecimento da capacidade do Estado entre 1999 e 2005. Foram recuperadas duas coisas essenciais: um mínimo de robustez fiscal e um mínimo de robustez cambial. A robustez fiscal foi obtida a partir da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a robustez cambial foi obtida entre 2004 e 2006, com a acumulação de reservas. Foram os 200 bilhões de dólares de reservas acumuladas por superávits comerciais que nos blindaram. Antes disso imperava grave fragilidade cambial, o que tornava o Estado brasileiro impotente diante de crises externas. Como resultado desse robustecimento fiscal e cambial o Estado brasileiro conquistou capacidade de praticar políticas anticíclicas – o que foi testado com a grande crise de 2008-2009. A partir desse fato-chave repôs-se a capacidade de manobra do Estado e tornou-se possível retomar a ideia de um projeto nacional de desenvolvimento.

Hoje, porém, o conteúdo de um processo de desenvolvimento é historicamente diferente. O processo de desenvolvimento a ser pensado hoje se materializa em um contexto distinto que compreende a tremenda aceleração da mudança tecnológica das três últimas décadas. Perdemos terreno relativo ante outras economias, inclusive ante economias em desenvolvimento. A estrutura empresarial brasileira não avançou. O Brasil praticamente se congelou tecnologicamente numa estrutura montada na segunda meta-

de dos anos 1970 e sobre a qual houve pouco avanço. Mas, ao mesmo tempo, a sociedade se transformou, o processo de urbanização e de mudança demográfica continuou. Em suma, temos hoje um quadro de muitos desafios. Em 2008 sobreveio esse período de gravíssima crise mundial. A meu ver, uma crise só comparável à crise dos 1930, com a diferença de que, como as lições de políticas monetárias e fiscal foram aprendidas, a crise foi mitigada por uma grande expansão da política monetária e por grandes pacotes de ajuda para se evitar a propagação de rupturas mais sérias no sistema financeiro.

A quebra do Lehman Brothers produziu tantos estragos que obrigou o FED e o Tesouro a blindar o resto do sistema financeiro. O chamado *too big to fail* prevaleceu, mas não resolveu o problema fundamental do excesso de dívidas e do excesso de perdas acumuladas. Na medida em que a dívida pública se expandiu extraordinariamente e estreitou-se o raio de manobra no plano fiscal, será longa e difícil a digestão da crise nas economias desenvolvidas. Não vejo potencial de dinamismo nas economias desenvolvidas da Europa, nem nos Estados Unidos, nos próximos cinco anos, no sentido de essas economias retomarem uma tendência firme de crescimento. Pode acontecer algum crescimento, pode até haver bolhas ocasionais, mas será um crescimento muito medíocre, instável e complicado.

De outro lado houve uma mudança fundamental: a emergência de novos atores na economia mundial, a China, a Índia, a Ásia em geral, e o Brasil; as economias BRIC, que representam hoje cerca de metade do crescimento mundial. Em termos de contribuição ao crescimento global, hoje dois terços do crescimento vêm das economias em desenvolvimento. Então a geografia econômica mundial mudou. O velho esquema centro-periferia deixou de ter a validade, tal como foi originalmente concebido.

CLAUDIO SALM. Em que as relações entre Brasil e China hoje seriam diferentes do velho esquema centro-periferia?

Hoje a relação do Brasil com a China e com a Ásia é complexa, ambígua, e vai exigir de nós uma noção muito clara do que queremos desta relação. Ela tem dois lados, um é o

das grandes oportunidades, que não podem deixar de ser aproveitadas – pois seria falta de inteligência não aproveitar. De outro lado se põem ameaças, as quais, se não soubermos lidar com elas, podem causar retrocesso sério para o país. Não se trata mais do velho esquema centro-periferia pois já avançamos bastante em termos de industrialização, de capacidade empresarial e de desenvolvimento institucional. Temos condições mínimas de adotar políticas para lidar com as ameaças.

Mas voltando à pergunta sobre o que é desenvolvimento hoje, diria que ela deve ser respondida tendo em conta o método de análise histórico-político. Retomemos os conceitos. Celso Furtado iluminou com uma clareza inigualável uma reflexão sobre o desenvolvimento feita no fim dos anos 1950. Fundou-se na compreensão das condições estruturais da economia a partir de uma visão de economia política. Furtado analisou a formação de um sistema capitalista em evolução, partindo do método estruturalista de análise, mas reunindo a este a percepção do progresso tecnológico e a noção de demanda efetiva. Há por trás da reflexão empreendida um pensamento que reúne, com densidade, as contribuições da análise econômica keynesiana, schumpeteriana e da economia política clássica. Tudo isso sintetizado com lucidez e simplicidade, interpretando o movimento de transformação da economia brasileira. E é isso que faz do *Formação econômica do Brasil* uma obra magistral, e seminal no sentido de ter educado toda uma geração.

RICARDO. É interessante aprofundar um pouco mais suas reflexões sobre as mudanças recentes na economia brasileira. Na segunda metade dos anos 1990, numa etapa difícil do processo de globalização, que como sabemos é bastante assimétrico, países em desenvolvimento como México, Rússia, Brasil e Argentina, entre outros, pagaram um preço elevado quando buscavam uma maior inserção na economia internacional. Nesta última década, porém, temos mudanças qualitativas na economia brasileira, como a expansão do consumo das famílias, o avanço das nossas exportações, neste caso traduzindo o espaço conquistado pelo Brasil no comércio exterior.

Do ponto de vista dessa visão do desenvolvimento, como você vê hoje a economia nacional? Ela está mais forte do que nos anos 1990? Como ela reagiu ao processo de globalização econômica, no sentido de integração competitiva à economia mundial? Temos hoje uma economia que responde melhor no mundo globalizado?

O Brasil teve um forte ciclo de acumulação desde as reformas econômicas de 1965-67 até a crise de 1981 – que anuncia o estrangulamento externo brasileiro (começa em 1981 e se aprofunda em 1982, depois da quebra do México). Esse forte ciclo de acumulação de capital (1967-1980) foi movido pelo Estado, sob um regime autoritário, com investimentos pesados em infraestrutura e em vários subsistemas em que as empresas estatais tinham papel de liderança. Este ciclo foi coetâneo ao primeiro e ao segundo choque de preços do petróleo (respectivamente de 1973 e de 1979-80). Esses choques produziram uma fragilização muito forte da balança comercial brasileira. A combinação desses efeitos de fragilização na balança comercial com a aceleração do processo de investimento produziu um déficit externo muito alto, que foi financiado por grandes empréstimos bancários externos.

Naquele período o recurso à poupança externa tornou-se viável (pela expansão do mercado de eurodólares) e supriu, em larga escala, a elevação da taxa de investimento do país. Tudo isso foi bruscamente interrompido pela crise do início dos anos 1980. A crise resultou de uma parada súbita na capacidade de financiamento brasileiro, que dependia de forma muito relevante – mais de 4% do PIB, em média – da poupança externa. Abriu-se, assim, uma etapa de crise decorrente do excesso de endividamento externo, com graves sequelas internas. Nos anos 1980, enfrentamos vários choques cambiais que se traduziram em choques inflacionários, e em desorganização das finanças públicas decorrente da socialização dos ônus da dívida externa (do setor privado para o Estado). Gerou-se uma tremenda entropia. Enquanto no mundo dos anos 1990 o capitalismo se reinventava por meio da desregulação financeira e se lançava em um novo ciclo de crescimento com endividamento privado, nós ficamos prisioneiros das ameaças de hiperinflação e da desorgani-

zação fiscal. Na verdade, a economia brasileira foi alijada desses novos circuitos, foi uma economia que persistiu em permanente penúria cambial, até acertar no início de 1994 com o Plano Brady as pendências da dívida externa.

Comparando com a desorganização e instabilidade cambial dos anos 1980, o que houve então? O Plano Real. O Plano Real foi, em certo sentido, um experimento bastante ousado, porque foi feito em um momento em que o Brasil tinha apenas acumulado um pouquinho de reservas. Eram reservas acumuladas por ingresso de capitais de curto prazo, portanto instáveis. Ele foi feito para não dolarizar e foi elaborado em cima de uma taxa de juros altíssima, deliberadamente oferecida ao mercado sobre os ativos financeiros denominados em reais, para evitar a dolarização formal. O plano fixou uma âncora cambial disfarçada, porque estabeleceu inicialmente uma paridade nominal com o dólar, que depois foi sendo lentamente desvalorizada, mas na verdade se tinha um câmbio controlado, uma âncora cambial implícita, embora a moeda fosse a nossa moeda. O plano nasceu com uma fragilidade estrutural grande, mas de qualquer maneira teve capacidade de funcionar e reagir, com elevações de juros, aos sucessivos choques. Até que, finalmente, a década de 1990 acaba com a implosão do Plano Real. No dia 13 de janeiro de 1999, a “banda diagonal endógena” escapa ao controle e a taxa de câmbio se deprecia fortemente. A situação cambial era crítica. Desde a quebra da Rússia, em outubro de 1998, até às vésperas da reeleição do presidente Fernando Henrique o país enfrentava uma fuga de capitais. Vem, então, um pacote de suporte do FMI e, sob pressão, adota-se a Lei de Responsabilidade Fiscal. Com efeito, a gestão fiscal, até então, tinha sido frouxa.

De fato, entre 1995 e 1999 combinou-se uma gestão fiscal relativamente frouxa com juros altíssimos, o que fez com que a dívida interna se multiplicasse. E era uma dívida de papéis indexados, à taxa de câmbio e à taxa Selic, sem risco, com total liquidez. Ou seja, sedimentou-se no país naquele período uma cultura de indexação financeira. No período de 1999 a 2003 a instabilidade persistiu. Uma outra crise grave tem lugar em 2002. Foi uma crise de rejeição do mercado financeiro às economias em desenvol-

vimento. Não foi só em relação ao Brasil, mas aqui ela foi aguçada pela perspectiva de eleição do presidente Lula. Vinha-se de um período de baixa performance, posto que em 2001 houve a grave crise de oferta de energia.

Até 2003 não houve uma descontinuidade da política macroeconômica. O primeiro ano do presidente Lula foi marcado por uma política extremamente ortodoxa, em um contexto de gravíssima fragilidade. Então, vale a pergunta: o que se ganhou com o abandono da âncora cambial implícita? Primeiro, foi possível baixar o patamar de juros, que no período 1994-1999 foi de 23% ao ano em termos reais médios – uma brutalidade – e baixou para 12% ao ano no período 1999-2002, do Arminio Fraga. Segundo, se fortaleceram os fundamentos fiscais. Mas a economia continuava vulnerável, e só deixará de sê-lo quando se acumula, em cima dos superávits comerciais do período 2002-2006, uma mudança estrutural no balanço de pagamentos do Brasil. Esses superávits comerciais permitem acumular reservas próprias de divisas e reduzir o endividamento externo simultaneamente à desdolarização da dívida mobiliária interna. Esse robustecimento cambial e financeiro ocorrido entre 2005 e 2007 significou uma mudança qualitativa da economia brasileira. Nem dá para comparar com o período anterior. Entre 1981 e 2005 a economia brasileira viveu um período de alta vulnerabilidade cambial, e a partir daí começa a superá-lo. Cabe a pergunta: por que a economia tornou-se mais robusta? Tornou-se mais robusta porque foi uma economia que, com grande sacrifício, consolidou um plano de estabilização, muito precário no início; depois esse plano ganhou um pouco mais de consistência, quando foi obrigado a adotar o sistema de flutuação cambial, metas de inflação e robustecimento fiscal. Mas o passo fundamental foi o robustecimento cambial. A combinação de tudo isso criou, a partir de 2005, 2006, condições para um processo de crescimento sustentável. Pela primeira vez depois de um longuíssimo período a política econômica teve condições de reagir contracíclicamente. O Estado acumulou capacidade de realizar uma política contracíclica, que se revelaria suficientemente poderosa no fim de 2008 e início de 2009 para reverter dois trimestres de recessão muito aguda.

Em seis meses se conseguiu superar uma crise econômica que seria dolorosa, longa e complicada, e com debilitação política.

É relevante extrair a lição. Nunca deveríamos esquecê-la. Faz uma diferença fundamental para a capacidade do Estado, para sua autonomia, ter ou não ter robustez cambial. Ter robustez fiscal é indispensável, mas ter robustez cambial é decisivo, sem ela não é possível um mínimo grau de autonomia. Hoje temos essas duas condições. O que me preocupa pela frente? Preocupa-me que uma possível tolerância com um déficit em conta-corrente muito alto possa desfazer a robustez cambial do país em pouco tempo. Então, se nós não reivermos essa lição, poderemos desfazer as condições básicas essenciais para sustentar o crescimento daqui para a frente.

CARLOS PINKUSFELD. Você é autor do artigo “Coreia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres”, publicado no livro *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. A Coreia teve durante quase todo o período de desenvolvimento déficit nas suas transações correntes, nos anos 1960-1970 ela cresceu com esse déficit. Mas – é esse o ponto importante – estava criando capacidade exportadora, o que nos anos 1980 iria reverter. Como você escreveu, em 1978 o Brasil estava colado na Coreia, mas parou nos anos 1980, e então o quadro mudou. Qual a sua visão desse quadro que junta a questão do crescimento e o fato de poder ter déficit de transações correntes, desde que se tenha uma capacidade de exportação?

Não podemos esquecer que, primeiro, a Coreia do Sul tinha um déficit em conta-corrente relativamente baixo, segundo, que no sistema geopolítico da Guerra Fria ela era um contraponto essencial à ameaça que a Coreia do Norte. A Coreia do Sul teve financiamento oficial para cobrir esses déficits. Um déficit em conta-corrente moderado, num quadro de acesso a financiamentos junto às instituições multilaterais e, mais, tratamento privilegiado em termos de acesso comercial aos Estados Unidos – uma situação desejável, pois com acesso a financiamento institucional estável, a juros módicos, foi possível complementar a capacidade interna de poupança. A pergunta relevante

é a seguinte: de onde vem o financiamento externo, ele é estável? É sustentável? Até que ponto é sensato admitir um déficit elevado em conta corrente? Um déficit alto, financiado em larga medida pelo mercado, que é por natureza volátil, conduz a uma zona de alto risco. Isso é uma obviedade. A Coreia teve um tratamento especial por longo período. O Brasil também passou por períodos assim, nos anos 1950 e 1960. A industrialização brasileira (de substituição de importações) foi feita sob regime de penúria cambial com déficit modesto em conta-corrente, financiado por operações de empréstimo internacional. A penúria cambial não impediu o processo de desenvolvimento. Mas é importante ressaltar que nós não desenvolvemos um sistema robusto de poupança doméstica, como os asiáticos fizeram, seja porque a inflação o minou, seja porque, depois, nós criamos muletas diabólicas para fugir da ameaça da inflação. A riqueza se evaporava com a inflação, então foi preciso criar antídotos: começamos com a instituição da “correção monetária” e continuamos até chegar à “perfeição” com a criação dos títulos públicos indexados à taxa Selic.

Em 1980, eu era professor no Instituto de Economia da Unicamp e recebi a visita de um vice-ministro coreano, de Comércio e Indústria. Disse que admirava muito o Brasil e perguntei a razão. Ele respondeu: “Vim visitar o Brasil, porque este para mim é um modelo; é um país desenvolvido. Fico impressionado como vocês avançaram na petroquímica, na celulose, na siderurgia!”. Puxa vida, o Brasil era um modelo para os planos industriais da Coreia. Enviaram pessoas, humildemente, para perguntar e observar como é que era! Dois anos depois o Brasil entrou em uma trajetória “ladeira abaixo” e a Coreia manteve um processo acelerado de crescimento nos anos 1980, realizando avanços notáveis.

ERNANI TORRES. Nesse quadro internacional que mudou e nos levou à crise, como foi a sua experiência, como presidente do Banco, de vivenciar a crise do ponto de vista do Estado brasileiro? E uma segunda pergunta: como você vê o papel do Estado brasileiro daqui para a frente como partícipe, ator relevante do desenvolvimento?

A segunda pergunta é de cunho estrutural. Quanto à primeira, eu cheguei aqui em maio de 2007. A economia brasileira já estava em um processo de expansão e a minha preocupação inicial foi de estimular a aceleração dos investimentos que haviam se retraído de 2005 para 2006 por conta do aumento da taxa de juros. O objetivo era subir a taxa agregada de investimento e poupança, de maneira a criar oferta *pari passu* à demanda. Esta é a condição essencial para respaldar o potencial do crescimento da economia – potencial esse que estava ficando visível. Então, tratou-se de acelerar os investimentos coerentemente com o projeto do PAC [Plano de Aceleração do Crescimento] e isso fez com que se exaurisse praticamente todo o potencial de financiamento de operações do Banco já ao fim de 2007.

RICARDO. De quanto era o potencial de investimentos do BNDES em 2007?

O Banco fechou o final de 2007 com 64,9 bilhões de reais desembolsados, no ano anterior, 2006, realizou cerca de 51 bilhões. Nós ampliamos e tentamos dinamizar as aprovações de projetos, mas tivemos em 2008 um ano muito difícil, pois ao longo desse ano a escassez de *funding* do Banco foi muito forte. Enfrentamos vários momentos de expansão e retração, e terminamos realizando em 2008 um orçamento total que chegou a 90,8 bilhões, mas isso foi obtido com grande sacrifício, pois tivemos de buscar e disputar fontes adicionais de *funding* dentro do governo.

Quando veio a crise, em setembro de 2008, a nossa reação imediata foi acelerar os desembolsos do Banco e acelerar a aprovação de projetos, e lutar intensamente para que o Banco pudesse executar um orçamento em expansão, de modo a conseguir no último trimestre de 2008 contrabalançar minimamente a escassez de crédito. No caso dos outros dois grandes bancos federais, Caixa Econômica e Banco do Brasil, a reação inicial foi recuar, foi subir os *spreads*. Não fora a intervenção do governo, do próprio presidente da República, que forçou os bancos federais a mudar de atitude e expandir o crédito, não teria sido possível enfrentar o aprofundamento da recessão que ganhava força. Ficou muito claro para mim,

e isso foi exposto ao presidente Lula, que o BNDES não poderia ajudar a recuperação da economia e nem ajudar o país a fazer frente à crise se continuasse funcionando da mão para a boca em matéria de *funding*. Para honrar o estoque de projetos aprovados e poder dar uma resposta afirmativa era essencial assegurar *funding*. Foi aí que o presidente Lula decidiu, e essa foi uma decisão política capital, com o apoio do ministro da Fazenda Guido Mantega, que teve grande mérito na decisão também, e com o apoio da então ministra Dilma Rousseff, da Casa Civil, outorgar o empréstimo de 100 bilhões de reais do Tesouro ao BNDES, em janeiro de 2009. Isso nos permitiu, por exemplo, fazer uma grande operação de crédito com a Petrobras, enquadrando-a ainda em janeiro, visando sustentar o programa de investimento da empresa. Esses recursos também serviram para ampliar linhas de capital de giro transitórias. Em suma, viabilizar ao Banco exercer uma atuação anticíclica muito forte ao longo de 2009. Portanto, houve decisão política e houve uma atuação deliberadamente anticíclica de nossa parte. E houve, além disso, uma atuação qualitativa, de coordenação da banca, sobre a qual devo ser cauteloso em falar, porque é algo delicado. Com efeito, busquei articular o BNDES com a banca privada, para evitar que ela entregasse à própria sorte empresas que ficaram seriamente avariadas com perdas de derivativos de câmbio. Naquele momento, era indispensável essa coordenação para evitar que um jogo individualista por parte dos bancos resultasse em uma deterioração geral da carteira de todos. Uma parte do problema decorria do fato de que o banco que tinha uma fatia pequena dos créditos de uma determinada empresa, ficava tentado a tirar sua parte, a resgatá-la. O credor grande, que tinha uma fatia relevante, não podia fazer isso porque sabia que iria asfixiar a empresa. Se todos os bancos que tivessem fatias pequenas buscassem sair ia ser um problema grave. Daí a ideia de o BNDES coordenar, para que os bancos atuassem conjuntamente. Alguns bancos pequenos premidos por falta de *funding* no interbancário tiveram que pular fora, e foi necessário suprir o espaço deles, coordenadamente. Várias grandes empresas exportadoras foram

obrigadas a absorver grandes prejuízos com derivativos alavancados. Nos defrontamos com um sério problema. O BNDES não podia entrar para cobrir os prejuízos, dando saída para os bancos causadores desses prejuízos, nem tampouco o BNDES podia realizar essas operações devido ao chamado efeito de *moral hazard*, pois privilegiaria os controladores imprudentes. Em geral, foram poucos os bancos que ofereceram esses derivativos e induziram essas perdas. Para equacionar os prejuízos foi necessário interromper o processo cumulativo de perdas, negociando uma taxa de câmbio de encerramento das posições de modo a estabelecer um montante devido e partir para o seu financiamento a prazo. O BNDES deixou claro que esta pré-condição era essencial e que os bancos responsáveis pela venda desses derivativos tinham a obrigação de equacionar o refinanciamento dos prejuízos. Só após obtido isto entrevistamos e, quando necessário, reestruturando o controle para poder capitalizar e criar empresas capazes de voltar a investir.

PINKUSFELD. O final dessas negociações ocorreu em dezembro de 2008?

Esse processo afetou seriamente cerca de 200 empresas, sendo umas 60 a 70 em estado dramático no último trimestre de 2008. A solução para isso consumiu todo o ano de 2009. Foi um longo trabalho de reestruturação, em que tecemos uma cooperação não visível com o mercado de crédito. Ou seja, houve uma função qualitativa na nossa atuação em 2009. Em alguns casos o BNDES não precisou aportar recursos, mas foi essencial como coordenador das soluções. Em meados de 2009, percebemos, primeiro, que os principais problemas estavam resolvidos, ou endereçados, pelo menos; e segundo, que a economia estava recuperando o nível de confiança. Neste contexto uma decisão fundamental foi lançar o PSI (Programa de Sustentação do Investimento), pelo qual nós oferecemos linhas com juros extremamente atraentes para induzir a antecipação de decisões no investimento, com o objetivo de recuperar mais cedo o investimento privado.

RICARDO. Essas taxas estavam ligadas à TJLP [taxa de juros de longo prazo]?

Não. Eram taxas equalizadas pelo Tesouro que já não existem mais. No momento eram taxas muito baixas, de 4,5%, equalizadas pelo Tesouro graças à clarividência do ministro Mantega. A inflação caiu muito naquele período, houve a deflação mundial. Esse programa revelou-se muito bem-sucedido. No segundo semestre de 2009 e ao longo de 2010 ele induziu uma retomada muito forte do investimento privado. Essa recuperação do investimento privado, ao fim de 2010, recompôs a taxa de investimento para um nível só um pouquinho abaixo do nível do pico alcançado antes da crise. Ainda é uma taxa insuficiente para o Brasil. No fim de 2010 chegou-se a 18,4% de taxa de investimento agregada sobre o PIB. Poderíamos ter concluído o ano de 2008, se não tivesse acontecido a crise, com 19% ou 19,5% do PIB. Caímos a 16%, no fundo do poço, e voltamos para 18,4% no fim do ano. Doravante o objetivo é continuar em ascensão para chegar a 23% ou 24% – nível compatível com o crescimento não inflacionário a 5,5% ao ano.

RICARDO. Em termos comparativos, qual é a taxa de investimento de países como a China e outros países asiáticos?

Quem tem menos tem 25% a 26% do PIB. Tipicamente um país asiático tem uma taxa de investimento em torno de 35%. A China, como reação à crise, subiu a taxa de investimento de 45% para perto de 50% do PIB.

RICARDO. Gostaria de recuperar a segunda pergunta feita pelo Ernani Torres. No ano passado, o BNDES realizou investimentos da ordem de 168 bilhões de reais, refletindo ainda a política anticíclica iniciada no último trimestre de 2008, quando o BNDES e outros bancos públicos ampliaram suas ações como resposta à crise econômica. A partir de agora, qual será o papel do BNDES? Ele vai continuar com esses investimentos elevados ou vai para outro patamar, já que houve uma retomada do crescimento econômico e do investimento privado?

Veja bem, em termos nominais, o Banco triplicou de ta-

manho em pouco mais de três anos. Saiu de uma escala de 51 bilhões de reais em 2006 para 65, 91, 136, 168 bilhões. Quando cheguei à presidência, o BNDES era um banco de 50 e poucos bilhões. Num período relativamente curto o volume de desembolsos em termos reais mais que dobrou. Ora, isso foi feito à custa de um sistema *ad hoc* de financiamento. Antes dessa ascensão, o Banco tinha uma fonte de recursos bem delimitada – o FAT – que não crescia o suficiente. Outro dia o dr. Marcos Vianna, ex-presidente do BNDES, esteve aqui num evento e contou que, nos anos 1970, ele precisava brigar para assegurar *funding* do orçamento. Enquanto o dr. João Paulo dos Reis Velloso estava como ministro, ele garantia o orçamento para o Banco, que recebeu dotações crescentes. Depois o Banco passou a ter vinculadas a si as receitas do PIS-PASEP. Esta foi uma decisão histórica do presidente Ernesto Geisel (deslocar o PIS-PASEP da Caixa Econômica para o BNDES). Uma década após, em 1988, a nova Constituição criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e estabeleceu que 40% dele seriam dedicados ao BNDES. Naquele momento, e durante um bom período, esses recursos foram perfeitamente suficientes. Mas, depois, o FAT foi ficando escasso: a sua base de crescimento dada pela evolução da folha de salários tornou-se insuficiente para acompanhar as necessidades do Banco. O FAT, hoje, representa cerca de um terço do estoque do passivo, quando há 5 anos atrás era quase tudo. Nesta data o Tesouro detém a maior parcela. Com efeito, o Tesouro viabilizou grandes empréstimos ao BNDES desde 2008. O primeiro grande empréstimo de 100 bilhões de reais aconteceu no início de 2009 para enfrentar a crise financeira mundial. Depois vieram as contribuições de 80 bilhões em 2010 e 55 bilhões em 2011. Esses empréstimos são captados a taxas que o Tesouro obtém no mercado. São repassados ao BNDES, que os utiliza como base para suas operações à TJLP mais *spread* de risco, dependendo do projeto. Então, de fato, cria-se um ônus ao Tesouro para esse financiamento equivalente ao valor presente da diferença entre as taxas de remuneração dos ativos e passivos. O que nós argumentamos é que os benefícios gerados superam o ônus. Certamente, durante a crise as

contas mostram que se o BNDES não tivesse atuado contraciclicamente, a perda do PIB e a perda de investimento teriam sido muito maiores e isso teria produzido não só perdas fiscais mais profundas, mas também perdas para a sociedade em termos de empregos e renda. O efeito positivo da criação e manutenção da renda compensou o ônus fiscal embutido. Nós também temos estimativas de que, ao longo do tempo, os investimentos financiados produzirão um aumento do fluxo de renda e de receita de forma que, no balanço geral, a conta será positiva.

Não obstante, permanece o fato de que esta é uma forma não adequada e, principalmente, vulnerável de financiamento. Enquanto a taxa Selic não convergir para a TJLP, ela será passível de crítica. Não obstante, tenho convicção de que o resultado líquido é amplamente positivo.

Nenhum sistema de crédito deve crescer de 40% a 50% ao ano por períodos dilatados. Então, há um momento em que é necessário moderar o ritmo do crescimento das operações. Depois de ter escalado fortemente entre 2007 e 2010 não é sensato continuar se expandindo de forma acelerada. A expansão foi justificada pela agudeza da crise, porém a restauração paulatina do crédito privado e a reativação do mercado de capitais permite que o BNDES estabilize sua atuação. Precisamos lembrar que durante a crise não só aumentamos nossa presença, com linhas que não existiam, como também ampliamos a participação do financiamento do Banco nos projetos. Os projetos que o Banco financiava entre 60% a 70% passaram a ser financiados de 80% a 90%. Ampliamos os níveis de participação. Agora retrocedemos para o *statu quo ante* da crise. Com isso temos condições de moderar o ritmo de expansão, sem prejudicar a continuidade da ascensão dos investimentos.

E, por outro lado, temos de propor uma agenda de desenvolvimento financeiro para o país. É imprescindível que o setor financeiro privado possa migrar gradativamente para oferecer aquilo que nunca foi oferecido à economia brasileira de forma satisfatória, que é crédito e financiamento privado de longo prazo em condições compatíveis com a taxa de retorno do investimento produtivo. A criação disso exige, de um lado, reformas microeconô-

micas, de outro, um certo ativismo do próprio Banco em criar mercado secundário para esses papéis. Mas isso só vai se tornar um processo em escala apreciável quando for possível a perspectiva de queda da taxa Selic. Isto é, quando a convergência da taxa Selic com a TJLP se tornar novamente crível. Este cenário vai demorar um pouco a acontecer pois será necessário, antes, conter as pressões inflacionárias e depois trabalhar firme nos próximos 2 anos na direção apontada. Há uma pergunta chave: qual é o tamanho necessário ao BNDES considerado o objetivo nacional de subir a taxa de investimento e poupança do país para perto de 25% do PIB? Isso significa que a cada ano que passa torna-se necessário agregar um volume maior de investimento correspondente a pelo menos 1% do PIB. A resposta a essa pergunta vai depender do sucesso da política macroeconômica: de um lado, criando-se novamente a trajetória de queda de juros, e, de outro lado, estimulando-se o desenvolvimento de instrumentos financeiros privados que possam oferecer, em termos compatíveis e adequados, financiamentos de longo prazo. É um processo desafiador de construção institucional. Daí ser difícil responder qual deve ser o papel do Banco nos próximos anos. Penso que esse processo talvez seja uma das agendas mais relevantes para o país. Enquanto não se desancorar a poupança financeira dos instrumentos de curtíssimo prazo e com alta liquidez, enquanto o circuito de rolagem da dívida pública tiver uma *duration* muito curta, com um terço da dívida ainda indexada à Selic, outro terço indexado a índices de preço... – e isso com total liquidez, porque se tem um mercado secundário grande e garantido de recompra da dívida pública –, enquanto não se migrar dessa estrutura totalmente líquida para a poupança voluntária privada com um prazo médio maior, não será possível ter um sistema financeiro privado capaz de oferecer financiamento de longo prazo. Este processo de construção implica em migrar para instrumentos desindexados, com papéis de *duration* mais longa (mas não significa que esses instrumentos não tenham liquidez no mercado secundário). Enquanto não migrarmos para uma nova configuração da poupança financeira nacional – e isso requer criação de confiança –, não completaremos o pro-

cesso de estabilização. Para que se consolide plenamente a confiança é necessário que qualquer poupador se sinta seguro em aplicar a sua poupança em um título privado de sete anos. Que ele confie que uma companhia privada com capital aberto e boa governança vai pagar um pouco mais que um papel público, sobre o qual não existe dúvida quanto ao risco de solvência. O diabo é que hoje os papéis públicos oferecem juros líquidos muito altos e, ademais, plena liquidez! É uma condição imbatível que precisará ser mudada. A liquidez de papéis públicos indexados de curto

Estado de “comando e controle”, com grandes sistemas setoriais liderados por empresas públicas: o sistema Telebrás, o sistema Siderbrás, o sistema Eletrobrás, o BNDES, o sistema Petrobras. Se considerarmos o ciclo II PND, estávamos relativamente próximos do modelo chinês de comando e controle sobre o investimento. Era possível acelerar o crescimento por decisão política e administrativa, caso se estruturasse o *funding*. Qual era a grande diferença entre o Brasil e uma economia asiática, especialmente a China? Escassez de poupança doméstica e a ausência de

“O Estado teve capacidade de realizar uma política contracíclica, que se revelou poderosa no fim de 2008 e início de 2009 e reverteu dois trimestres de recessão aguda. Em seis meses se conseguiu superar uma crise econômica que seria dolorosa, longa e complicada.”

prazo não pode continuar sendo privilegiada. É necessário criar alternativas para que os poupadores migrem de um circuito de curto prazo sem risco para papéis privados com *duration* mais longa, e que certamente terão que oferecer algo mais, liquidez dada por um forte mercado secundário e uma taxa de retorno adicional. Quando isto acontecer teremos conquistado a estabilidade para valer.

Penso que essa migração é possível. Quando uma parcela substancial do poupador brasileiro aceitar papéis de prazos mais longos é que se terá manifestado objetivamente a confiança na estabilidade da economia e da moeda, pois o investidor estará admitindo que a sua poupança pode estar aplicada em papéis de maior durabilidade.

CLAUDIO. Você tratou do conceito de desenvolvimento, do papel do BNDES nos últimos anos e, especialmente, na crise recente. Gostaríamos de ouvi-lo sobre a sua visão do que seria hoje uma política industrial, e em que ela seria diferente daquela que nós vimos e desejávamos vinte anos atrás. Pode também retomar a questão do papel do Estado hoje?

Antes de chegarmos à política industrial, abordemos a questão do Estado. Nós tínhamos no Brasil um modelo de

instrumentos financeiros de longo prazo, afora o BNDES. No caso da China, além da alta poupança interna forçada há também grandes bancos públicos capazes de fazer crédito a longo prazo com apoio da regulação e do Banco Central. O Brasil fragilizou-se porque o modelo do II PND foi ancorado em poupança externa, fato agravado pelas crises de preço do petróleo nos anos 1970, o que redundou na crise da dívida externa no início dos anos 1980. Ao vir a crise, desestruturou-se todo o sistema, as empresas públicas herdaram e tiveram que socializar grande parte da dívida externa – transferida que foi do setor privado para o setor público. Nos anos 1990 a privatização veio como uma resposta à grave crise do setor público. Critiquei à época a forma da privatização. Penso que ela foi feita sem reflexão estratégica, baseada em parte na crença de que a privatização era boa em si. A criação das agências de regulação foi precária e o planejamento de longo prazo perdeu prioridade. A pergunta chave é a seguinte: e os incentivos aos investimentos pós-privatização? Para que os novos investidores privados tenham uma conduta pró-investimento, os incentivos implícitos e explícitos eram suficientes? Essa pergunta não foi formulada e respondida. O processo de privatização foi feito às pressas em um período de

alta fragilidade cambial, entre 1997-1999. Suspeito que foi acelerado para “fechar” o balanço de pagamentos. Assim, uma parte grande do processo de privatização produziu estruturas pouco eficientes com baixo incentivo ao investimento. Por exemplo, o setor elétrico foi gravemente problematizado, com uma insuficiência de investimentos, o que, aliado a uma sucessão de anos secos, produziu a crise de 2001. A crise de 2001, por sua vez, foi altamente madrastra com o próprio setor elétrico, sobrecarregou as suas dívidas, redundou em inadimplências e exigiu operações de reestruturação. Foi preciso, já no governo Lula, repensar toda a regulação e a modelagem do setor elétrico para criar incentivos e segurança aos investimentos. Penso que outros sistemas também não foram bem resolvidos com as privatizações. O caso do sistema elétrico foi decerto o mais crítico, conforme ficou muito claro com a grave crise de 2001. De outro lado a Petrobras não foi privatizada, mas foi feito um substancial avanço no modelo de governança da empresa (o que, inclusive, antecedeu ao governo Lula). Melhorou a governança e a empresa passou a ter uma estratégia corporativa com planos firmes de investimento. Considero que a privatização das telecomunicações deixou uma estrutura empresarial muito complicada, com cruzamentos societários indesejáveis. Foi necessário, por isso, reorganizar os modelos setoriais privatizados e superar os cruzamentos de participações societárias com o objetivo de criar estruturas mais propensas ao investimento.

Tinha-se um sistema estatal do tipo comando e controle, cobrindo uma parte relevante do sistema econômico. O Estado perdeu isso. Mas a privatização criou estruturas pouco funcionais que, com exceções, precisaram ser remodeladas de tal maneira que o ator privado pudesse ter fortes incentivos pró-investimentos. O papel indutor e planejador do Estado continua sendo essencial, mas o veículo de investimentos mais adequado, dinâmico e capacitado diante das restrições legais e institucionais do país, é o setor privado. A forma de organizar um sistema de regulação de concessões, ou de PPP's [parceria público-privada], que mobilizem o setor privado com viés pró-investimento, passou a ser uma tarefa-chave do Estado. A outra tarefa-chave é o resgate do papel do plane-

jamento com visão de longo prazo. Como a crença de que o mercado resolveria tudo revelou-se obviamente insubstituível, tornou-se imperioso retomar o planejamento de longo prazo. Na medida em que o país ganhou autonomia relativa para crescer e adotar políticas anticíclicas, é lícito se pensar na retomada de um projeto nacional de desenvolvimento, expressão que foi, aliás, aposentada. Nós resgatamos a capacidade de ter um projeto nacional de desenvolvimento, só que, agora, isso pressupõe uma relação cooperativa entre o setor público e o setor privado. No caso das grandes infraestruturas, que exigem planejamento de longo prazo, é fundamental ter uma modelagem privada pró-investimento, com estruturas adequadas de incentivo. E, por outro lado, precisa-se de suporte do financiamento de longo prazo com taxas compatíveis.

Uma característica óbvia desse processo – que é também uma lição da história – diz respeito à relevância de ter uma fonte de financiamento de longo prazo em reais. O BNDES tem sido o principal esteio disso. Caso contrário, o financiamento em moeda estrangeira descasa e deixaria todo o sistema de infraestruturas vulnerável ao risco cambial.

Então há um papel novo para o Estado. No caso do petróleo, não houve desestruturação: conservou-se a estatal e, mais do que se conservou, se aperfeiçoou a sua governança, e assim ela continuou sendo o esteio e o veículo principal dos investimentos. Mas onde não se tem mais a estatal coordenadora é preciso criar esse sistema. Talvez o modelo do setor elétrico estruturado pela então ministra Dilma Rousseff tenha sido o mais bem-sucedido porque se retomou o incentivo e a segurança para o investimento privado e resgatou-se o planejamento de longo prazo com a criação da empresa de planejamento energético – EPE. O planejamento energético dos anos 1960-1970, da velha Eletrobrás, era de alta qualidade. Hoje o Ministério de Minas e Energia, a EPE e a ANAEEEL administram um sistema de modelagem pelo qual os grandes projetos são oferecidos em leilão com energia garantida, com um sistema de comercialização estruturado, com baixo risco, o que viabiliza se montar operações de *project finance* de grande escala. Esse mo-

delo precisa ser adaptado às características específicas e estruturado em outras áreas de infraestrutura.

Portanto, o novo papel indutor do Estado em relação às infraestruturas compreende a organização do planejamento a longo prazo e a estruturação de modelos pró-investimento privado, com segurança jurídica e regras regulatórias que tenham consistência e respeitem as condições de mercado. É óbvio que o papel do Estado é insubstituível para planejar, organizar, zelar e regular tudo isso. Também o papel do Estado é fundamental no financiamento, como ficou claro durante a crise recente, pelo seu papel anticíclico. O Estado deve ter, também, o papel de coordenador de expectativas, de estruturador, no campo da política industrial e tecnológica. Se o Estado não implementar condições pró-investimento e pró-inovação (especialmente no que diz respeito à inovação, que é atividade de risco alto), não alcançaremos um desenvolvimento organizado.

Deve-se sublinhar, porém, que a situação é diferente. A relação atual entre Estado e setor privado é diferente da que existiu no passado. Temos aqui uma mudança qualitativa. O velho modelo nacional-desenvolvimentista estruturado nos anos 1950 e 1960 era paternalista, tinha um regime de empresas públicas dominantes nos setores, e, além disso, dependia de um componente extremamente importante para a indústria privada, que era a alta proteção tarifária. Hoje esses elementos não estão mais presentes. O papel do Estado é hoje mais desafiador no sentido de que ele é mais complexo, mais sofisticado e requer planejamento e regulação indutora de uma qualidade distinta do passado.

RICARDO. Sobre este novo desenho do papel do Estado no Brasil, você acha que ainda tem lugar o enfrentamento das desigualdades regionais? Neste Estado a que você está se referindo, atuando no mundo contemporâneo, como fica a questão das desigualdades regionais?

Obviamente, o Estado tem de estar presente. Se o Estado não deslocar por decisão política a matriz de incentivos, criando “distorções” pró-investimento nas regiões menos desenvolvidas, induzindo o mercado para o investimento

migrar para lá, seria praticamente impossível promover a redução da desigualdade entre as regiões. Por exemplo, se não induzirmos a concretização de investimentos infraestruturais de grande escala nas regiões menos desenvolvidas, não ocorrerão mudanças estruturais dinamizadoras destas. São casos emblemáticos as decisões do presidente Lula em relação aos complexos de Suape (PE), Pecém (CE), ferrovia Transnordestina, ferrovia Norte-Sul.

ROSA FREIRE D'AGUIAR. Podemos terminar com a sua visão sobre política industrial.

Exato, abordemos a questão da política industrial. De início é preciso sublinhar os 25 anos de alta instabilidade da economia brasileira, que produziu desorganizações e desestruturações de empresas nacionais em várias áreas relevantes. Essa instabilidade, aliada a políticas liberais, varreu a presença nacional, por exemplo, nas autopeças, nos eletrodomésticos, eletroeletrônicos, equipamentos de informática. Desestruturou praticamente quase todo o parque de bens de capital, com poucas exceções. Refiro-me aqui à alta instabilidade dos anos 1980 – com hiperinflação, com os diversos planos heterodoxos – e, depois, nos anos 1990, à alta instabilidade resultante de um período longo de sobreapreciação do câmbio, sem reservas suficientes, com juros elevados e muita volatilidade da taxa cambial. Além disso, nos anos 1990 houve um viés ideológico pró-capital estrangeiro, com a pouca preocupação em relação à desnacionalização. A combinação de um longo período de alta volatilidade e muita dificuldade, com um certo abandono de proteção ao capital nacional resultou na desnacionalização de várias cadeias de manufaturas mais sofisticadas. Perdeu-se em telecom. Tínhamos 3 empresas nacionais produtoras de equipamentos, que foram compradas ou foram fechadas. Tínhamos também algumas empresas nacionais de automação bancária. Houve retrocessos objetivos. A verdade é a seguinte: a estrutura industrial brasileira que emerge depois de 25 anos, digamos em 2004 ou 2005, quando a economia voltou a ter condições de sustentabilidade, era uma estrutura muito mais pobre do ponto de vista do peso das empresas em setores intensivos em conheci-

mento. Então, fazer política industrial com uma estrutura débil em que falta o ator privado capacitado para fazer os avanços nas áreas mais intensivas em inovação tecnológica, representa desafio difícilíssimo.

Outra dimensão que ficou atrasada pela longa instabilidade foi o processo de internacionalização e de consolidação das empresas brasileiras. Historicamente, os americanos consolidaram e internacionalizaram suas empresas nos anos 1950. Foi uma onda avassaladora, com rápida expansão internacional das grandes empresas e a formação das multinacionais. Na segunda metade dos anos 1950 e na década de 1960, vem a reação europeia, também muito intensa; depois aparecem os japoneses, nos anos 1980, década de ouro das grandes corporações nipônicas; depois vêm os coreanos emergindo nos anos 1990...

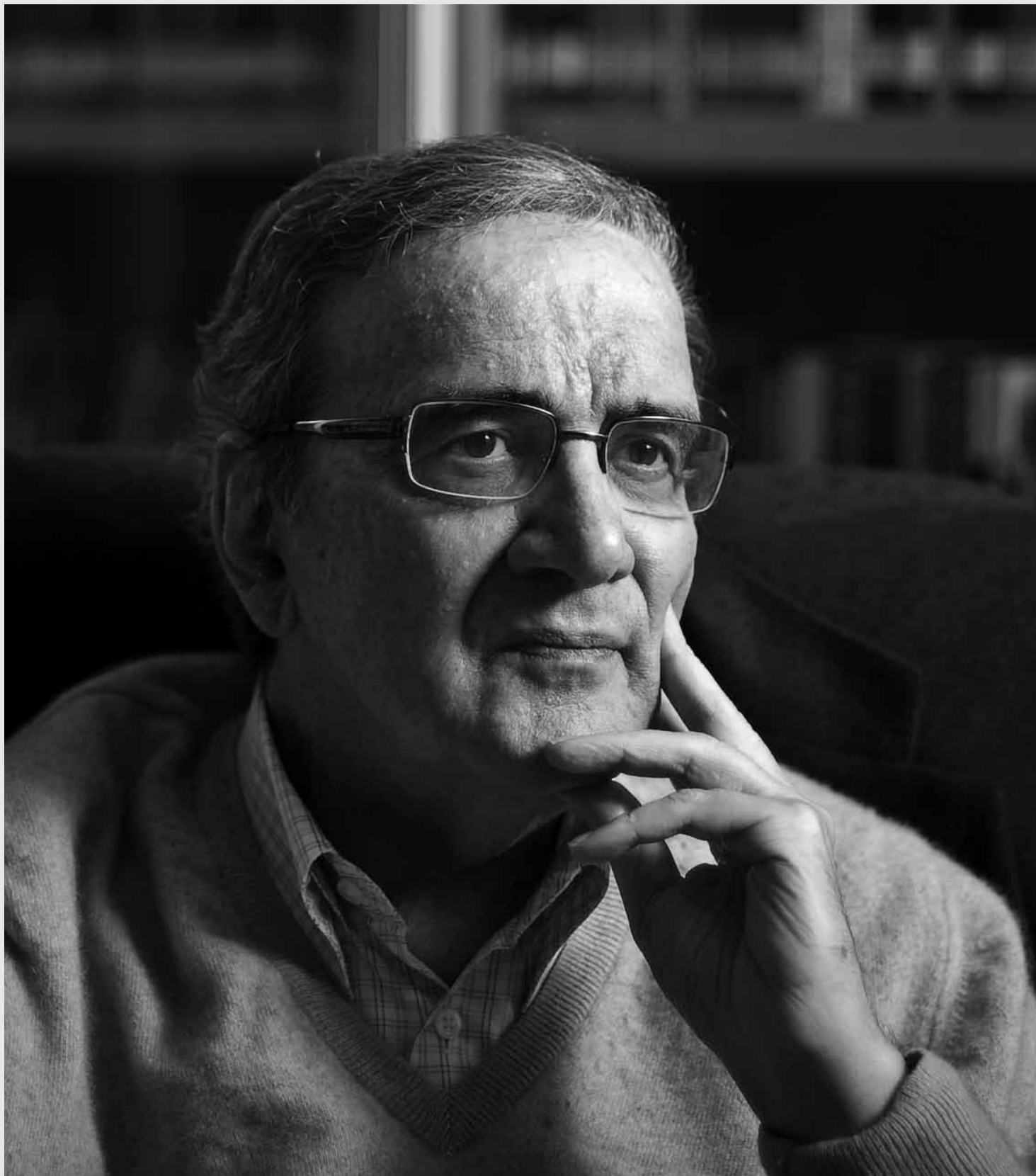
CLAUDIO. Todas as nossas marcas de automóveis...

Exato. Depois, na primeira década do milênio, vem a internacionalização das empresas chinesas e indianas. O Brasil só vai consolidar e estruturar empresas de porte global quando a economia passou a poder respirar e a ter horizonte de médio prazo. Veja a diferença que faz poder ter quatro ou cinco anos de crescimento regular da economia, em termos de crescimento do emprego, de formalização do emprego. Vivemos uma longa etapa de enorme volatilidade em que sobreviveram os mais aptos e assim se formaram as condições para consolidar e internacionalizar grandes empresas. Interpreto assim o processo de transformação, de amadurecimento da estrutura empresarial brasileira. O BNDES ajudou a catalisar, mas o processo está fundamentado no amadurecimento competitivo dessa estrutura que se capacitou para a consolidação e para a internacionalização.

Registro aqui uma falsa questão, expressa por quem diz: ah, o BNDES apoiou grandes empresas mas não o fez em alta tecnologia. Nós vamos conseguir promover e fomentar os setores de alta tecnologia; estamos trabalhando intensamente, mas é um processo de construção a partir de bases muito frágeis, em que não está presente o pressuposto de empresas nacionais minimamente habilitadas. Pode-se contar com o deslocamento para o Brasil

de empresas estrangeiras, e isso nós temos tentado fazer, deslocando para cá centros de pesquisas de grandes empresas internacionais, para que a sua plataforma produtiva no Brasil torne-se muito mais habilitada e capacitada. Mas a tarefa de construir o desenvolvimento industrial e tecnológico endógeno em áreas de alta sofisticação a partir de bases nacionais frágeis é algo muito desafiador no Brasil. É um processo que exige persistência e que exige algumas décadas de acúmulo de aprendizado e continuidade. A farmacêutica nacional está evoluindo, é até uma área promissora. Há que reforçar e estimular a indústria de software. A de semicondutores, nós não temos, mas eu espero ajudar a construí-la. Mas é um trabalho diferente do passado. O setor tem poucas empresas líderes no plano mundial e experimenta um processo extremamente competitivo, de inovação super-rápida, numa etapa de forte rivalidade. Para entrar nesse jogo é preciso concentrar incentivos e fazer atalhos. O ticket para se entrar em semicondutores com plena fabricação é hoje de 5 bilhões de dólares. Não é brincadeira.

E ter apenas um mercado interno dinâmico não resolve, não é mais o velho paradigma. É preciso, desde o início, nascer com capacidade de competir internacionalmente. Mas a dificuldade e o tamanho do desafio não nos devem desanimar. O papel de um banco de desenvolvimento como o BNDES é tentar sempre sonhar e lutar. Mas é uma falácia cobrar a materialização de setores de alta tecnologia como se fosse uma alternativa simplista à de apoiar a internacionalização de grandes empresas competitivas de commodities – pois o Brasil as tem e não há razão para que não as projete em escala global. Então, essa é uma falsa questão, uma falsa oposição, simplista e ilusória. Mas não nos exime do desafio de tentar desenvolver no país, através do impulso firme e persistente à inovação, uma nova estrutura industrial intensiva em conhecimentos científicos que aproveite as oportunidades de mercado criadas pela nova trajetória de crescimento que – se tivermos sabedoria – poderemos sustentar nos próximos anos. Em uma outra oportunidade poderemos aprofundar este tema desafiador. §



|| FOTO ALEXANDRE BATTIBUGLI

LUIZ GONZAGA BELLUZZO

|| POR RICARDO ISMAEL, ROSA FREIRE D'AGUIAR,
ALEXANDRE DE FREITAS BARBOSA E BERNARDO RICUPERO

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo chegou à economia depois de cursar a tradicional Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, em São Paulo. Era início dos anos 1960 e o estimulante debate político que se travava no país o despertou para as ciências sociais. Fez então o curso de desenvolvimento econômico ministrado pela Cepal e, pouco depois, integrou-se à equipe que criava o Instituto de Economia da Unicamp, no qual se romperia o ensino ortodoxo de economia então predominante no Brasil. Belluzzo exerceu diversos cargos públicos nas esferas estadual e federal. Hoje se divide entre as

aulas na Facamp (Faculdades de Campinas), a consultoria editorial da revista CartaCapital, e a intensa produção intelectual publicada em livros e revistas acadêmicas no país e no exterior. Durante as quatro horas que durou esta entrevista, realizada em seu apartamento paulistano num sábado de maio, Belluzzo, 68 anos, discorreu sobre o meio século em que vem sendo ator da vida pública e intelectual do país; sobre seus temas de predileção, tais como o capitalismo, o marxismo, a economia brasileira e o desenvolvimento; e sobre suas apreensões e expectativas com o Brasil.

RICARDO ISMAEL. Um pensador que muito o influenciou, conforme o seu depoimento no livro *Conversas com economistas*, foi Karl Marx. Que aspectos da obra de Marx você mais enfatizou na sua vida acadêmica?

LUIZ GONZAGA DE MELLO BELLUZZO. A gente vai ficando mais velho e vai vindo o medo de fazer uma *egotrip*, mas como é para falar de minha experiência intelectual, vou me deter no que foi minha aproximação com Marx. Por incrível que pareça, o primeiro livro que li sobre Marx foi o de Jean-Yves Calvès, *La pensée de Karl Marx*, quando eu era seminarista. Um padre jesuíta que tinha acabado de voltar da Europa, naqueles bons tempos do papa João XXIII, quando houve a grande mudança na Igreja, e que depois Paulo VI reafirmou, me sugeriu a leitura. Fui educado nessa época, era um momento de liberalização. Então esse padre Souza, que era um carioca e vinha da Universidade Gregoriana, me indicou o livro num momento em que eu estava de castigo, um mês sem jogar futebol.

ROSA FREIRE D'AGUIAR. Você era um adolescente?

Eu tinha 16 anos. Estudava no Colégio Santo Inácio e estava no seminário menor. Não garanto que tenha aproveitado muito a leitura. Ainda não tinha formação suficiente, mas o livro me deixou uma impressão muito forte. Depois, assim que saí do seminário prestei exame para a faculdade de direito do Largo de São Francisco. Não creio em trajetória individual apenas, ter um intercâmbio com o ambiente é o mais importante. E naquele ano de 1961 – fim do mandato de JK e primeiros meses do Jânio Quadros –, o debate político era muito rico e intenso, estávamos no auge da tentativa de produzir um ajustamento do Brasil. O marxismo começava a ganhar um grande peso na universidade brasileira. Passei também para o curso de ciências sociais da faculdade de filosofia e meus professores estavam fazendo o seminário sobre *O Capital*. O Fernando Novais foi meu professor, o Fernando Henrique Cardoso também, o Francisco Weffort, e todos eles vinham com fortíssima influência do seminário sobre o marxismo. Comecei a fazer um seminário sobre Lukacs, mas não creio que tivesse condições para fazê-lo decentemente. Mas, afinal, me deram essa incumbência e eu

aceitei. Não lembro qual foi a reação dos alunos, mas parece que não foi muito ruim. A partir daí, resolvi enfrentar uma primeira leitura de *O Capital*. Eu e um amigo meu, o Pedro Celidônio, que desistiu no quarto seminário, enquanto eu tentei prosseguir. Li na edição em papel-bíblia que tenho até hoje, ela está toda anotada. Aí houve um hiato, em torno de 1963-64, até eu entrar no curso da Cepal. Não cheguei a terminar o curso de direito, porque fiquei devendo a cadeira de psicologia social, que já não era na rua Maria Antônia, mas na Cidade Universitária, aonde era muito difícil chegar, tinha que se pegar um ônibus.

Eu tinha encaminhado a minha vida para ser promotor público, por influência do meu pai, que era muito cuidadoso com o futuro dos filhos. Ele me dizia que a vida de advogado é muito instável, muito incerta: “vá para o Ministério Público”. Imagine, é algo que eu detesto, não ia dar certo! Então resolvi fazer o curso da Cepal, para decepção do meu pai, que ficou desesperado. O curso foi aqui em São Paulo, entre os muitos que o frequentaram estão o professor Luiz Pereira, da faculdade de filosofia, o Eduardo Kugelmas, o João Manuel Cardoso de Mello, e eu não posso esquecer de ninguém porque senão vão me assassinar. O Carlos Lessa já era professor, a Maria da Conceição Tavares também nos deu aulas, assim como o Antonio Barros de Castro, que foi professor de Introdução à Economia, um excelente professor.

ROSA. Vinha gente do Chile?

Veio o Aníbal Pinto, e um que morava no México e depois voltou para lá. Dava Programação Linear. O Mário Broder son veio da Argentina, e depois foi secretário de finanças do Ministério da Economia argentino. Tive ótimos professores. O curso era um intensivão, aulas o dia inteiro, uma prova atrás da outra. O Castro era um professor magnífico e me incentivou muito a continuar na economia. E vejamos como são as circunstâncias. Quando o curso terminou o Castro chegou para o Wilson Cano e disse: “você vai para a Cepal”. O Cano deu aula de projetos e me convidou para dar aula na Católica. Eu já tinha quatro anos de economia da época da faculdade de filosofia, que era um curso muito bom – no fundo, era um curso de macroeconomia,

dado por um ótimo professor francês. Então fui dar aulas de economia, e logo em seguida surgiu o convite do Zeferino Vaz, através do Fausto Castilho, para irmos para a Unicamp. Naquela época se podia fazer o doutoramento direto. Isso já era em 1968-69. Eu ia fazer uma tese sobre distribuição de renda no Brasil, aliás o meu exame de qualificação foi feito em cima da tese de distribuição de renda. E até publiquei um artigo teórico num livro que saiu pela Zahar, acho que no começo da década de 1970, chamado *Distribuição de renda no Brasil*.

Foi a partir dessa discussão sobre distribuição que resolvi voltar ao Marx e, aí sim, fiz uma leitura já com mais base. A partir dela escrevi minha tese. E essa leitura deu, digamos, a base do curso de economia política na Unicamp. Então abandonei a distribuição de renda e achei que o tema era o capitalismo no Brasil. Estávamos montados nos ombros de gigantes. Então, em cima do Celso Furtado, da discussão da dependência do Fernando Henrique, o João Manuel escreveu o livro *O capitalismo tardio*. E eu resolvi tentar uma leitura de Marx. Conceição quase me matou. Meu orientador foi o João Paulo de Almeida Magalhães, que ficou desesperado porque achou que eu estava perdendo tempo com aquilo.

Mas resolvi fazer a leitura, e aí foi que construí a ideia de Marx como teórico monetário também, como o formulador originalíssimo de uma teoria da moeda, e depois do crédito.

ALEXANDRE DE FREITAS BARBOSA. A existência do Cebap, que nasce mais ou menos nesse momento, o influenciou de alguma maneira?

A pós-graduação da Unicamp começa em 1974, se não me engano. O Luciano Coutinho era o coordenador da pós-graduação e nós tínhamos reuniões regulares no Cebap. Lá, quem participava das discussões eram a Conceição, o Pedro Malan, o Chico de Oliveira, o Paul Singer, o João Manuel, eu o Wilson Cano, e o Celso Furtado, que ia muito lá quando vinha ao Brasil, participava das discussões, mas o Celso era assim muito caladão... O Edmar Bacha ia também. Hoje em dia as pessoas ficam pasmas de ver como é que se reunia tanta gente, mas era um momento

de frente única contra a ditadura. Depois houve divergências, o que é muito natural; terminada aquela pressão sobre a ditadura, cada um tomou o caminho que lhe parecia mais compatível com a sua formação. Não vou puxar brasa para a minha sardinha, mas essa leitura de Marx que passei a fazer – a visão de Marx como teórico monetário – era muito pouco usual na época. Então, o curso que eu dava era sob essa perspectiva. E também estudava o Georg Simmel, assim como todos os outros pensadores da Alemanha do final do século XIX. E também Max Weber. A verdade é que estamos sempre dialogando com eles. *A filosofia da moeda*, de Simmel, é um livro duro de se ler, não só porque é grande, mas porque é chato, precisa-se de um esforço brutal para ler o livro...

RICARDO. Você passa desse primeiro contato com Marx, no curso na USP, para o curso na Cepal, que vai estimular a vocação para a economia. Em seguida vai para a Unicamp, onde tem a oportunidade de fazer o doutorado direto, e então vai para a distribuição de renda. ALEXANDRE. Você já tinha lido Keynes?

Li exatamente nos anos 1970, com um amigo meu, porque sempre é melhor ler com outro, que o ajuda a perceber o que você não percebeu. Mas não havia um curso sobre ele. E tem o seguinte: o keynesianismo dos anos 1950 e 1960 era uma coisa dos manuais, do Shapiro, o período negro do keynesianismo. No momento em que fui para a Unicamp havia nos Estados Unidos e na Inglaterra – as duas Cambridge – a chamada controvérsia do capital. A Joan Robinson era uma keynesiana de quatro costados, e inventou o chamado “keynesianismo bastardo”, fez uma crítica do conceito de capital. Eu li todos eles, para fazer a tese. E aí fui mudando de perspectiva, porque a Joan Robinson era da teoria da distribuição, e todos eles eram influenciados por Sraffa, pela *Critique of economic theory*, a crítica da teoria econômica, em que ele criticava a teoria neoclássica do capital e da distribuição.

A partir dessa discussão – e eu também tive que fazer um capítulo na minha tese sobre essa questão do capital e da distribuição –, passei para Marx, e vi que, para ele, tanto a teoria do valor como a teoria do dinheiro eram

muito diferentes do que supunha a abordagem, digamos, convencional de Marx. Marx faz uma crítica radical da teoria do valor-trabalho de Ricardo e de Adam Smith.

Esse é um capítulo muito difícil de *O capital*. Marx o escreveu e reescreveu várias vezes para tentar esclarecer e se esclarecer. No final dos 1980, começo dos 1990 descobriram manuscritos de Marx tentando reelaborar *O capital*, os volumes primeiro e segundo, mas mais o terceiro, que tem a teoria do crédito e do capital a juros. Se você não sacralizar o autor, se não achar que ele é uma espécie de demônio de Laplace que conhece tudo *a priori*, percebe que ele fez um esforço brutal para construir aquilo que construiu, porque era uma fundação, na medida em que ele faz a crítica da economia política. Aquilo é mesmo uma refundação da dinâmica do capitalismo. Ele está olhando e ao mesmo tempo está construindo uma dinâmica, juntamente com a crítica.

ALEXANDRE. Quem eram os seus interlocutores?

O João Manuel e a Maria da Conceição. Eram interlocutores e eram muito críticos, principalmente o João Manoel, o Fernando Novais, e o Luiz Antonio de Oliveira Lima que é o professor da FGV e foi o meu interlocutor no caso da leitura do Keynes. A Conceição diz nesse livro *Conversas com os economistas* que ela deve a mim a leitura de Keynes, mas é generosidade dela. De qualquer maneira, isso não foi uma construção individual, porque eu dava aula junto com ela e a gente discutia muito, e ela é uma pessoa que tem essa capacidade, essa velocidade intelectual, cortava caminho, me ajudava muito na compreensão. O melhor livro sobre o Keynes saiu já nos anos 1940, era o do Dudley Seers, foi publicado aqui muito cedo, pela Pioneira. Depois eu me dei conta de que era um livro diferente da interpretação dos americanos, que é a interpretação do Samuelson e do Alvin Hansen, um negócio ultramecânico, quadrado, completamente contrário ao espírito de Keynes, e não só no que diz respeito à importância do dinheiro. Por que o Milton Friedman escreveu *Money matters*? Porque ali, para aqueles keynesianos, o dinheiro não tinha nenhuma importância, nem as finanças. Eu li também o livro do Raúl Prebisch, quando era estudante de direito: *Introdução a*

Keynes. Lembro que o livro do Prebisch começava com a crítica da teoria clássica. Eu o abria na aula, meio disfarçado, enquanto os professores estavam dando direito civil, que era muito chato. Então eu ficava lendo. Mas o que eu estava dizendo é que a gente precisa ter claro que essa empreitada da Unicamp era uma empreitada coletiva, a gente dependia muito um do outro.

RICARDO. Você passa pelas teorias cepalinas, aí se consolida com o Marx, vai para Keynes: essa vai ser a base do curso da Unicamp?

Essa é a base, e mais Schumpeter, por causa da teoria do desenvolvimento capitalista. E, claro, toda a tradição cepalina, sobretudo o Celso Furtado, porque toda a economia brasileira era dada em cima da obra do Celso. Ele é um inovador também, é uma inovação a maneira como trata a história econômica. Quando se pega a *Formação econômica do Brasil*, que os pósteros neoclássicos e conservadores não conseguem entender do que se trata, vê-se que o que Celso fez é algo ciclópico, que é tratar, como eu disse no prefácio que escrevi para a nova edição da obra, da dinâmica das estruturas. Esse livro é insuperável, ao contrário de muitos. Eu gosto muito também de *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, mas acho que o *Formação* é insuperável. Ele era a base de todo o curso de economia brasileira, que a Unicamp teve que lutar para manter no exame da Anpec, pois aquela turma conservadora queria tirá-lo: para eles não existe tal coisa, o nível de abstração em que trabalham não permite tal coisa.

RICARDO. Queriam tirar o quê?

Queriam tirar o curso de economia brasileira e nós brigamos para mantê-lo. E o curso de economia brasileira era dado por quem? Por Wilson Cano, por João Manuel e pela Conceição. Eu também dava aula no curso de economia brasileira, mas cuidava muito mais do curso de economia política, e depois do de macroeconomia keynesiana, que dei muitas vezes sozinho. Então, essa é a base, digamos, teórica, juntando o Schumpeter e o Kalecki, que esqueci de mencionar, e que era também teórico da demanda efetiva. E, mais tarde, o Hyman Minsky. Já em 1975, quando ele

escreveu *John Maynard Keynes*, nós introduzimos o livro no curso, e agora o Minsky virou uma espécie de salvador da pátria dos macroeconomistas, que falam do “Minsky moment”, mas o Minsky já estava aí desde muito tempo.

BERNARDO RICUPERO. Com referência ao Instituto de Economia da Unicamp, especialmente à sua relação com Marx e a Cepal, eu queria que você falasse das semelhanças e diferenças dele em relação à teoria da dependência. Qual foi o caminho específico que vocês tomaram?

O caminho foi Prebisch e Celso Furtado. Os dois refletiam sobre isso que o Celso definiu claramente, da concomitância entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, os quais não eram etapas. Portanto não era uma visão etapista, e sim uma visão de concomitância e de movimentos simultâneos entre o processo de desenvolvimento capitalista global – o centro – e a periferia. Eles são gestados simultaneamente, desde o período colonial – essa é a inspiração do magnífico livro do Fernando Novais, *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)*, que também está nessa tradição – até o período da pós-revolução industrial, quando se reconstituem ou se refazem essas relações, de outra maneira.

A teoria da dependência nasce daí, assim como a teoria da troca desigual, de Arghiri Emmanuel, que eu acho uma derivação mais pobre que a da teoria da dependência. A teoria da dependência é uma visão que nasce nos anos 1960, e a meu juízo é mais pobre do que a teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado. Foi dessa separação, dessa visão que o João Manuel partiu para escrever *O capitalismo tardio*. Às vezes as pessoas não entendem que a crítica é isso. Parte-se de uma determinado situação teórica a que se chegou pelo debate e se tenta avançar. João Manuel tentou avançar para mostrar como é que o processo de industrialização brasileira é específico dessa situação de subdesenvolvimento.

Eu lembro muito bem que, na defesa de tese do João Manuel, quem estava na banca era o Fernando Novais. Estava também o Luciano Coutinho. Havia o problema da constituição das forças produtivas capitalistas, da en-

dogeneização do crescimento, que era um debate que tínhamos lá, e então o Luciano perguntou ao João Manuel: “como é esse negócio de completar a industrialização?”. E o João Manuel disse: “não se trata de maquinas, eu estou falando das forças produtivas, isto é, da relação do sistema, da constituição do setor de bens de produção, que nunca é completa”. Ou seja, era o problema da dinâmica, de que o Kalecki, e também o Keynes, tratam, entre o setor de bens de produção e o setor de bens de consumo. É isso que o João Manuel chamava de endogeneizar. Quando você tem um setor de bens de produção completo e incompleto, muda a estrutura do crescimento, fica dependendo muito mais da decisão dos capitalistas de investir do que do consumo. O que o Celso dizia? Dizia, com muita propriedade, algo que nós estamos observando: é que o subdesenvolvimento implicou nos transplantes dos padrões de consumo dos países desenvolvidos muito mais cedo do que deveria fazê-lo.

Na verdade nós fizemos um movimento diferente daquele que os asiáticos fizeram. Eles cuidaram de controlar o consumo e estimular o investimento para a diferenciação do aparelho produtivo. Mas isso é uma coisa estrutural, que está na raiz do processo de substituição de importações. O texto do João Manoel, que ele escreveu com grande auxílio da Conceição – eles até foram ao México para terminar de escrever – é uma crítica, mas não no sentido do Gustavo Franco, que diz que foram 40 anos de burrice, como se isso pudesse ser decidido por um cérebro privilegiado: eu vou decidir que não vou fazer substituição de importações, vou fazer crescimento pelo setor de bens de capital ou pela inovação tecnológica! Isso é uma visão completamente abstrusa do que são as condições históricas em que se dá o processo. Tivemos essa consciência de que não fazemos o que queremos, as suas decisões nem sempre são aquilo que você gostaria de fazer, existe o constrangimento histórico. Ali o Celso tinha clareza, e todos nós tínhamos clareza. Depois virou essa confusão mental, de se achar que você, *policy maker*, pode decidir o que vai fazer.

ALEXANDRE. Você está contando a sua história e a da Unicamp. É interessante ver como vocês chega-

ram a esse processo. Havia os grandes como o Celso, o Prebisch, o Ignacio Rangel...

Devemos muito a ele, que eu esqueci de mencionar, o que é uma injustiça que não posso cometer. Rangel passou um tempo lá.

ALEXANDRE. E dos fundamentos você foi para Marx. Parece que tudo aquilo que o Celso, de forma eclética, tinha juntado, e o próprio Rangel também, que junta Keynes e Marx, e os franceses regulacionistas, estava ali desde o início mas não estava bem desenvolvido. E vocês, da Unicamp, de forma meio obstinada, e a partir da experiência brasileira, decidiram que ao invés de ler o Marx velho, o Marx das várias interpretações, abririam essas caixinhas que o Celso tinha aberto, e de alguma forma produziram teoria nova. É interessante esse processo de construção.

O Celso tinha isso nos ossos, e resolveu tirar para fora. Ele era economista nos anos 1940 e 1950, quando a discussão era o quê? O desenvolvimento, o planejamento. Planejamento era um tema que estava na moda, os franceses tinham criado o Commissariat général du Plan. Todos os países, inclusive o Brasil, criaram planos. Juscelino fez o Plano de Metas, Celso fez o Plano Trienal. Então, essa ideia, que hoje parece detestável, era discutida. No curso da Cepal havia um curso só de planejamento econômico, de técnicas de planejamento econômico. Os poloneses, a partir de Oskar Lange, de Kalecki, e os hindus – Mahalanobis, Agarwala e Singh escreveram textos usados por nós –, todos eles trabalhavam com a ideia de planejamento, e não havia muito essa discussão de indutivo/não indutivo, era o planejamento que nascia do pós-guerra, até por causa da experiência de economia de guerra.

RICARDO. Deixe-me explorar uma questão a partir do que você falou. O Fernando Henrique Cardoso, quando escreve *As ideias fora do lugar*, vai estudar a teoria da dependência e marca muito uma diferença que existia entre o grupo da USP, que ele integrava, e o Iseb, que certamente deu guarida às ideias nacional-desenvolvi-

mentistas do governo Kubitschek. Todo o Iseb – Helio Jaguaribe, Cândido Mendes – , tenta chamar a atenção para a importância de uma parceria entre o empresariado nacional e o governo, no sentido de se industrializar o Brasil e redefinir seu lugar na divisão internacional do trabalho. Só que isso é proposto a partir da ideia de que os Estados Unidos e os países centrais se opunham à industrialização brasileira e à dos países da periferia. Diz o Fernando Henrique Cardoso nesse texto que tal ideia era equivocada, porque na verdade havia um interesse dos países centrais em industrializar a periferia e o Brasil, já que aí se estabeleceria o fortalecimento da relação entre a burguesia nacional e a burguesia dos países centrais. Como você enxerga essa parceria entre empresariado nacional e o governo Kubitschek? E a crítica de que essa parceria, que de certa maneira vai levando à frente a industrialização, tinha dois pecados: primeiro, o de subestimar o processo que já acontecia desde o fim Segunda Guerra Mundial com as multinacionais, quando elas tiveram interesse em industrializar os países da periferia, e, segundo, o da questão de que esse empresariado que apoiava o governo, ou melhor, era beneficiado por essa parceria, depois iria apoiar o golpe de 1964. Há uma crítica da USP em relação a essa parceria. Como você enxerga esse episódio? O livro *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*, do Fernando Henrique, termina assim: “subdesenvolvimento ou desenvolvimento associado”. Esta é a última frase. Eu acho que essas discussões têm o problema do seu momento histórico. Organizei junto com o Luiz Antônio de Oliveira Lima, na faculdade de direito, em 1963, um curso do Iseb. Eu tenho até hoje o diploma, fui aluno do Iseb, tenho essa honra. Quem deu o curso? Álvaro Vieira Pinto, Pontes de Miranda, nosso jurista maior. O Guerreiro Ramos também fez uma conferência. Então tivemos uma grande influência do Iseb, eu, pelo menos, tive. Esse era o debate no final dos anos 1950, início dos 60.

BERNARDO. Mas a influência do Iseb tensionava com as ciências sociais na USP? Ou se combinava?

Tensionava, porque na verdade a gente tinha as duas visões. E a crítica. Questão idêntica nos incomodava na relação da sociologia da USP com a do Gilberto Freyre. Talvez o Fernando Henrique tenha mudado de ideia depois, mas eles – a começar pelo Florestan – eram muito críticos do Gilberto Freyre. Achavam-no um literato, o que é um engano, mas eles foram muitos influenciados não só pelo marxismo como pela sociologia sistemática. Peguem o livro do Florestan, *Os fundamentos empíricos da explicação sociológica...* Passei por tudo isso, passei por esse tormento, porque o livro é difícil de ler. Florestan é uma grande figura, mas esse livro apontava claramente na direção da sociologia científica, e eles achavam que Gilberto fugia a esses padrões.

BERNARDO. Tinha também o mito da democracia racial, que eles criticavam muito.

Exato. Só que você não pode deixar de reconhecer que o Gilberto Freyre era um pensador fantástico.

ALEXANDRE. A trinca dos 30, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Hollanda, Caio Prado Jr., quão importante foi para a sua formação?

O Caio Prado, bastante, o Sérgio surgiu depois, quando eu já estava na faculdade de filosofia, e o Caio, bastante também, pelo lado marxista.

RICARDO. Voltemos a essa tensão entre Iseb e USP. Como você a vê?

É o seguinte. Eu e João Manuel éramos, no fundo, muito críticos da visão da USP. Éramos alunos de lá e tínhamos mais afinidades com uma pessoa como o Fernando Novais, que estava muito mais próximo da outra visão do desenvolvimento, a do Iseb. O Novais também foi pego naquela armadilha de ter de fazer a tese. Tinha prazo e nós, como alunos, o ajudamos a juntar as fichas, fizemos esse trabalho manual. Para nós ele era e continua sendo uma figura fantástica. Ele defendeu a tese quase que junto comigo, que era aluno dele. Mas o Fernando Novais é muito cuidadoso, não deixa escapar nada em matéria conceitual, é muito rigoroso. Então nós tínha-

mos um afinidade maior com ele que com os outros. Mas havia realmente essa tensão. Nós tínhamos uma posição contrária à da USP, até por questões biográficas. Meu pai era muito getulista e o pai do João Manuel era anti-udenista. Meu tio era ligado à editora José Olympio, onde eu conheci muitos autores. Eu era menino e ia lá, via Gilberto Freyre, José Lins do Rego. Zé Lins eu achava ruim porque ele foi chefe da delegação brasileira em 1953 no Sul-americano do Chile, e foi um vexame danado. E eu ia lá para encher a paciência dele, que era flamenguista. E o Guimarães Rosa também, que frequentava a editora. Eu tinha essa coisa nacionalista, até pelo lado familiar. Meu tio, Luiz Gonzaga de Mello, morreu brizolista.

RICARDO. Então você também não compartilhava a visão da USP, em especial do Francisco Weffort, sobre o populismo.

Nós tínhamos horror a essa visão, com todo o respeito ao Weffort. Isso era o negócio do anti-getulismo da USP, que vivia numa espécie de udenismo.

BERNARDO. Provocando: isso não ajudou a produzir o PT, anos depois? Justamente com a insistência na ideia da organização autônoma da classe trabalhadora?

Claro! O Weffort era o secretário-geral do PT, era o ideólogo do partido.

RICARDO. E não era só a crítica que o PT fazia a esse populismo do Vargas, mas ao modelo corporativo, à tutela pelo Estado. Quando surge, o PT quer uma concepção pluralista, de organização dos interesses dos trabalhadores. Opunha-se frontalmente à herança varguista, que era então interpretada por Brizola.

O Weffort era de origem trotskista. E os trotskistas acham essa discussão sobre a nação fora do lugar. Veja-se o livro do Antonio Negri, *O Império*, é uma tentativa de internacionalizar as relações de classes fora do contexto político da nação.

RICARDO. Há que lembrar que a questão da nação pela perspectiva de Getúlio Vargas deu na queima das ban-

deiras dos estados. Não é um problema simples.

Aqui em São Paulo isso é muito marcado pela Revolução de 1932. Eu não devo dizer isso, mas meu pai e meu tio tinham horror à Revolução de 1932, porque achavam que era um retrocesso, uma tentativa da oligarquia paulista cafeeira de voltar para trás. E eu nasci com esse horror, fui criado com essa visão. Não se podia em São Paulo falar desse assunto, se falasse era mal considerado. Isso agora ninguém mais sabe, as novas gerações não sabem o que foi a Revolução de 1932. A USP foi fundada muito dentro desse espírito, ser de esquerda ou ser de direita não interessava. Isso era uma coisa bem paulista. Quem quiser ter uma leitura disso pode ler o prefácio dos *Tristes trópicos*, do Lévi-Strauss, que faz uma descrição muito perversa da sociedade paulistana, da qual ele dizia que era um bando de provincianos querendo se apresentar como intelectuais universais.

BERNARDO. Pensando numa outra dimensão importante para a sua reflexão e a de sua “escola”, a da economia política. O próprio *Dependência e desenvolvimento na América Latina* destaca que no pós-1930, na América Latina, o Estado passa a ter um papel decisivo na economia da região, o que estimula a teoria econômica formulada a assumir uma dimensão de economia política. Como está hoje a economia política?

Nos anos 1930, até as duas primeiras décadas depois da Segunda Guerra Mundial, estávamos nos recuperando teórica e praticamente da catástrofe da grande depressão e da guerra. Nos anos 1930, a ideia do Estado na economia era perfeitamente difundida. Roosevelt, que para mim foi o maior estadista do século XX, teve dificuldades até para levar adiante o New Deal. Aliás, entre parênteses, outro dia alguém fez uma comparação entre o Roosevelt e o Obama, mostrando que o Roosevelt teve as mesmas dificuldades com o judiciário, com o Congresso, com o conservadorismo americano, mas levou a coisa adiante até onde foi possível. Então, naquele momento era essa a visão dominante. Pegue o Polanyi, por exemplo, que escreve nos anos 1940 e, na verdade, reflete sobre essa experiência desde o século XIX até a chamada *grande trans-*

formação. O pensamento social era outro. Ninguém tinha dúvida de que o mercado era uma forma de sociabilidade e de coordenação econômica insuficiente para se avançar, para disciplinar o dinamismo do capitalismo e conduzi-lo em uma direção socialmente mais justa.

ROSA. Vendo retrospectivamente, depois de 35, 40 anos, o Instituto de Economia da Unicamp aparece, a seu ver, como uma escola de pensamento que foi, ou ainda é, importante?

Eu acho que a distância histórica é muito curta para fazermos essa avaliação. No momento em que ela surgiu, foi importante, sim, porque rompeu com o predomínio das escolas de economia convencionais. Foi realmente uma inovação tão grande que a Fundação Getúlio Vargas do Rio não queria que nós entrássemos para a Anpec, que é a associação das pós-graduações em economia. Eles diziam que nós não éramos economistas. Eles definiam o que é economia, definiam assim com uma clareza meridiana que sempre me deixa surpreso. Diziam que éramos cientistas políticos ou sociólogos. Ou seja, para esses economistas não existem as sociedades, existe apenas o agente: por certo a Margareth Thatcher tem razão.

ALEXANDRE. A combinação e a tensão acabaram também se estendendo à própria escola. Você tem uma matriz, a do pensamento científico, aqueles autores de que o Celso Furtado gostava, Schumpeter, Marx, Keynes, e a preocupação isebiana do desenvolvimento nacional. Essa combinação vai mudando ao longo do tempo? Parece que continua até hoje, ainda bem, eu não sei se você viu a entrevista que o Luiz Carlos Mendonça de Barros...

Eu não vi, mas me contaram.

ALEXANDRE. Alguém diz: “o problema são os economistas do PT”. E ele diz: “isso não existe mais; o problema são os economistas da Unicamp”. E não é o primeiro a falar isso, evidentemente, Roberto Campos falou antes de morrer.

Isso faz parte do debate, da disputa, e tem que se olhar desse ponto de vista. Nós somos, na verdade, os teóricos

do conflito, para falar o mínimo, ou da luta de classes. Havia o *homo economicus*, que é o homem dos liberais, o *homo solidarius*, e o Mendonça criou a figura do *homo keynesianus*, pragmático, que faz a mediação entre os outros dois *homos*. Vou escrever um artigo sobre a antropologia do doutor Mendonça...

ALEXANDRE. Mas a Unicamp continua “causando problema”...

A discussão sobre inflação, por exemplo, agora está demarcada claramente. Vamos voltar um pouquinho para trás. A teoria convencional, depois do fim da era keynesiana – a teoria monetária – passou pelo Friedman, quando se tinham expectativas adaptativas e a política podia temporariamente influenciar. Depois, à medida que os agentes foram aprendendo, perceberam que aquelas tentativas de recuperação pela política monetária eram pouco férteis ou negativas. Até que se chegou às expectativas racionais. Isso acabou evoluindo para essa teoria neo-wickselliana moderna das metas de inflação. E eles tinham absoluta convicção de que o sucesso do combate à inflação decorria das políticas monetárias nacionais. É um espanto achar isso na era da globalização. É o completo descolamento da teoria em relação ao mundo empírico. Afinal, havia os chineses, que trabalhavam mais do que deviam, absorviam os investimentos de créditos estrangeiros e estavam produzindo coisa barata para o resto do mundo. Então, o período que consideram um sucesso de política de metas foi um período em que as taxas ficaram anormalmente baixas e a inflação não subiu. E eles achavam que era a política de metas, quando na verdade você tinha uma inflação de ativos brutal, desde meados dos anos 1990 até agora, com essa questão dos imóveis.

Portanto, não era nada disso. Poucos economistas, com exceção do pessoal do BIS [Bank of international settlements], escreveram sobre o assunto para mostrar que não era assim, que na verdade isso decorre da atual articulação na economia global, em que se tem um país com uma massa de investimentos estrangeiros e que produz com uma relação produtividade/salário muito favorável. Pegando os preços dos bens manufaturados, vê-se que

se inverteu a “relação de trocas”, para usar um termo do nosso Prebisch. Os preços relativos dos manufaturados caíram *vis-à-vis* dos preços das commodities. Dessa inversão o Brasil se beneficiou, e já tem gente dizendo que o Prebisch errou. Ora, o Prebisch escreveu quando a economia mundial era outra coisa.

RICARDO. Sobre a questão do conceito de desenvolvimento, já ultrapassamos a ideia de desenvolvimento como sinal de crescimento econômico, e também aquela de desenvolvimento como sinônimo de industrialização. No livro *Conversas com economistas*, há uma passagem muito interessante de Celso Furtado em que ele diz, em resumo, que o crescimento é produzido pelas forças de mercado, ao passo que desenvolvimento tem a ver com a ação dos governos, e é a tradução de crescimento e bem-estar social. Como você definiria hoje o conceito de desenvolvimento?

Vamos voltar ao Celso. No final da vida ele se interessou muito pela questão da cultura, porque não necessariamente – e nós estamos observando isso hoje – o desenvolvimento econômico, e mesmo o progresso social, a proteção social levam ao que Adorno chamava de melhoria da capacidade de compreensão, progresso da capacidade de compreensão. Vamos voltar aos iluministas e seus seguidores. O que eles achavam que era o progresso? Seria apenas o progresso material? Não. Achavam que era o progresso da razão. E o que isso implica? Não vou fazer uma digressão filosófica, me falta competência para tanto, mas eles estavam pensando no progresso da capacidade de entendimento, de compreensão. É o que diz Adorno: só se obtém a liberdade quando se é capaz de compreender. E o Celso percebeu isso claramente, daí ter se preocupado com a questão cultural. Vamos tomar um país como os Estados Unidos. Sem forçar a barra, nós temos ali uma sociedade muito desenvolvida mas com um declínio cultural muito forte. Claro que há coisas fantásticas nos Estados Unidos, mas estou falando da média. Isso tem muito a ver não só com a educação formal, mas também com a capacidade que o Estado tem de oferecer aos seus súditos a oportunidade de melhorar a capacidade de compreensão.

Como alguém é considerado desenvolvido se não conhece um pouco da literatura do seu país? Se não leu nada? Por que isso desenvolve a sua capacidade, de crítica inclusive. Desse ponto de vista o Brasil me deixa muito preocupado. Nós conseguimos nos últimos anos elevar um pouquinho o nível econômico das classes menos favorecidas. Mas é preciso dar muito mais. E quem fará isso? O mercado? Com o quê? Não fará, é preciso haver políticas de Estado.

ROSA. Você incluiria no conceito de desenvolvimento o processo de criação de valores, de valorização da cultura?

Sem dúvida. Vamos tomar o fenômeno da internet, que em princípio é um instrumento de difusão da informação e até, sabendo usá-la bem, de difusão cultural. Mas o que está acontecendo não é bem nessa direção. Vejamos o twitter. Outro dia um amigo me disse: “ah, você também está no twitter”. De fato, eu criei um mas a única coisa que escrevi foi anunciar a contratação do Muricy Ramalho... O twitter está à beira do grunhido, é a anti-ágora, hoje são 140 toques, daqui a pouco vamos para 100, para 90, e chegamos ao grunhido. Eu leio muito sobre essas novas tecnologias da informação... Esses problemas já estavam de certa forma no MacLuhan. Mas hoje você tem textos e livros interessantes, inclusive de neurocientistas, mostrando como isso afeta a capacidade de leitura. Um deles fez uma avaliação e concluiu que a maioria das pessoas que liam, depois que começaram a usar o twitter não conseguem ler um texto mais longo.

ALEXANDRE. O desenvolvimentismo, cuja fase áurea você viveu, virou algo pejorativo na mídia. A Unicamp contribui para isso? Falo como alguém que vem de lá. A Unicamp acaba sendo uma escola em que há menos discussão de nação e mais sobre quem está errado e quem está certo em termos econômicos, e assim acaba dentro da armadilha que a mídia a coloca. O desenvolvimentismo não é algo maior? Não são valores? Não é um projeto social que envolve toda a sociedade?

O que aconteceu é que nós fomos carregados para essa segmentação. Na nossa ideia original não era assim, de

jeito nenhum. O João Manuel, por exemplo, dava um curso chamado “Os pensadores do Brasil”, não fazíamos essa separação. Mas no debate fomos atraídos para essa segmentação, e nisso você tem razão. Há um jogo dos economistas com a mídia: a mídia pauta. Mas o que a mídia pauta? Essa coisa estreita. Mesmo os melhores pautam essa coisa assim rasa. Acaso existe uma discussão mais profunda sobre a sociedade brasileira, sobre como ela evoluiu? Em compensação, sobre a sociedade americana tem um monte.

RICARDO. Ainda sobre o desenvolvimento, como você reage às teses do Amartya Sen, a essa ideia de tentar olhar para várias dimensões? Tem-se claramente a dimensão do bem-estar, a da renda mínima, novamente a questão de classes. Sen introduz novos elementos, como a questão dos ambientalistas. De certa forma, além de se ter uma tradição forte na América Latina, no Brasil em especial, do pensamento desenvolvimentista, eu diria que a ONU, através do PNUD, do Índice de desenvolvimento humano – e aí temos o Amartya Sen –, e também os ambientalistas reintroduzem na agenda contemporânea no Brasil e no mundo a questão do desenvolvimento. Você concorda?

Concordo que esses temas novos são importantíssimos. Isso já está um pouco lá atrás, no relatório do Clube de Roma, dos anos 1970. Chegamos com certo atraso a essa discussão. O livro do Celso, *O mito do desenvolvimento econômico* [1974], é importante porque já falava disso. Mas nós demoramos a incorporar ao debate mais amplo essa questão ambiental. Ora, ela é muito importante, até por ser transversal, pois abrange a questão do padrão de consumo, da utilização de recursos. E, no fundo, faz uma crítica à lógica do crescimento do capitalismo, já que defende o direito das futuras gerações, que na verdade está ameaçado pela dilapidação, pelo desperdício, pelo uso irracional dos recursos. Mas o pensamento conservador sempre acha que não é preciso pensar nisso e que a tecnologia vai resolver. Tenho profunda desconfiança disso, porque o que se observou ao longo do desenvolvimento capitalista foi que a tecnologia aumentou o poder de in-

tervenção na natureza, até mesmo de reinvenção da natureza, mas não conseguiu resolver a questão da utilização irracional dos recursos. Qual é o risco que se corre ao generalizar na China, por exemplo, o padrão de consumo americano? Isso acaba com o mundo, e acaba logo, pois não é só a questão da agressão aos recursos naturais, mas também de agressão às condições de convivência humana. O modelo de transporte individual que está aí é inviável, sua generalização é inviável, não só pelos efeitos ambientais, mas porque as cidades estão ficando francamente inabitáveis. Isso tudo tem a ver com o capitalismo do final do século XIX e do XX, que foi a generalização dos bens duráveis, dos automóveis etc.

Os Estados Unidos deram amplo crédito ao consumo, o que era algo muito embrionário nos anos 1920. Os europeus não tinham isso, até hoje têm bem menos. O endividamento das famílias francesas não é parecido com o das americanas, nem o das alemãs, que ainda pagam as suas despesas com dinheiro. Houve isso nos emergentes europeus, que se aproveitaram do euro, das taxas de juros que caíram, dos prazos que aumentaram, e eles se fartaram. Voltando à questão inicial, você acha que dá para generalizar esse padrão de consumo? Não dá. A questão que a sociedade capitalista enfrenta hoje é esta: como remodelar o desenvolvimento para atender a esses problemas que não são longínquos, mas estão batendo à nossa porta?

BERNARDO. Pensando nesse sentido mais amplo do desenvolvimento, com uma referência civilizatória, você lembrou como o Celso Furtado dos últimos anos já pensava nesses termos. Ao mesmo tempo, assinalou como é difícil fugir da lógica do capitalismo, até mesmo no advento da própria Unicamp, que propôs uma concepção diferente de desenvolvimento, incluindo o lado social e político. Mas estava claro então que o Estado deveria induzir o desenvolvimento. Ainda dá para pensar nesses termos? Melhor, qual seria o espaço reservado para a sociedade no processo de desenvolvimento hoje?

Aí nós vamos entrar em uma discussão que está na pauta, que é sobre as relações do Estado contemporâneo com a sociedade e com a economia. Essas relações se tornaram

muito mais promíscuas, no caso da economia, ao menos, e também muito mais distantes, pois foram se afastando daquilo que seria uma relação mais democrática com a sociedade. Na Espanha, atualmente, assistimos às manifestações do 15-M [15 de maio], esse movimento popular de massas, da juventude desempregada ocupando ruas e praças. O 15-M hostiliza todos os partidos políticos, eles não veem diferença nenhuma entre o Partido Popular e o PSOE socialista. Isso afeta o sistema partidário, a representação, que, em meu juízo, está em colapso. Nos países árabes as manifestações recentes também foram uma experiência incrível, que surpreendeu todo mundo. Elas são fruto de uma invasão silenciosa dos valores ocidentais, que são proclamados mas não são praticados. O que queriam as pessoas que estavam nas ruas, nas praças? Queriam o fim daquela sociedade opressiva. Ninguém ali estava falando do Islã, ao menos num primeiro momento. Se vão falar depois, não se sabe, mas não era esse o motivo da manifestação. É o vírus da liberdade, como se dizia, ele entra mesmo nas sociedades, não tem jeito. Os marxistas convencionais tiveram dificuldade em compreender a Revolução de Veludo. Muita gente foi lá e disse que não era bem isso que se desejava. Mas as revoluções, a queda do muro de Berlim têm esse componente da liberdade. E se você pensa, como eu, que Marx é um pensador ultralibertário, é só pegar o conjunto da obra dele, passando pela *Crítica da filosofia do direito*, e vai ver que ele é um liberal radical, que chega até à beira do anarquismo. Então, quando ele fala de comunismo, está falando da sociedade. Todas essas questões são recorrentes, estão novamente colocadas, e o problema é que temos uma incompatibilidade entre a organização, a relação atual do Estado com a economia, que foi capturada totalmente pelo mercado. Estou usando “mercado” como sinal dos interesses capitalistas. E está se notando claramente o afastamento progressivo daquilo que deveria ser o Estado, que são os interesses da maioria da sociedade.

ALEXANDRE. Mas na China não é diferente? No Brasil não é diferente?

No Brasil é diferente, na China é diferente, não sei até quando.

ALEXANDRE. O discurso do François Chesnais, que muita gente defende na Unicamp, da mundialização financeira, de um novo regime de acumulação, não foi além da conta? Se olharmos o Braudel, o Giovanni Arrighi, por exemplo, existe uma outra interpretação sobre as expansões financeiras como parte do desenvolvimento histórico do capitalismo...

Braudel não disse isso. Braudel fala do jogo das trocas e da vida material. Veja como ele construiu um edifício. Primeiro, *le capitalisme chez les autres*, que é o capitalismo que ainda não se apropriou das relações de produção. Depois, *le capitalisme chez lui-même*, que é a esfera financeira. Uma vez o Elio Gaspari me disse que o Braudel tinha desmentido o Marx. Mas o que é jogo das trocas? É a sociedade de produtores que nunca existiu, que é uma abstração de Marx para explicar como é a sociedade que produz diretamente para a troca: o sujeito não produz para recompor a sua cesta de consumo, produz diretamente para a troca. Então ele diz que essa é uma dimensão da economia capitalista, e que só pode ser uma economia monetária.

Outro dia o José Carlos Braga disse uma coisa da qual me apropriei e que vou pôr no posfácio que estou escrevendo para meu livro *A lógica do capital*. Ele diz que a teoria do valor trabalho de Marx é uma espécie de inconsciente da sociedade mercantil. E é verdade, porque para Marx essa é a relação mais profunda. A forma como ela aparece é na relação entre mercadorias e dinheiro: aí ela aparece necessariamente, não é uma ilusão, é a forma necessária. Então, o Braudel, que é um sujeito prodigioso, reescreveu tudo isso nas três camadas.

RICARDO. Karl Polanyi diz também, escrevendo no século XIX, naquele ambiente em que o mercado era hegemônico, que a sociedade reagiu. Robert Reich, ex-secretário do Trabalho do governo Clinton, chama a atenção no livro *Super-capitalismo* para o seguinte ponto: nesse período em que a desregulamentação avançou nos Estados Unidos – e ele mostra os dados do aumento da desigualdade e da concentração de renda – sai de cena o cidadão e entra o consumidor. De certa maneira, isso também acontece no Brasil.

O cientista político canadense Philip Oxhorn chama a atenção para o fato de que na América Latina está havendo um avanço da cidadania pelo consumo, um avanço da americanização. Como você vê essa falta de reação mais forte da sociedade diante da financeirização ou diante de um mundo em que o Estado e o governo são mais sensíveis aos interesses do mercado financeiro do que aos interesses da sociedade? Por que a sociedade não reage? É porque também se beneficia, conforme diz o Reich, como consumidora?

Sem a menor dúvida, mudaram os padrões de constituição da subjetividade. Quando eu era estudante, o crédito de consumo no Brasil era muito precário. A formação de um sistema de crédito mais moderno veio depois do Golpe de 1964. Em 1965 foi feita a reforma financeira, uma cópia do que foi feito nos Estados Unidos depois da crise de 1929, quando se segmentaram os mercados entre os bancos comerciais, as financeiras, os bancos de investimentos, cada um com sua função, e função muito bem regulamentada. Dando uma visão um pouco pitoresca, como era o crédito para consumo? Comprava-se na caderнета do armazém. Você ia comprando, o dono ia anotando, e no final do mês você pagava. Era uma forma de crédito bastante precária. O crédito comercial era puramente de curto prazo. Depois disso foi mudando, e chegamos ao endividamento externo, que cobriu boa parte do financiamento longo, e além disso o Brasil sempre teve um banco de investimento.

Voltando à sua pergunta, essa expansão do sistema de crédito, principalmente do crédito de consumo, explodiu mesmo depois da estabilização. É só pegar a relação entre crédito ao setor privado e PIB: hoje ela chegou a quase 50% do PIB, mas antes do governo Lula estava em 25%, algo muito modesto. Isso é bom? É bom porque você incorpora ao mercado de consumo gente que tinha muito pouco acesso a crédito. Para o crédito consignado, por exemplo, quem foi atraído? Aquele sujeito que normalmente não tinha crédito pelas avaliações dos bancos. Isso é bom mas ao mesmo tempo criou a mentalidade consumista. Estamos em um momento em que esse lado, digamos, bom entre aspas, é muito mais forte que o lado

negativo, pois permite que o sujeito tenha suas ambições, seus desejos, embora possa ter pouco a ver com a sua situação de classe, com a relação entre o que ele consome e o serviço público que recebe. É como se a consciência da cidadania estivesse meio apagada, você tem razão. Por isso dei o exemplo da Espanha. Quem foi à Espanha nesses últimos anos de euforia, percebia claramente que os espanhóis estavam na mesma, porque os espanhóis não são melhores que os brasileiros, nem os brasileiros são piores que os espanhóis. Eles estavam na mesma, e agora se deram conta, quando viram os resultados dessa aven-

seja, a regulação coletiva da liquidez internacional. Então, voltando à nossa questão, ele mostra claramente qual o potencial do sistema de crédito. O desenvolvimento do capitalismo é uma coisa maravilhosa, é a possibilidade de se antecipar a criação de riqueza real, pelo crédito. Todos eles falam disso, só que se deixarmos a questão ao sabor da concorrência e dos critérios de lucratividade, vai se produzir um desastre, como se produziu na crise recente. Se a gente acredita, como eu, que os processos históricos são intrinsecamente contraditórios, vemos que essa construção do sistema de crédito tem um lado muito

“Temos 16 milhões de pessoas abaixo da linha de miséria. Não é o setor privado que vai cuidar dessa questão, esqueça. O governo terá de criar emprego na área cultural, e também na educação e na saúde. Essa é a cara que vai assumir, no futuro, o emprego no mundo.”

tura. Tinha uma menina com um cartaz na manifestação do 15-M pedindo revolução. Eu acho que no momento vai ser um pouco difícil, mas isso dá o sentido da mudança.

ALEXANDRE. E nós, tivemos uma euforia ou temos sustentabilidade? Na nossa “financeirização” recente, com o crédito ao consumidor houve dinâmica de emprego, crescemos, o Estado aumentou sua participação na sociedade. Os países europeus não viveram isso agora, ou seja, nós seguimos um caminho mais parecido com a China. Simultaneamente ao governo Lula houve uma atuação do mercado que deu novas potencialidades para o desenvolvimento.

O fenômeno tem manifestações diferentes dependendo do estágio de desenvolvimento em que o país esteja. Voltando a Marx e a Lênin. Ambos viam no sistema de crédito uma oportunidade, desde que ele se tornasse algo mais democrático e feito com o propósito de controle social da riqueza. O que é a eutanásia do *rentier*, de Keynes? Keynes tem quatro ideias básicas: uma é a socialização do investimento, a outra é a eutanásia do *rentier*, a terceira é um sistema fiscal para promover a distribuição de renda, e a quarta é a que ele propôs em Bretton Woods, ou

bom mas conflita com outro, que é a utilização privada desse sistema. E é daí que vêm as crises, porque você socializa as relações do capitalismo e, ao mesmo tempo, os critérios de governança e os critérios de decisões são privados. Como Marx não era um moralista – muito pelo contrário, ele era um materialista no sentido mais preciso da palavra –, acreditava que se devia olhar como são as relações de fato, que se dão no âmbito da sociedade e da economia. Às vezes ele tinha uns repentinos, xingava os banqueiros, mas isso é outra história.

ROSA. Você exerceu cargos públicos, foi secretário de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda, foi secretário de Ciência e Tecnologia de São Paulo, secretário de Relações Internacionais do governo de São Paulo. Como foi a sua experiência com a gestão pública?

RICARDO. Complementando, quando se fala em governança, parece que falta um olhar mais atento para a avaliação das políticas públicas, para que se saiba se a política realmente está produzindo os resultados esperados, se o dinheiro está sendo bem empregado.

De fato existe esse problema da perseguição do dinhei-

ro, saber se o dinheiro está indo para os objetivos para os quais foi liberado. No caso da bolsa-família, acho que se tem uma avaliação razoável, mas não perfeita. No caso de outras políticas tem-se uma avaliação, uma fiscalização menor. Vamos pegar as políticas de transportes. Nesse caso, depende-se de uma avaliação muito mais *ex ante* do que *ex post*. Você pode decidir usar o dinheiro para construir mais pontes, viadutos, mais estradas, ou pode pensar em uma modificação na malha dos transportes, o que acho inevitável, mas quem está discutindo isso? A direita está discutindo isso hoje? Não, está discutindo como vai ganhar a licitação na próxima obra do governo. Vou aproveitar a pergunta para dizer o seguinte: para mim ficou muito claro, no período em que participei dos governos, tanto do federal como do estadual, que a direita diz uma coisa mas faz outra, a esquerda diz outra e faz uma. A questão é a seguinte: as relações entre o Estado e a economia são, hoje, umbilicais. Só quem na verdade vive no mundo da lua é que acha que a economia capitalista pode viver sem uma presença ominosa, e eu diria nem sempre correta, do Estado. Não só no Brasil, mas em qualquer outro país com graus diferentes de corruptibilidade.

Vou pegar a questão da financeirização e analisar o aspecto da independência do Banco Central. O Delfim Netto tem uma frase que eu acho sábia: é preciso estatizar o Banco Central. Porque o Banco Central foi completamente capturado pelo setor privado. Basta ver aqui no Brasil, não há Lula nem governo progressista que consiga se livrar dessa praga da independência do Banco Central. Isso é uma coisa não só ideológica como instrumentalizada pelo setor privado. O Paul Craig Roberts, que foi assessor do Reagan, diz que em duas coisas enganaram a sociedade americana: a independência do Banco Central, porque ele se tornou um corpo totalmente estranho aos interesses da maioria da sociedade e com um poder ideológico incrível; e, em segundo lugar, a judicialização da política. Como ele é partidário do *supply side economics*, não se pode atribuir-lhe a suspeição de que está fazendo uma crítica do ponto de vista de um liberal político.

Mas a gente não pode se iludir. Eu escrevi para a revista *Interesse nacional* um artigo sobre política e econo-

mia e fiz a observação de que o liberal mais interessante, Alfred Marshall, tem um livro chamado *Industry and trade* em que diz que, apesar de tudo o que escreveu, o que interessa mesmo é ir à prática: “é preciso que o Estado defenda a indústria inglesa”, que já estava no fim. Esse envolvimento do Estado com a economia é inevitável. Mesmo quando ele parece tirar as mãos da economia, está na verdade fortalecendo certos laços que são invisíveis, como é o caso da independência do Banco Central. A propalada independência do Banco Central significa submissão absoluta aos ditames do setor financeiro privado.

RICARDO. Temos uma burocracia muito competente e bem remunerada no Banco Central, no BNDES, para citar duas instituições. Mas o cerne do debate não seria: onde está o interesse público nessas instituições de Estado? Para não haver privatismo, para que o Banco Central não aja de acordo com o interesse do mercado financeiro, de acordo com as pesquisas do mercado financeiro que dizem, por exemplo, que a inflação está subindo, a questão central é como resguardar nessas instituições o interesse público.

É preciso recompor os corpos que tomam decisão. No caso do Copom, teria que se fazer como na Inglaterra, em que há representantes, membros do comitê de política monetária, que são considerados independentes. Hoje eles são, via de regra, de carreira, e é importante que se tenha feito isso em favor dos funcionários de carreira, pois valoriza a burocracia pública. Não sou a favor dessas representantes corporativas – um da Fiesp, outro desta ou daquela confederação –, mas da participação de indivíduos que tenham expertise na matéria, e que não são diretores ou funcionários do Banco Central. O Banco da Inglaterra tem economistas independentes. Esses economistas não podem, depois, prestar consultoria. Essa coisa da “porta giratória”, aqui no Brasil é um problema sério. O sujeito é diretor do Banco Central, funcionário do Ministério da Fazenda, e depois vai para o setor privado. Mesmo com a quarentena, que é de seis meses, isso é inacreditável. Mas há outro problema. Você acha que o diretor do Banco Central pode ganhar oito mil reais? Ele vai se defrontar

com gente do setor privado, que ganha cinco vezes mais. É o que diz o Matt Damon, que dirige e faz a narrativa do filme *Inside job* [*Trabalho interno*]. A certa altura ele diz que um funcionário do Banco Central da Islândia, órgão regulador, ganhava, digamos, o equivalente a oito mil reais e se defrontava com 40 advogados e 30 economistas que ganhavam o dobro. Existe essa disparidade de forças, que começa com o salário do funcionário e termina com as dificuldades de se enfrentar a burocracia privada. Vamos tomar as reuniões do Boletim Focus. Existe coisa mais esdrúxula, antidemocrática do que isso? Um bando de economistas de bancos determinam as expectativas do Banco Central, que as devolve, depois, por meio da ata. É esse que é o jogo. Você acha que esse grupo de economistas de bancos sabem mais ou têm mais sensibilidade para a conjuntura econômica do que um economista acadêmico? Ali não se trata disso, trata-se de relação de poder, de força. O Boletim Focus diz: a inflação vai ser tanto. E acaba sendo! Pois se está falando de expectativas, que, nos mercados financeiros, acabam se autorrealizando. E aí vem o Banco Central e faz a ata, dizendo que, de fato, diante da situação etc. e tal.. Então, qual é a questão? É aquela de que o Marcuse tratou. Quando ele pensava estar falando do nacional-socialismo, na verdade falava de como o Estado moderno foi capturado pelo privatismo. Isso é da natureza do capitalismo. Se a gente vai ficar se iludindo! Marcuse disse que a lei racional, a lei formal, é importante porque separa o Estado da sociedade. Ele está falando do que foi o colapso do Estado e da sua forma legal nesse caldeirão da competição capitalista. E o problema de corrupção tem a ver com isso. Ou alguém acha que o Estado americano é menos corrupto que o brasileiro? Lá, de certa forma, eles legalizaram a corrupção, pela legalização do lobby.

BERNARDO. Estamos discutindo o Estado, e eu estava pensando em outra dimensão, a da nação. Sabemos que a reflexão mais interessante sobre o Brasil tinha a construção da nação como horizonte – o que aparece nesse quase subgênero que foram os livros sobre a formação do Brasil, *Formação econômica do Brasil*, do Celso, o

***Formação da literatura brasileira*, de Antonio Candido, o *Formação do Brasil contemporâneo*, do Caio Prado, etc. Apesar de diferentes, eles têm um ar de família que vem da ideia de superação do passado colonial. Será que essa referência à nação ainda faz sentido hoje?**

Vou responder fazendo uma pergunta aparentemente ingênua. Em que época escreveram a maioria dos seus livros esses autores que estamos mencionando? Houve uma concentração nos anos 1930, depois nos 1950. Momentos em que eram muito claras não só a ideia de nação, como a da ruptura da economia internacional dos anos 1930-40 e, depois, a do sistema de Bretton Woods, que deu muita ênfase às economias nacionais. Era a época da recuperação dos mercados internacionais, e a ideia de autonomia e de processos nacionais de desenvolvimento era muito clara. O Celso, nos seus primeiros anos, pensava: como se supera o subdesenvolvimento? Há que se ter projeto nacional, como foi o caso do pensado no Iseb. A industrialização era um projeto nacional. Todos esses autores estão pensando nesse ambiente, não vou usar a palavra contexto porque é muito ruim, mas nessa situação de superação do subdesenvolvimento. E isso não podia ser feito espontaneamente pela articulação promovida ou proposta pela economia internacional.

Surge no pós-guerra uma economia internacional que abria espaço para os processos de recuperação de industrialização nacionais. Keynes pensou isso. Ele escreveu um texto chamado “Por que tudo deve ser nacional?”. E Keynes era, na origem, um livre-cambista! Isso, depois de ter celebrado a teoria das vantagens comparativas, as relações internacionais abertas: hoje, aqui da minha cama eu posso tomar um chá da Índia, pelo telégrafo eu me comunico com todo mundo. Depois ele viu as experiências dos anos 1930. O fato é que a inserção das economias nacionais mudou substancialmente com a nova divisão internacional do trabalho. A globalização financeira mudou os termos em que os países se relacionam uns com os outros. Então temos um fenômeno paradoxal. Até os anos 1980 os países em desenvolvimento eram financiados pelos países desenvolvidos, hoje a China financia os Estados Unidos. Para quem tem uma visão tradicional, é

um espanto que a China, mas também a Índia, os países com superávits comerciais e reservas altas estejam financiando os países deficitários.

Rosa. Você acha que, de certa forma, esse panorama torna caduca a ideia de um projeto nacional?

Você tirou as palavras da minha boca. A China tem uma inserção que não é nada parecida com a que nós tivemos. Temos que compreender isso pela natureza histórica da formação do Estado chinês. Lá houve uma revolução comunista, que na verdade era uma revolução nacionalista, que teve os seus percalços, como o horror da revolução cultural. Porém, havia um projeto nacional. Houve uma transformação importante quando o Deng Xiaoping assumiu mas ele não abandonou o projeto nacional. Ele abandonou a ideia da economia de comando, e com toda razão. Outro dia eu estava em um debate com o Paulo Skaf, e ele disse que a China não era uma economia de mercado. Como assim? O mercado na China é uma coisa desenfreada, você tem 15 empresas de chips, 18 de televisão. Então, sabe do que ele estava falando? Daquilo que o Braudel chama de *capitalisme chez lui-même*. Que é o controle da finança e do comércio exterior. Disso aí os chineses não abrem mão. Ou seja, nos bancos praticamente todo o crédito é público, e o comércio exterior é controlado pelo People's Bank of China. Alguém especula contra o yuan? Ninguém, porque sabe que vai perder. Essas duas questões são centrais. Mas no que diz respeito à produção de bens, eles estão absolutamente apoiados no mercado. Os chineses não sabem se chamam aquilo de capitalismo de Estado ou socialismo de mercado. Pouco importa o nome, mas eles têm um projeto nacional, assim como a burguesia, que não apita nada na política econômica, trata de ganhar dinheiro. É como diz o Deng Xiaoping: enriquecei-vos! Eles estão levando, de forma controlada, as pessoas do campo para a cidade. Dizem: ah, mas o sujeito ganha 70 dólares! Mas 70 dólares em termos de poder de compra podem equivaler a 350. Aumentou a desigualdade, mas eles têm um projeto nacional do qual não abrem mão. Então, não é verdade que o Estado-nação entrou em colapso.

RICARDO. Quando eu fui entrevistar o Celso Furtado, ele me disse que o grande projeto nacional foi a industrialização, que no governo Kubitschek começa também a integrar a economia nordestina, com a criação da Sudene. O receio que ele externava era que, nesse mundo globalizado, o Brasil começasse a jogar à força para se integrar à economia internacional. E os vínculos externos dos estados, membros dessa federação, muitas vezes são maiores que os vínculos entre eles. Talvez seja um movimento inexorável, mas ocupar um espaço maior no comércio nacional, através de commodities, sacrifica o projeto nacional. Significativo é o ministro da Integração Nacional quase só ser chamado para resolver problemas de enchentes e catástrofes, enquanto o ministro das Relações Exteriores tem uma pauta quase diária com o presidente. Você não acha que há um desequilíbrio nesse enorme esforço feito pelos estados, como se os vínculos externos fossem mais importantes que os internos?

É como se eles tivessem políticas próprias. Cada um deles tem a sua assessoria de relações exteriores. Isso é um pouco para atrair investimento estrangeiro. Do ponto de vista das instituições federativas, isso tem certo efeito na guerra fiscal, o que é ruim e prejudica muito. Fazer reforma fiscal no Brasil é um inferno, um dos objetivos devia ser tornar o sistema menos regressivo. Um dos objetivos deveria ser esse.

RICARDO. Uma pesquisa do IPEA mostra que proporcionalmente os mais pobres gastam mais em impostos indiretos: 32 por cento.

Sempre foi assim. Há um economista francês, Thomas Piketty, que estudou essa questão da regressividade dos países centrais, e que aumentou muito depois dos anos 1980. Isso é uma dimensão da globalização, porque as empresas começam a fazer planejamento fiscal, colocando boa parte das suas atividades em um paraíso fiscal. O mesmo acontece com as empresas brasileiras. É terrível, pois estimula internamente a tendência a se ter um movimento de separação do conjunto. O Estado central perde força, mas essa

é uma questão à qual os governos têm dado pouca atenção. É grave o que você falou.

ALEXANDRE. Recentemente a Maria da Conceição disse em entrevista que não existe mais centro e periferia, é claro que como figura de retórica, para mostrar que o mundo mudou. Nunca vi uma Conceição tão lúcida e tão otimista, pela primeira vez ela vê possibilidades de o Brasil se impor pelas commodities, indo de par com os projetos de integração nacional, sem se desindustrializar necessariamente. E ao mesmo tempo, do outro lado, temos o Bresser, com seu projeto, meio vago, de “novo desenvolvimentismo”, falando de desindustrialização.

Eu concordo com a Conceição. Se você não corrigir a taxa de câmbio, vai ter perdas importantes. O Brasil se transformou, pela vocação de seus recursos naturais, em grande exportador de commodities. Não acho que essa trajetória dos preços das commodities vá se manter, porque há uma bolha que vem por conta da política monetária americana, que está promovendo essa tremenda especulação no mercado das commodities. Mas eu diria que essa tendência dos preços “reais” entre aspas das commodities pode se manter por causa da demanda chinesa e do crescimento dos emergentes, que têm outra constelação de recursos.

Não é que a relação centro-periferia tenha desaparecido, ela mudou de natureza. E além disso temos a China, um país “periférico” entre aspas, pois com um peso enorme na economia internacional. Alguém disse que a China está reproduzindo a estrutura de demanda externa da Inglaterra. Mas só que numa dimensão e com uma taxa de expansão industrial, de diferenciação da estrutura produtiva que não tem comparação! Pegue o *Industry and trade*, do Marshall, para ver como a Inglaterra terminou!

ALEXANDRE. O problema é que a Inglaterra era a única que tinha se industrializado, agora o mundo já se industrializou.

Então a questão envolve um número de protagonistas muito maior e não há por que o Brasil deixar de definir o

seu projeto nacional. Tem que haver uma política industrial, que não é só câmbio. O câmbio é importante, mas precisamos de uma política de investimento público, uma política tecnológica, uma política focada, por exemplo, nos setores ligados ao pré-sal, que são muitos, é um leque de setores, desde a metal-mecânica até a informática. Mas isso requer uma política, exige um certo grau de nacionalização. É claro que tem gente que vai reclamar, até dentro da Petrobras tem gente que reclama, porque é mais barato comprar fora, mas o governo tem que manter mão firme nesse negócio.

ALEXANDRE. Você acha que o governo está criando uma burguesia nacional de verdade, como teve nos anos 1950? Este é o sonho da Unicamp, pelo menos é o que de forma crítica os nossos inimigos colocam: “ah, ter uma burguesia nacional, vocês não perceberam que ela se internacionalizou?”...

A grande empresa nacional também deve ir para a batallha nesse território. Deve se fortalecer a empresa nacional, porque internacionalização significa que você abriu um espaço de competição que está fora das fronteiras nacionais, e você precisa ter representantes lá fora, se não tiver enfraquece. Os chineses já perceberam isso e estão se internacionalizando. Veja a diferença que faz para nós ter um BNDES, o que os outros países da América Latina não têm. Os conservadores acham que o BNDES devia diminuir a sua participação, abrir espaço para o mercado privado. Ótimo, se tivéssemos um mercado financeiro parecido com os Estados Unidos. Mas nós não temos, vamos construí-lo ao longo do tempo.

RICARDO. O Brasil tem uma grande oportunidade em termos de crescimento econômico, vamos dizer nos próximos 10 anos. Você concorda?

Nós temos um período talvez curto em que precisamos resolver alguns problemas, como o do câmbio, da liquidez internacional. Mas isso não é um problema só do Brasil. Temos dois choques que são contraditórios: por um lado, a valorização cambial determinada pelo diferencial de juros e pela perspectiva de que o Brasil vá ser um país com taxa

de crescimento mais elevada que a média, que é a aposta que os mercados estão fazendo. Eles estão olhando lá na frente e estão vendo o Brasil do pré-sal. Por outro lado, temos um choque de commodities, que também tem um duplo impacto, pelo aspecto do balanço de pagamentos é bom e pelo aspecto da inflação é ruim. É muito fácil dizer: ah, tem que combater a inflação. Está bem. Mas só que você pode, no combate à inflação subindo a taxa de juros, aumentar a venda de capitais estrangeiros e aumentar mais o câmbio. Ampliou-se o espaço em que o sistema de crédito operava, agora temos quase 50% de crédito sobre o PIB, e isso significa que temos de usar os instrumentos de controle do crédito para administrar a demanda agregada. Há quem não reconheça isso, e fale de modelos que não têm crédito, têm moeda mas não têm crédito. Dá para acreditar em um negócio desse? Isso é uma coisa de curandeiro. Portanto, um problema é o câmbio, e o outro é a inflação. São problemas simultâneos e determinados pelo mesmo fator, que é a expansão da liquidez global. O que eles fizeram? Encheram as reservas do banco, portanto preservaram a liquidez do sistema, compraram o título público de volta para manter a taxa de juros muito baixa. E o que fizeram os investidores privados? Saíram à caça. E temos que resolver os dois problemas, não dá para resolver um só. Até se pode apreciar mais o câmbio, e se terá bom resultado em relação à inflação, mas a indústria vai perder sua posição.

Pode-se usar o pré-sal como um instrumento de política industrial, para se recuperar um pouco do que se perdeu. Estamos perdendo a indústria de calçados, a indústria de vestuário. E vestuário é um caso típico em que o papel do câmbio é fundamental, pois não é que haja inovações tecnológicas formidáveis que a separam da China, não, o problema é que o chinês usa mão de obra barata, com uma relação produtividade-salário muito boa, e exporta com o câmbio desvalorizado. Quanto custa uma bola de futebol hoje? Cerca de 30 ou 40 reais. E por quanto o chinês vem aqui vender a bola para os clubes? Por 1,39 real. Você acha que a tecnologia para fabricar bola é muito complicada? Não é, o problema é de outra natureza.

RICARDO. Quando se analisa a macroeconomia brasileira, é evidente que está melhor do que vinte anos atrás. Quando se olha para a perspectiva nesta década, pela sua própria análise, estamos mais otimistas em relação ao crescimento econômico. Mas um país desenvolvido não pode ter dezesseis milhões de pessoas na pobreza extrema. O bolsa-família são doze milhões e quinhentas mil famílias, o que dá mais ou menos sessenta milhões de pessoas que estão, portanto, abaixo da linha de pobreza. Como enfrentar essa questão de maneira que se possa ter não apenas o crescimento econômico que estamos tendo, mas, até meados, final da década, um quadro de pobreza bem menor?

Minha visão é que isso não vai ser feito nem mesmo pelo pré-sal. Estamos tratando de uma questão muito delicada, porque isso supõe, ao contrário do que diz o mercado, que não só se mantenha essa carga fiscal como que se faça uma política de emprego e de renda compatível com o avanço, que vai ser progressivo. Se você pegar a experiência do pós-guerra nos países desenvolvidos vai ver que a carga tributária subiu, o gasto público subiu, de modo a aumentar a participação da população desempregada, de modo a absorvê-la. Juntando seus efeitos diretos e indiretos, foi o Estado que criou emprego no pós-guerra, tanto na Europa como nos Estados Unidos. Isso é inequívoco, os estudos da OCDE e qualquer estudo benfeito mostram. O setor privado não vai criar emprego, a não ser que se tenha uma oferta ilimitada de mão de obra, como é o caso dos chineses, porque aí vai se pondo para dentro e vai se aumentando o investimento, chegando a 35% de taxa de investimento privado, que, na verdade, é “privado” entre aspas. Mas o que eu vejo hoje, e que não é só problema do Brasil, embora aqui seja mais grave, é que temos dezesseis milhões que estão abaixo da linha de miséria absoluta. Se o Estado não cuidar dessa questão, não é o setor privado que vai cuidar, esqueça. Então devemos ter uma política de emprego, e é por isso que eu falo do desenvolvimento cultural. O governo brasileiro terá que criar emprego não só cultural, mas nas áreas ditas sociais, educação e saúde. Essa é a cara que vai assumir, no futuro, o emprego no mundo. É na contramão do

que os ingleses estão querendo fazer ao desestruturarem o National Health Service, ao reduzirem empregos. Esse David Cameron é um engomadinho louco, ele vai levar um contravapor na Inglaterra, já que está destruindo todas as relações sociais que foram construídas na base do Estado do bem-estar social inglês. O mesmo com o Sarkozy. Em Portugal, então, é inacreditável, na Grécia idem. Mas o povão está indo para a rua. Aqui no Brasil o povão não vai para a rua, mas é preciso fazer essa política de emprego, do contrário não teremos continuidade nesse processo de crescimento do mercado interno.

ROSA. Quer dizer, você acha que tem que sair um pouco pelo filão dos serviços.

Não tenho dúvida, pois na indústria, se você quiser manter o nível de competitividade razoável, não dá para imaginar que ela vai criar emprego. Como não criou no pós-guerra e como muito menos vai criar agora, com esse padrão tecnológico mais eficiente.

ALEXANDRE. Nós criamos muito emprego industrial no governo Lula, dois milhões e quinhentos mil.

Nós criamos por quê? Exatamente porque se puxou uma massa de gente para o consumo. Na verdade recuperamos os empregos perdidos nos anos 1990, mas daqui para a frente criar emprego vai ser bem mais difícil.

ALEXANDRE. Tem se dito que o Brasil está em situação de pleno emprego – o IBGE dá 5,9% de taxa de desemprego –, que a inflação é uma inflação keynesiana de demanda, e que a metade da população é hoje de uma nova classe média. Queria que você falasse sobre isso.

Não, não tem essa imensa população de classe média, o que tem é que se trouxe das linhas de extrema pobreza um contingente que está participando do mercado de consumo, tendo o primeiro crédito etc. Com toda a simpatia que tenho pelas políticas sociais do governo Lula, pelo ex-presidente e pela presidente, que foi minha aluna, não posso fazer uma concessão dessas, porque não é verdade. Não tem classe média com um sujeito que ganha 3 mil reais no Brasil. O melhor que se faz é tomar um

pouco de distância. Quanto ao pleno emprego, defini-lo é complicado. Pode-se usar uma curva de Phillips. Temos algumas questões localizadas no mercado de trabalho. Hoje há escassez de mão de obra na construção civil, há escassez de engenheiros, por exemplo. Nos anos em que crescemos abaixo do que seria razoável, houve uma mudança na composição da oferta de trabalho. Todo mundo quer ser advogado, administrador, economista, ou seja, todas essas profissões que o Simmel relata na *Filosofia do dinheiro* e que são de intermediários. Aqui temos um bando de consultores, muitos brokers, e muito engenheiro que foi trabalhar no mercado financeiro. Como disse o ministro da Economia da China: “produziram muitos engenheiros financeiros e poucos engenheiros que fazem ponte”. O pré-sal vai ter um impacto grande na demanda de engenheiros. O Brasil precisa se preparar para isso. Ouvi uma vez o José Sergio Gabrielli, presidente da Petrobras, dizer que a empresa tem um enorme programa de formação de mão de obra, não de nível superior, mas de nível técnico, que é o que Brasil vai ter que produzir. Então temos gargalos na oferta de trabalho, e muito trabalho não qualificado, você tem razão. Além disso, a pressão da demanda está se exercendo sobretudo nos serviços, as manicures e barbeiros subiram muito os seus preços.

ROSA. Você é um economista que não começou pela economia, estudou direito e ciências sociais. A partir dessa visão mais humanista, e também da grande admiração que você tem pelo iluminismo, cuja herança volta e meia você cita em seus artigos, como vê a universidade brasileira hoje em dia?

Eu vou dizer com toda a franqueza, eu acho que a universidade brasileira tem hoje um problema de superespecialização, de acantonamento das disciplinas, sem comunicação entre elas. Fazendo uma volta atrás: a Unicamp, quando foi concebida, tinha um curso, o chamado curso básico, que o Fausto Castilho chamava, com a pronúncia alemã, de *studium generale*. Todos faziam esse curso de estudos gerais, os médicos, o pessoal de letras. Mas as profissões querem especializar logo, então o curso foi acabando e acabou. Dei muita aula no estudo geral, para

engenheiro, médico, economista. Outro dava sociologia, outro, filosofia da ciência. Veio então essa questão da especialização muito cedo. Pior ainda é a balcanização, porque um departamento não se relaciona com o outro, cada um cuida da sua vida. E depois, com o tempo, os currículos vão ficando propriedade de certos professores, os currículos e as pesquisas. Essa é a crítica do Miguel Nicolelis, que é um grande sujeito, e um grande palmeirense... Está muito correta. Esse quadro abafa a possibilidade de os mais jovens avançarem. E também torna as verbas de pesquisa propriedade de poucos, que são os mais velhos, os chefões. Isso está anquilosando a universidade brasileira. É um fenômeno que os americanos procuram contornar de outra maneira, porque eles são mais práticos e estimulam muito a pesquisa. No caso das ciências humanas, na economia, por exemplo, os critérios Capes de formação do mérito para obtenção de pontos estimula que o sujeito comece a escrever um artigo atrás do outro, e isso estimulou muito o plágio, porque o sujeito copia e nem sabe o que está copiando. O negócio do paper é uma desgraça, porque não dá para produzir 10 papers por ano, falta reflexão, com o perdão da má palavra. E se você escreve um livro não conta ponto.

ROSA. Isso quanto ao sistema de avaliação, mas quanto ao próprio currículo das faculdades de economia hoje em dia, se lhe fosse dado pensar uma faculdade de economia o que você poria lá dentro?

O que aconteceu com a economia é que até os anos 1980 tínhamos certa diversidade. Nos anos 1990, com o chamado pensamento dominante, como dizem os franceses, como diz nosso amigo Ignace Ramonet, do *Le monde diplomatique* – foi ele que criou essa expressão –, virou um exercício de resistência dar um curso de macroeconomia keynesiana. Não vou falar nem no Marx, porque este não passava nem na porta.

BERNARDO. Além do mais, há o imperialismo da economia para outras áreas.

Isso! É o imperialismo da economia, que está hoje completamente desmoralizado, e se não está é porque se

está perdendo tempo por conta do colapso de todas as teorias baseadas no homem racional, nos critérios de maximização da utilidade etc., que são fundamentos dos modelos estáticos e dinâmicos da teoria neoclássica, da teoria do equilíbrio geral. Tudo isso na minha opinião virou uma piada, a gente já sabia, mas era difícil discutir, porque o sujeito vinha com a teoria dos mercados eficientes, no caso dos mercados financeiros. Tivemos na Unicamp o episódio de um professor que foi a público fazer uma denúncia de que não estávamos acompanhando os padrões científicos dominantes, o que revela a pobreza intelectual. Eu fico me perguntando como é que a gente produziu sujeito desse tipo, mas produzimos muitos tipos assim. Vai ver que cometemos um erro, ou não cometemos nenhum... A pressão para você adotar padrões científicos em economia era enorme. Foi o que escrevi no prefácio do segundo tomo de *Conversas com economistas*. As outras ciências estavam caminhando na direção dos processos de reversibilidade, ou seja, a história do mundo natural estava em Prigogine, e nós estávamos na mecânica clássica... E é engraçado o seguinte: na física, dificilmente um newtoniano diria que o Einstein está errado, e nem o Einstein diria que Newton está errado. Diria: isso se aplica em determinados casos, em determinados espaços, mas agora estou falando de outra coisa. O Keynes é uma espécie de Einstein da economia, quando ele introduz o princípio da incerteza, da decisão em condições de incerteza. É um engano essa discussão sobre usar a matemática ou não, isso é um falso problema, tem que usar quando precisa. Há livros em que as equações são meramente ilustrativas, para facilitar a exposição. Em outros é até risível, porque quem os lê não sabe matemática e fica pontificando. No mundo inteiro o ensino da economia passou por esse trauma. Conheci um rapaz que estudou numa grande escola de pós-graduação brasileira, e não sabia o que era o padrão ouro, mas sabia todos os modelos estocásticos-dinâmicos, muito mais do que eu, embora sem a menor noção do que era a história do capitalismo do século XX, que era um curso que dávamos e continua a se dar na Unicamp. Como é que você pode compreender as ciências sociais se não sabe a origem?

A questão dos currículos está ligada a isso, mas é uma batalha difícil, porque a economia hoje virou uma batalha ideológica que, primeiro, envolve as relações de poder. A economia não é um saber qualquer, é um saber muito relacionado com o poder, com a constituição de certas convicções que são importantes para a reprodução do sistema. Se você começa a pensar ao contrário do sistema, torna-se uma pessoa perigosíssima. Isso ganhou ainda mais importância na medida em que vai ficando mais difícil justificar certos aspectos do capitalismo, principalmente o aumento da desigualdade nos últimos anos, no mundo inteiro.

Você falou de Reich. Ele também publicou *A consciência do homem liberal*, que discorre sobre a mesma coisa, porque isso é tão evidente e tão chocante, que todo mundo fala.

ROSA. Uma última pergunta: como você vê o Brasil na segunda década deste século XXI: o que vê pela frente?

A minha maior preocupação é termos um país rico com um povo intelectualmente pobre. Isso pode perfeitamente acontecer. Minha preocupação hoje é com o sistema educacional, a difusão cultural. É sobre como colocar, por exemplo, a universidade a serviço desse processo de enriquecimento cultural e educacional. O que eu vejo às vezes é que as faculdades de educação se afastam muito disso. Elas tinham obrigação de lidar com essas questões mais urgentes no Brasil. Eu vi aquele desabafo de uma professora, na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte, que é comovente. Fiquei impressionado com a menina. Ela falou num português corretíssimo. E aproveitou para dizer que é melhor defender a língua culta. Porque a língua é também um problema de compreensão. Estou relendo um livro que li há muitos anos, de Tran Duc Tao. Sabem quem é? É um filósofo vietnamita que escreveu sobre a formação da linguagem. É um livro maravilhoso, vai mostrando como é que o sujeito passa da fase sincrética – beber, sentar no sofá – para as outras, como se evolui. Ele faz uma análise antropológica da formação, da evolução da linguagem. E mostra como é importante a formação dos aparelhos culturais para

que essa linguagem evolua e acabe se transformando em um instrumento de compreensão. A primeira coisa do hominídeo é, quando lhe dão um pedaço de carne, conseguir descobrir, pelo toque, a parte mais saborosa. Mas ele é incapaz de apontar com o dedo, pois apontar já tem um significado. Depois, quando você passa do gesto puramente físico – apontar – , já é um sinal que se leva ao cérebro. E depois você começa a usar o instrumento. Para terminar furtivamente, quero dizer que me preocupo muito com esse problema da educação. O Brasil levou tempo para incorporar de fato os direitos sociais à sua política econômica. Incorporou na Constituição de 1988, que Ulysses Guimarães chamou de Constituição cidadã. Incorporou contra a opinião dos economistas mais convencionais e da chamada burguesia, mas incorporou, embora com décadas de atraso. Agora, essa questão da educação é um problema de política pública. E por que nós não fazemos? A Coreia é um país menor, mas os coreanos botaram todas as fichas ali. Não é só para formar mercado de trabalho, é para formar o cidadão, o cara que vai ter participação, que vai votar, que vai escolher o seu emprego, que vai ajudar a decidir quais são as políticas interessantes para o conjunto da população. E nós estamos demorando com essa história, estamos driblando na área. Fizemos uma política de incorporação, temos pouca criança fora da escola, mas em compensação a qualidade não existe. Eu não gosto de falar isso porque parece coisa de velho, e é mesmo: no tempo em que estudei, a escola pública era muito boa no Brasil, mas era para poucos. A massificação teve esse custo, mas é um custo que a gente precisa enfrentar. Não se vai enfrentar isso com a escola privada, com a faculdade privada, e falo isso em detrimento de meus interesses. Pode acreditar. Uma das coisas que os positivistas inventaram, e inventaram bem, é que a educação tem de ser pública e universal. Isso já está na *Crítica ao programa de Gotha*, de Karl Marx, que não era positivista: educação pública, universal e obrigatória, é o sistema francês: pega o menino e entrega para o Estado, tira da família, que é o âmbito do egoísmo, como dizia o Auguste Comte. §

RAÚL PREBISCH*

| Celso Furtado**

O essencial em Raúl Prebisch era a ação. Seu pensamento esteve sempre a serviço de alguma causa e reflete em boa medida as circunstâncias que delimitaram o campo em que pôde agir. A Argentina de sua juventude era um caso exemplar de economia em rápido desenvolvimento na qual tudo girava em torno do comércio exterior. Nada nesse país lembrava o que depois se viria a conhecer como a problemática do subdesenvolvimento. Tudo se passava no âmbito de uma economia de mercado, os salários eram elevados, a classe empresarial, vigorosa. Porém, o comportamento dessa economia era atípico no que respeita as relações internacionais. À falta de uma percepção clara da situação por parte de seus dirigentes, a economia argentina sofria de instabilidade e pagava mais do que a cota de sacrifícios que lhe correspondia nos ajustamentos que os ciclos econômicos impunham às transações internacionais.

Prebisch logo percebeu que a teoria corrente dos ajustamentos das balanças de pagamento ignorava esses casos atípicos e conduzia, em seu país, a políticas totalmente equivocadas. É certo que essa constatação havia sido feita por outras pessoas. O que singulariza Prebisch é ter colocado esse

problema no quadro maior do desenvolvimento da economia capitalista, visto do ângulo da propagação do progresso técnico. Esse avanço, ele o fez por etapas, apoiando-se na experiência que lhe proporcionou a participação em órgãos de comando da economia argentina. De início, imaginou que a saída poderia estar na cooperação internacional, ilusão que logo se desvaneceu em face do comportamento da Inglaterra, em 1931, introduzindo a preferência imperial, e em 1932, na chamada Conferência do Ouro.

A economia argentina sofria de sua relação assimétrica com a Inglaterra: seu principal produto de exportação – a carne – fora desenvolvido para o mercado inglês e praticamente não possuía mercado alternativo. Para continuar exportando para esse mercado, a Argentina deveria obrigar-se a manter em elevado nível, não obstante a queda de suas exportações, a transferência de dividendos dos vultosos capitais ingleses investidos em estradas de ferro. Essa confrontação com a Inglaterra

nos anos da depressão está na raiz das reflexões de Prebisch sobre a estrutura centro-periferia, geradora de efeitos de dominação, que somente podiam ser superados mediante ação deliberada nas relações internacionais por parte das economias primário-exportadoras. Ele será o pioneiro da política de controle de câmbios e o teórico da “substituição de importações” como caminho para a industrialização periférica.

Não fossem as circunstâncias que rodearam a ascensão de Juan Perón ao poder, na primeira metade dos anos 1940, e a influência de Prebisch na Argentina teria sido consideravelmente maior. Contou-me ele que, por muito pouco, não houve uma aproximação sua com o coronel Perón, na primeira fase deste. Todas as conjecturas aqui são possíveis. Houvesse Perón recebido um pouco de instrução econômica, chegando a perceber não apenas os pontos fortes mas também os fracos da economia argentina, e quiçá sua paranoia não fosse a mesma. Anos depois (às vésperas do golpe que o derrubou), Perón buscou contato com Prebisch, sendo a vez de este recusar. Quando, em 1955, sai Perón, Prebisch já havia feito sua opção definitiva por uma carreira internacional, o que deu à sua influência um alcance muito maior, mas o privou de exercer na Argentina o papel de estadista que lhe parecia naturalmente reservado.

Sendo um pensador que não se desprendia do real, Prebisch era dotado de excepcional poder de concentração e de capacidade para traduzir a realidade em categorias abstratas. Demais, nenhuma inibição doutrinária o detinha no uso da imaginação. As inibições podiam advir de seu senso de oportunidade no uso das ideias, mas nunca de autocensura intelectual. Estimulava a todos que com ele colaboravam a desenvolverem cabalmente o próprio pensamento, explicitando todas as premissas e descobrindo todos os corolários. Falecia-lhe contudo o interesse pela especulação puramente gratuita, muitas vezes essencial para o progresso da ciência.

O debate que provocou, nos anos 1950, no mundo acadêmico, em torno da divisão internacional do trabalho, é elucidativo da força e das limitações de seu trabalho teórico. Seu ponto de partida era o problema dos ajustamentos dos balanços de pagamento, conforme referimos. No centro dessa questão estava a “circulação do ouro”, ou seja, os movimentos internacionais de capitais. Por outro lado, a Argentina se beneficiava de importante influxo migratório e mesmo de importação estacional de mão de obra

* O Centro Celso Furtado, em coedição com a editora Contraponto, acaba de lançar o livro *Raúl Prebisch (1901-1986) – a construção da América Latina e do Terceiro Mundo*, de Edgar J. Dosman, tradução de Teresa Dias Carneiro e César Benjamin, Rio de Janeiro, 2011.

** Celso Furtado foi da equipe pioneira da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), organismo das Nações Unidas criado em 1948, com sede em Santiago do Chile. Nos dez anos em que aí trabalhou, foi diretor da Divisão de Planejamento Econômico, viajou em missão a diversos países latino-americanos, com longas estadas no México e na Venezuela, e se tornou o principal colaborador e interlocutor de Raúl Prebisch, então

“A referência que me vem ao espírito, quando penso em Prebisch, é Goethe, com quem se parecia inclusive fisicamente. Tinha o mesmo senso de universalismo, a mesma fortaleza interior e a mesma ânsia de viver plenamente.”

européia, os chamados trabalhadores golondrinos. A mobilidade institucional dos fatores era, portanto, um dado imediato de observação, do qual ele partiu. Mas essa mobilidade não assegurava a propagação internacional do progresso técnico, a cuja lentidão se atribuía a tendência à concentração da renda nas economias centrais. Sua crítica, portanto, era à ordem econômica internacional existente. Ora, a teoria prevalecente do comércio internacional não se fundava na observação da realidade, sendo um esforço para explicar a razão de ser da divisão do trabalho entre regiões, na hipótese de imobilidade de fatores. Havia, portanto, um desencontro fundamental entre o discurso de Prebisch e aquele dos professores universitários que continuavam convencidos da indestrutibilidade da teoria das vantagens comparativas. Prebisch era acoimado de “ignorante”, o que não impedia que suas ideias influenciassem consideravelmente os formuladores de política econômica. Contudo, Prebisch não se deteve para desenvolver teoricamente o seu pensamento, como se temesse abrir o flanco às aguerridas falanges dos teóricos ortodoxos. Os esboços de teorização sobre o “capitalismo periférico”, ensaiados no final dos anos 70, valem apenas pelas ricas sugestões que contêm.

A referência que me vem ao espírito, quando penso em Prebisch, é Goethe, com quem se parecia inclusive fisicamente. Tinha o mesmo senso de universalismo, a mesma fortaleza interior e a mesma ânsia de viver cada momento plenamente. Tratava de não dispersar-se, o que o fazia privar-se de muitas coisas. Mas tinha momentos de arrebatamento, inclusive de paixões, deixando-se arrastar, mas, como Goethe, guardando para si a última palavra. Centrava-se no presente, não sendo fácil induzi-lo a lembranças. Podíamos passar horas bebendo um bom tinto chileno enquanto observávamos as montanhas nevadas da varanda de sua casa de campo nos arredores de Santiago. E também podíamos marchar quilômetros pelas encostas próximas. Seu pensamento estava sempre voltado para o mundo real, em particular aquele sobre o qual podemos agir. Não se permitia devaneios. Quando abandonou sua última função de assessoria, junto ao governo de Raúl Alfonsín, veio-lhe o sentimento de que sua vida ativa se esgotava. Não lhe interessava o papel de simples testemunha. Desejou que a morte lhe chegasse rápida, sem vacilações. Cumpru-se o destino. §

secretário-executivo da Cepal. No entender de Celso Furtado, foi a Cepal a única escola de pensamento econômico criada no Terceiro Mundo. Este texto foi escrito por ele dias depois da morte de Raúl Prebisch. (Rosa Freire d'Águilar)

18 de maio de 1986.

CELSO FURTADO: UM SENHOR BRASILEIRO

| José Almino de Alencar

“La bêtise consiste à vouloir conclure.”

Gustave Flaubert

A leitura extensiva da obra de Celso Furtado era prática generalizada entre os de minha geração que circulavam nos meios de esquerda. Fomos muitos a atravessar, em estado de espírito aquelas fases pelas quais, se aceitarmos a caracterização pitoresca de Vera Alves Cepêda,¹ haveria passado as suas análises desde o período imediatamente anterior ao golpe militar: uma fase otimista, antes do 1º de abril de 1964, seguida de uma fase de “pessimismo espantado” em que se especulava sobre a natureza político-econômica do novo regime e outra de “crítica renitente”, quando este se firmara politicamente e propiciara um largo período de diversificação e expansão econômica, firmando as bases de uma nova economia agrícola de exportação, uma industrialização ampliada, a renovação do sistema financeiro, enfim, a partir do que foi denominado, pelo poder, o milagre econômico brasileiro; e que moldou as formas contemporâneas de inclusão do país na ordem econômica internacional.

Quanto a mim, desde meados dos anos 1960 (minha idade adulta, por assim dizer), eu venho lendo praticamente tudo o que ele escreveu em livro, inclusive os seus volumes de memória; leitura essas feitas por mais das vezes “em tempo real”, ao ritmo de sua publicação e por razões variadas: intelectuais ou políticas, de trabalho, e ultimamente até por razões afetivas que se compuseram dentro de uma relação de longo período, graças aos laços de amizade que o ligavam a familiares meus; embora eu tenha apenas com ele entretido raro e cerimonioso convívio, pouquíssima intimidade, guardada da minha parte uma distância mantida por respeito e deferência.

História e teoria

Mas, por quais motivos as análises de Celso Furtado nos pareciam, se não totalmente persuasivas, certamente percucientes e nos eram por assim dizer indispensáveis e não menos importantes: atraentes?

Afeitos às interpretações marxistas, éramos naturalmente sensíveis às interpretações abrangentes, que situassem a economia brasileira em seu contexto global e que caracterizassem os problemas advindos das tensões entre o desenvolvimento interno brasileiro e os centros dinâmicos do capitalismo mundial. Obviamente, neste nível de generalidade, tal abordagem não era nova e seguia uma linhagem de outros intérpretes da realidade econômica brasileira, como, por exemplo, Caio Prado Jr., para citar somente o mais ilustre entre eles.

No entanto, o processo como um todo era descrito por Celso Furtado pelo viés de variáveis macroeconômicas, de modo que sua análise do crescimento da economia, ou, se quiserem, da acumulação interna do capital e dos seus impasses, tomava a forma dos estudos empreendidos à luz de análises da teoria econômica convencional, com sua gama respectiva de sugestões operacionais, relativas a tópicos tais como: desequilíbrios da balança de pagamentos, carência de divisas para importar bens de capital, insuficiência da poupança interna, dependência tecnológica, etc.

Tratava-se, segundo o próprio Furtado, da combinação de uma visão “essencialmente sincrônica” que assinalava “uma descontinuidade estrutural no sistema capitalista, geradora de dinâmicas distintas nos segmentos central e periférico” e uma narrativa que englobasse a história desse processo como um todo, “abarcando o que cabia e o que não cabia no marco explicativo do economista”.² Tal postura oferecia não somente um diagnóstico da situação imediata, mas também apontava para políticas de Estado alternativas; ou seja, aversas às políticas propostas ou levadas a cabo pela ditadura.

“Aproximar a História da análise econômica, extrair desta perguntas precisas e obter respostas para as mesmas na História”³ é o que Celso Furtado dizia pretender nos seus trabalhos: identificando os impasses estruturais do desenvolvimento econômico em um país periférico e elaborando soluções, indicando caminhos pertinentes para os poderes decisórios do Estado, que poderiam

1. CEPÊDA, V. A.
“O pensamento político de Celso Furtado: desenvolvimento e democracia”.
Março de 2003. <http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=31>

2. Cf. *A fantasia organizada*. In: FURTADO, C. *Obra autobiográfica*, 3 tomos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, t. 2, p. 163.

3. Idem, p. 312.

tomar a forma de medidas seletivas para a importação de capitais, uma política de reforma agrária ou a definição de uma política de créditos públicos, para citar algumas mais comuns. Os seus textos traziam assim embutidos uma visão persistentemente reformista (o que fortalecia o traço realista da análise), dotada de coerência e que apontavam o governo como o mediador maior do processo de desenvolvimento brasileiro e o eventual orientador das mudanças sociais; o que, de resto, vinha e vem a ser a experiência comum de nossa história.

Por suas implicações políticas diretas, sua análise possuía um tônus mais realista que “as análises concretas de situações concretas”, pretendidas pelo althusserianismo que vingava naquele tempo; e, igualmente, em contraste com os esquemas simplificadores e generalizantes de outras interpretações históricas. Sendo assim, muitos marxistas eram de fato “furtadianos” envergonhados.

Para Celso Furtado, no dizer de Francisco Oliveira: “não há uma teoria que explique a história, nem o contrário, uma história que seja explicada pela teoria: o andamento se faz tecendo os fios de uma construção autoestruturante, em que a história é teoria e a teoria é história”.⁴ O método interpretativo, acoimado por alguns de eclético,⁵ visaria ser um exercício em aberto. Em seu livro *Formação econômica do Brasil* encontraríamos uma narrativa de cunho histórico compondo “um vasto afresco, onde cada segmento estruturado teria o valor de uma sugestão”; uma espécie de matriz de hipóteses: “O livro (segundo ele próprio) seria uma coleção de hipóteses com demonstrações apenas iniciadas ou sugeridas”,⁶ que poderiam eventualmente ser infirmadas, prognóstico, aliás, realizado em alguns estudos posteriores que se ativeram a uma ou mais dessas hipóteses.

Assim, por exemplo, em um trabalho seminal de pesquisa em historiografia econômica que teve origem em sua tese de doutorado, Roberto Borges Martins⁷ discute a afirmação de Celso Furtado de que a economia de Minas Gerais haveria decaído com o passar do ciclo do ouro. Baseado em uma análise demográfica meticulosa, apesar das limitações dos dados, ele demonstra que a população mineira de escravos não parou de crescer na primeira metade do século XIX e que o estado teve a maior população escrava do país. Minas se reconverteu em um produtor de alimentos para o mercado interno, assim como teria desenvolvido uma cultura de café, o novo produto de exportação à época.

No entanto, esta correção, como observa Luiz Felipe de Alencastro,⁸ “é fundamental para explicar a evolução de Minas Gerais e ajuda também a entender a persistência da influência política mineira no Rio de Janeiro. Mas não incide sobre o processo geral de evolução econômica exposto em *Formação econômica do Brasil*”.

4. OLIVEIRA, F. A *navegação venturosa. Ensaios sobre Celso Furtado*. São Paulo: Boitempo Ed., 2003, p. 84.

5. Na introdução do livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, editado dois anos após FEB, assinala:

“Se pretendêssemos sintetizar a contribuição das três correntes de pensamento antes referidas para o advento de um começo de pensamento econômico autônomo e criador, no mundo subdesenvolvido, diríamos que o marxismo fomentou a atitude crítica e inconformista, a Economia clássica serviu para impor a disciplina metodológica, sem a qual logo se descamba para o dogmatismo, e a eclosão keynesiana favoreceu melhor compreensão do papel do Estado no plano econômico, abrindo novas perspectivas ao processo de reforma social” (FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 13). Nas suas memórias, Celso Furtado reitera provocadoramente o ecletismo de suas interpretações do desenvolvimento e apresenta seu ecletismo de maneira quase sempre provocadora em face das explicações monocausais e como uma virtude metodológica. Em um ensaio de autobiografia intelectual (cf. “Aventuras de um economista brasileiro”. In: FURTADO, C. *Obra*

autobiográfica, 3 tomos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, t. 2, p. 16), Celso Furtado nos diz que sua crença no conhecimento científico seria originária de um positivismo atávico na sua geração, a consciência da historicidade dos fenômenos sociais trazida pelo marxismo e certa influência da leitura de Gilberto Freyre, sobretudo porque o teria levado a se interessar pela “sociologia americana, em particular [pela] teoria antropológica da cultura. Uma atitude iluminista, por assim dizer, com relação à pesquisa científica e à utilização da História como instrumento de análise atravessou certamente sua obra posterior. A influência da sociologia ou da antropologia americana em seu trabalho permanece um mistério para mim, a não ser que tomemos desta última a exigência disciplinar do trabalho empírico ou que vejamos na afirmação um elogio vago ao pluridisciplinarismo. Enfim, ele considera o ecletismo uma virtude metodológica.

6. Cf. *A fantasia organizada*, op. cit. p. 332.

7. MARTINS, R. B. “Growing in Silence: The Slave Economy of Nineteenth-Century Minas Gerais, Brazil”. Ph.D. Diss., Vanderbilt University, 1980.

8. ALENCASTRO, L. F. de. “Formação econômica dos brasileiros”. Manuscrito, 2009, p. 10.

No mesmo sentido, um exemplo por vezes citado de diagnóstico e previsão errôneos nos textos de Celso Furtado é seu artigo “De l’oligarchie à l’État militaire”, escrito logo após o golpe de 1964 e publicado em um número especial sobre o Brasil da revista *Les Temps modernes*,⁹ editado pelo próprio Furtado a pedido de Jean-Paul Sartre,¹⁰ fundador e então diretor daquela publicação.

Segundo Furtado, o controle do Estado determinaria o caminho do desenvolvimento econômico, e a vitória dos militares trouxera ao poder o grupo de economistas neoclássicos,¹¹ aqueles mesmos que haviam se manifestado contra as políticas industrializantes empreendidas por Vargas e Kubitschek; grupo simbolizado por Eugenio Gudín, Roberto Campos, Otávio Bulhões, etc. e que estavam representados no ministério do governo Castelo Branco. Por dedução, ele previa, em seu artigo, uma reversão daquelas políticas: o modelo econômico que emergiria do novo regime seria um “modelo de pastorização”: o Brasil se veria “excluído da revolução tecnológica”, haveria uma contração relativa dos investimentos industriais e um crescimento ainda mais lento da massa assalariada, a população excedente teria de ser absorvida pelas terras agrícolas ainda não ocupadas e produziria bens para as cidades; e a pecuária se expandiria em terras antes dedicadas à agricultura. Neste caso, como o título do artigo já parecia anunciar, todo o seu argumento partira de uma premissa, sobretudo política, induzindo-o a uma análise econômica que se revelou drasticamente errônea em futuro relativamente próximo.

A relação com o poder

Em “As aventuras de um economista brasileiro”, Celso Furtado nos diz que encontrara na sociologia do conhecimento de Karl Mannheim uma “forma de ligar a atividade intelectual do homem à história” e que “o desejo de vincular a atividade intelectual à história será o ponto de partida de meu interesse pelas ciências sociais. Já não se tratava de ler livros de ciências sociais e sim de buscar neles meios para atuar”.¹²

A atividade intelectual pressupunha o desejo de fazer – no seu caso, tornar possível o desenvolvimento econômico do país – e este objetivo se realizaria através da atividade política e na participação nos negócios de governo. Os intelectuais deveriam procurar imprimir racionalidade à ação dos homens de Estado, guiando-lhes no sentido de otimizar a utilização produtiva dos recursos internos do país em benefício do interesse coletivo.

A vasta experiência política e administrativa que ele adquiriria só viria fortalecê-lo nesta convicção, como afirma nas suas memórias:

No mundo moderno – escreveu em *A fantasia desfeita*¹³ –, o Estado é uma arena onde se confrontam os interesses mais diversos. As circunstâncias podem favorecer estes ou aqueles grupos, mas nem sempre são alheias à vontade dos atores, como havíamos comprovado com frequência. Sem ousar, não se conhecem os limites do possível, e muita coisa é possível no plano político.

Luiz Felipe de Alencastro nos lembra que “Furtado pertence à primeira geração de intelectuais latino-americanos formados em economia – disciplina voltada para a ação governativa –, que refletiu coletivamente sobre a história e o planejamento público dos países da região no quadro da Cepal”. A sua obra começa a se firmar “quando o voto secreto trouxera Getúlio de volta ao poder em 1950 e projetava a eleição presidencial como um vetor de transformação nacional [...] e o governo federal e o Estado-empresarial afirmavam sua presença na administração pública e na economia. À diferença de outros grandes textos de interpretação do Brasil – com a notável exceção de *O abolicionismo* (1883), de Joaquim Nabuco –, *Formação econômica do Brasil* é um livro em que a reflexão prepara a intervenção nos centros decisórios do Estado, como ficou claro nas outras obras de Furtado e em sua carreira na administração pública”.¹⁴

E nesse período, a figura de Juscelino Kubitschek que lhe confidenciara que “a ideia de construir Brasília lhe ocorreu como um estalido, ao ser provocado em um comício por um interlocutor ocasional” assume um caráter simbólico da gama de possibilidades de iniciativas que estariam ao alcance daqueles que se dispusessem a “ousar”. Furtado o descreve em termos superlativos, quase líricos:¹⁵

O Brasil que eu encontrei, ao regressar da Europa em agosto de 1958, era um país em extraordinária efervescência [...]. A personalidade fascinante de Kubitschek ocupava o centro da cena. Ao empenhar-se na construção de Brasília, [...] pusera em marcha um processo cujas repercussões em todos os planos da vida nacional começavam apenas a fazer-se sentir. Autêntico visionário, [...] se houvesse que compará-lo a alguém, eu lembraria Cristóvão Colombo, esse grande outro obstinado [que] como um D. Quixote guiado por alucinações, veio a descobrir o Novo Mundo. O certo é que muito deve a humanidade a visionários.

Desde 1949, quando ingressara na recém-criada Comissão Econômica para a América Latina (Cepal),¹⁶ Celso Furtado se envolvera nos vários esforços institucionais, políticos e intelectuais que agitavam partes da burocracia internacional, instituições governamentais e universidades em torno do debate sobre

9. Trata-se do número 257, de outubro de 1967. Trazia artigos da nata da intelectualidade que se opunha ao regime militar: H. Jaguaribe, F. Weffort, F. H. Cardoso, F. Fernandes, J. Leite Lopes, O. M. Carpeaux, J. C. Bernadet, A. Callado.

10. Cf. FURTADO, C. A *fantasia desfeita*, op. cit., p. 153-154.

11. Ou “liberais”.

12. Cf. FURTADO, C. “As aventuras de um economista brasileiro”, op. cit., p. 16.

13. Cf. FURTADO, C. A *fantasia desfeita*, op. cit., p. 300-301.

14. ALENCASTRO, L. F. de. “Formação econômica dos brasileiros”, op. cit., p. 3.

15. Cf. FURTADO, C. A *fantasia desfeita*, op. cit., p. 63-64.

16. Órgão das Nações Unidas sediado em Santiago do Chile.

os fatores e condições necessários ao desenvolvimento econômico. As análises de Raúl Prebisch, então secretário-executivo da Cepal, denunciavam uma tendência histórica¹⁷ a deterioração dos termos de troca em detrimento dos países exportadores de matéria-prima (o caso da maioria dos países latino-americanos) e importadores de produtos industrializados e de tecnologia – o que limitava a acumulação de divisas necessárias para importação de capital desses países e as possibilidades de seu crescimento econômico.

De uma maneira geral, aqueles que estavam sob a influência das teses cepalinas procuravam identificar os impedimentos ao desenvolvimento inerentes aos países periféricos visto que eles ocupavam uma posição estrutural desfavorável na divisão internacional do trabalho. Quase imediatamente ficaram sob os ataques dos economistas liberais, ou neoclássicos, que reafirmavam com maior ou menor sofisticação formal, os benefícios da lei das vantagens comparativas no comércio internacional. Ao mesmo tempo, surgia sobretudo nas universidades americanas o interesse pelos processos de crescimento econômico (reais ou postulados) o que trouxe à moda uma série de exercícios e modelos formais, sobretudo de economistas keynesianos que tratavam de descrever esses mesmos processos.¹⁸

Neste contexto, a participação de Furtado é intensa. Torna-se um militante do desenvolvimento, defendendo uma política de industrialização induzida por um Estado que mediasse entre os interesses exportadores e industrialistas, que se tornasse um investidor direto em áreas cruciais da economia, que procurasse criar mecanismos de crédito de longo prazo garantindo grandes empreendimentos, assim como políticas que dirimissem os desajustes estruturais internos, notadamente com respeito à região nordestina; enfim, medidas muitas delas que se tornaram, bem ou mal, atribuições corriqueiras do Estado brasileiro.

Entre 1949 e 1958, Celso Furtado atua como funcionário internacional, empreendendo missões de assistência técnica em países latino-americanos, inclusive no Brasil, onde vem a presidir o Grupo Misto Cepal-BNDE, cujo estudo sobre a economia brasileira servirá de base ao Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. Em 1958, desliga-se da Cepal e assume uma diretoria do BNDE. A grande seca de 1958 no Nordeste, que produz uma mácula no brilho do quinquênio de Kubitschek, recebe atenção especial do governo que o nomeia interventor Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Em janeiro de 1959 dá-se seu grande encontro com o presidente em uma reunião no Palácio Rio Negro em Petrópolis,¹⁹ onde ele apresenta as ideias gerais do relatório do GTDN: “Uma política de desenvolvimento para o Nordeste”.

O trabalho é encampado por Juscelino que, “de estalido”, cria a Operação

17. O termo usado era o de “degradação secular”.

18. Por exemplo, os modelos de Rosenstein-Rodan, de Arthur Lewis, de Hans Singer e outros.

19. Cf. FURTADO, C. *A fantasia desfeita*, op. cit., p. 74-81.

Nordeste e o designa seu comandante. Em 1960, o Congresso Nacional aprova a lei de criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Celso Furtado é nomeado seu primeiro superintendente, tendo sido reconduzido na Superintendência pelos dois presidentes seguintes: João Goulart e Jânio Quadros; possivelmente este seria o cargo público ao qual ele é mais frequentemente associado e que marcaria definitivamente sua biografia. Finalmente, durante o governo Goulart, elaborou um plano de caráter nacional (Trienal), que fracassou na tentativa de dissipar a crise econômica de 1962-63.

No processo de construção do Estado brasileiro moderno – iniciado, simplificamos, na década de 1930 –, um Estado que tomava a frente do processo de desenvolvimento socioeconômico, que se expandia na sua função administrativa, não foram raras as figuras do *entrepreneur* dentro do aparelho estatal: homens que ampliaram e inovaram o serviço público, trazendo para ele novas funções e novas formas de organização. Alguns, nelas, implantaram-se e lhes deram propósito e forças, garantindo-lhes a continuidade de existência, estabelecendo, por vezes, uma simbiose entre o homem e a instituição por longo tempo: lembro aqui os exemplos – em posições e importância variadas – de Rodrigo Mello Franco de Andrade, no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ou de Gilberto Freyre, na Fundação Joaquim Nabuco, sem esquecer as figuras marcantes de alguns reitores fundadores, como Joaquim Amazonas, em Pernambuco, e Edgar Santos, na Bahia. Alguns se limitaram, muitas vezes por forças das contingências políticas a ter o papel inicial dos criadores, dos inovadores: é o caso de Celso Furtado com a criação da Sudene ou ainda o de Darcy Ribeiro, fundador da Universidade de Brasília.

Durante praticamente todo o período democrático, até 1º de abril de 1964, quando ao lado de Miguel Arraes, em Pernambuco, viu os militares tomarem o poder, Celso Furtado esteve sempre envolvido nos embates pelas reformas desenvolvimentistas no Brasil. Teve a oportunidade de pensar o Brasil e de agir sobre sua história em posição privilegiada: foi um intelectual tal como esperaria Karl Mannheim: pensador e homem de ação; e que deu certo.

Uma decência comum

“Como seu pai magistrado em Pombal, no sertão paraibano, como o economista argentino Raúl Prebisch, seu guia intelectual e seu outro modelo moral,²⁰ Celso Furtado acreditava no Estado como expressão do interesse geral e instrumento de transformação social”, assinala ainda Luiz Felipe de Alencastro. Esta crença, mais do que um guia de ação, moldou sua personalidade pública,

20. Sobre Raúl Prebisch, Furtado conta nas suas memórias (Cf. “A fantasia organizada”, op. cit., p. 216) uma anedota curiosa e que deve tê-lo marcado bastante porque eu a ouvi em mais de uma ocasião, quando comentava o hábito de certos executivos brasileiros de passarem, sem hesitar, da direção de bancos oficiais para a direção de bancos privados. Disse-lhe Prebisch: “Quando deixei o Banco Central, fiquei sem meio de vida. Tive que alugar minha casa em San Isidro e alugar um pequeno apartamento, onde minha mulher teve de privar-se de seu piano.” Como eu mostrasse certa perplexidade por ele não haver arranjado um bom emprego, redarguiu em tom de explicação: “Que emprego? Eu havia sido muitos anos diretor-presidente do Banco Central, conhecia a carteira de todos os bancos, pois havia ajudado a saneá-los, a ponto de poder administrar o redesconto pelo telefone. Quando me demitiram, muitos grandes bancos me ofereceram altas posições, mas como podia colocar meus conhecimentos a serviço de um se estava ao corrente dos segredos de todos? Prefери reduzir meu padrão de vida ao de um professor, o que não era muito.”

seu caráter. E uma vez que comecei dando notícias da presença de sua obra na minha vida profissional, não resisto a concluir sem antes contar um episódio que testemunhei e que dá uma medida de quem acho que ele foi.

Em *A fantasia desfeita*,²¹ Celso Furtado descreve um momento crucial do 1º de abril de 1964, dia do golpe militar, que o surpreendeu no Recife à frente da Sudene:

Dirigi-me para casa, em Boa Viagem. A meio caminho veio-me ao espírito, como uma faísca que subitamente deixa ver no meio do escuro, que tudo podia estar sendo decidido naquele instante. Em casa, eu seria facilmente preso e posto à margem de tudo. Se havia que ser preso, desejava antes assumir uma posição que me identificasse com as forças que lutavam para preservar a ordem democrática no país. Disse ao motorista que desse meia-volta e se dirigisse ao Palácio das Princesas, sede do governo estadual.

Esta “meia-volta” redefiniu seu destino. Eu me encontrava naquele dia no palácio do governo: um adolescente, filho do governador que iria ser deposto. A chegada de Celso Furtado surpreendeu a muitos. Personagem extremamente discreto, cuidadoso em suas ações e palavras, ele não pertencia a nenhum dos meios de “esquerda” e não se imiscuía na política partidária em geral. Morando sozinho no Recife e tendo vivido muito tempo fora da região e do país, não entretinha muitos contatos pessoais na cidade e muito menos com meu pai que, aliás, vez por outra, manifestava sua impaciência com a Sudene. Muitos de nós, certamente eu, víamos ali um gesto público importante de uma personalidade política de peso. Talvez pensássemos que ele poderia ter se refugiado em uma posição de técnico, acima das circunstâncias e aguardado o desenrolar dos acontecimentos.

Pois bem, chegou e ficou todo o tempo ao lado do governador. Em um momento – o palácio já cercado pelo exército – teve-se notícia de uma alteração entre um oficial do exército e um oficial ou um soldado da Polícia Militar que guardava o Palácio. Meu pai se precipitou para ir ver do que se tratava e imediatamente Celso o pegou pelo cotovelo para que fossem juntos. Não sei como este incidente terminou, mas tenho vívida a presteza do ato e o ar de determinação. A imagem ficou para sempre a ele associada, assim como o da meia-volta no carro, depois da leitura de *A fantasia desfeita*: gestos espontâneos de decência, como são normalmente os gestos de decência. §

21. Op. cit., p. 290-291.

Desarrollo, Vaivenes y Desigualdad: una historia económica de América Latina desde la independencia

De Luis Bértola e José Antonio Ocampo

Secretaría-general Iberoamericana, Mar Del Plata, 2010.

<http://segib.org/publicaciones/files/2010/12/>

Historia-Economia-AL-ESP.pdf

|| Carmem Feijó

Recente estudo sobre a história econômica da América Latina foi disponibilizado pela Secretaria-Geral Ibero-Americana em 2010. Esta obra surge em momento muito oportuno, quando o debate contemporâneo sobre os dilemas do desenvolvimento de economias emergentes volta a se renovar com temas nas agendas de discussão de economistas desenvolvimentistas dado o novo cenário mundial pós-crise financeira internacional de 2008. Neste contexto, Luis Bértola e José Antonio Ocampo apresentam os desafios da América Latina para realizar o *catching up* e reduzir sua dívida social, em um mundo financeiramente integrado e mais interdependente economicamente. Como colocado na introdução do livro, sua proposta analítica busca uma reflexão sobre o passado para aprender com a história no contexto da atual crise. A obra, à luz dos fatos históricos, recupera as contribuições do pensamento cepalino para o entendimento do processo de desenvolvimento da América Latina, mostrando sua evolução.

A realização de um estudo da magnitude proposta só foi possível pela disponibilização de um banco de dados de estatísticas harmonizadas e atualizadas organizado pela Cepal. A riqueza de informações

estatísticas apresentadas no estudo já transforma o livro em uma obra de referência relevante para estudiosos do desenvolvimento latino-americano. Ao longo do trabalho diferentes tipologias de padrões de desenvolvimento são sugeridas para classificar países de acordo com o momento histórico analisado.

Segundo os autores, a América Latina é uma “região de matices”, com dilemas claros para alavancar seu crescimento com mais equidade social, tais como a dificuldade de acesso ao conhecimento e tecnologia e incertezas sobre distintas formas de organização social. O título da obra indica o que é a constante da trajetória histórica da América Latina: um desenvolvimento com grande volatilidade e imensa desigualdade, e permeado com avanços e recuos, que contribuem para certa instabilidade institucional, que por muitas vezes geraram regimes políticos autoritários.

O livro abrange a história econômica da América Latina desde sua independência até os dias atuais. A divisão dos capítulos segue os grandes ciclos históricos, com início em 1810 e se estende aos dois grandes movimentos de globalização – a primeira de 1879 até 1929 e a segunda nos anos 1990, com a reorientação das economias para o mercado, após o período de industrialização dirigida pelo Estado. Assim, o capítulo 1 apresenta as principais tendências de desenvolvimento latino-americano em uma perspectiva comparada. Os quatro capítulos seguintes abordam cada um períodos longos da história dos países na busca de uma caracterização de fases de desenvolvimento de ampla duração. O capítulo 2 aborda as décadas posteriores à independência até 1870. O capítulo 3 abrange a etapa de desenvolvimento primário-exportador, que coincide no plano mundial com a primeira globalização, e termina com

o início da Grande Depressão em 1929. O capítulo 4, com o sugestivo título de industrialização dirigida pelo Estado, cobre o período de 1929-1980. Analisa o processo de industrialização neste período dividindo-o em três etapas: uma fase “pragmática” de substituição de importações induzidas pela variação de preços relativos e pelas respostas de política econômica ante os choques externos dos anos 1930 até a Segunda Guerra Mundial; uma fase “clássica” de aceleração da industrialização nas economias maiores diante da escassez de divisas e a fase “madura”, quando se verifica uma diversidade crescente das tendências regionais. O capítulo 5, com informação sistemática até 2008, analisa conjunturas variadas como a década perdida, os processos de liberalização e as reformas estruturais, o cenário de crises externas no final do século XX e o auge que precedeu a Grande Recessão de 2008-2009. O último capítulo apresenta um breve balanço histórico, reunindo considerações sobre os principais desafios que enfrenta a região.

O livro propõe uma grande pergunta: Quais os motivos que têm impedido ou inibido a América Latina de conseguir realizar uma grande transformação em sua economia para alcançar melhores condições de vida para toda sua população? Como seria de esperar, a resposta a esta pergunta se desdobra em várias questões que não são atendidas com uma análise puramente econômica. O desempenho econômico é o resultado de um complexo conjunto de relações sociais, culturais, políticas e de seu relacionamento com o entorno geográfico (p.14).

Na perspectiva teórica estruturalista, a história econômica das economias latino-americanas é marcada por ajustes na taxa de crescimento provocados por restrição externa. Esta restrição se faz presente em geral porque a maioria dos países não teve sucesso em superar um padrão de especialização produtivo baseado na exploração de recursos naturais. Economias como as dos Estados Unidos, Canadá,

Austrália, Nova Zelândia, países nórdicos europeus, são exemplos de países e regiões que iniciaram sua trajetória de desenvolvimento baseada na exploração de recursos naturais e alcançaram patamares mais elevados e sustentáveis de desenvolvimento. Isto se deveu, em grande medida, ao sucesso que tiveram em diversificar suas estruturas produtivas em direção à produção de bens de maior conteúdo tecnológico. Por que tal êxito não foi observado na América Latina?

O livro oferece uma gama de argumentos que ajudam a entender as dificuldades das economias latino-americanas em fazer convergir seu PIB *per capita* com o das demais economias desenvolvidas. O de maior destaque é a tendência crônica à geração de déficits na balança comercial, em virtude menos da deterioração dos termos de troca e mais da mudança estrutural insuficiente. Conforme estabelece a “lei de Thirlwall”, é a baixa elasticidade-renda das exportações relativamente a das importações que limita o potencial de crescimento das economias.

Além de relativamente mais baixa numa perspectiva de longo prazo, a taxa de crescimento das economias latino-americanas é marcada por elevada volatilidade, o que imprime maior incerteza ao processo de decisão econômica comprometendo, em particular, o planejamento de mais longo prazo dos investimentos produtivos. Dentre estes, os processos de inovação, que são fortemente dependentes de sinergias interativas e acumulativas, se veem seriamente afetados pelo ambiente de maior instabilidade econômica.

O estudo aponta que a maior volatilidade da taxa de crescimento latino-americana está associada à forma de inserção das economias do continente no fluxo internacional de comércio. Esta inserção se deu, historicamente, baseada na exportação de relativamente poucos produtos intensivos em recursos naturais, expondo as economias a flutuações da demanda e dos preços. À volatilidade no fluxo de comércio

deve se somar à do fluxo internacional de capital que tem um comportamento pró-cíclico para países em desenvolvimento. Segundo os autores: *De esta manera, los ciclos expansivos provenientes del comercio han tendido a ampliarse en diversos períodos con la entrada de capitales. Por el contrario, cuando se producen reversiones de la economía internacional, los efectos negativos de la caída de la demanda y precios de los productos básicos se amplifican por la retracción e incluso reversión de los flujos de capital* (p.29). Este movimento cíclico solidário do fluxo de comércio e do fluxo financeiro é um traço marcante da dependência externa das economias latino-americanas.

Assim, os ciclos de acesso aos mercados financeiros são em geral sucedidos de freios bruscos à entrada de capitais. Na primeira globalização, a década de 1820 marca um curto auge financeiro associado à independência das colônias e projetos pioneiros de mineração. Ao longo do século XIX ciclos de acesso e interrupções se sucedem até a Primeira Guerra Mundial, afetando de forma perversa as economias latino-americanas, muitas das quais experimentaram prolongados períodos de inconversibilidade seguindo o padrão ouro. É o advento da Grande Depressão nos anos 1930 e a dificuldade para manter o padrão ouro com a retração no comércio mundial que marcam o fim da era da primeira globalização e, conseqüentemente, do crescimento liderado pelas exportações de bens primários.

No novo contexto internacional, verifica-se uma transição para um novo modelo de desenvolvimento (1929-1980) que surge de uma sucessão de choques macroeconômicos, aos quais os países latino-americanos respondem de forma pragmática. Este é o momento da “industrialização dirigida pelo Estado”, conforme denominação do estudo. Este novo momento apresenta três características: foco crescente na industrialização como o eixo do desenvolvimento; a ampliação das esferas de atuação do Estado

e uma orientação para o desenvolvimento visando atender ao mercado interno, ou industrialização via substituição de importação. O período que abrange do fim da Segunda Guerra Mundial até 1980 corresponde ao de maior crescimento de toda a história da América Latina (5,5% a.a. e 2,7% a.a. *per capita*).

O pragmatismo na administração da política macroeconômica advém, conforme apontam os autores, da forma particular de manejo das políticas macroeconômicas anticíclicas nos países da periferia. Nos países centrais as variações na demanda agregada são a fonte básica das flutuações cíclicas. No caso das economias periféricas, a principal fonte de flutuação são os choques externos, que se transmitem através do comércio e da escassez de financiamento externo. O controle das contas externas, portanto, se configura como o instrumento mais importante de política anticíclica para as economias latino-americanas.

Esta especificidade leva os autores a argumentarem que as intervenções do Estado na América Latina no período vão além do propósito de uma política de substituição de importações. Argumentam também que, diferentemente do observado em outros países periféricos na Ásia e África, na América Latina o processo de industrialização não se deu em oposição aos interesses do setor primário-exportador. As exportações de produtos primários ainda continuam a desempenhar uma função fundamental, não apenas como fonte de divisas em todos os países, mas também de crescimento econômico. Neste sentido, os autores defendem que surge na América Latina um “modelo misto” de desenvolvimento que combina a substituição de importação com a promoção de exportações e de integração regional, e, portanto, o conceito de “industrialização dirigida pelo Estado” é preferível ao conceito de substituição de importação para caracterizar a nova estratégia de desenvolvimento. Sem dúvida, a contribuição da Cepal para o entendimento desta estratégia de desenvolvimento

é amplamente reconhecida, e a defesa da ideia de que o desenvolvimento está associado ao processo de industrialização é bastante aceita entre estudiosos do desenvolvimento econômico.

O conceito de modelo misto de desenvolvimento considera também a importância do papel do investimento direto no processo de industrialização. Este foi dirigido para as novas atividades de substituição de importações e se tornou um dos atores centrais na industrialização dirigida pelo Estado. De fato, de 1973 a 1981 a América Latina recebeu cerca de 70% do total de fluxos de investimento externo direto destinado ao mundo em desenvolvimento.

Além de consolidar novas áreas produtivas, a direção do investimento direto segundo os interesses nacionais também era visto como uma forma de incorporação de tecnologia. No entanto, como mostram os autores, *[no] existió una política deliberada dirigida a promover los derrames tecnológicos de la inversión extranjera, lo que suponía, incorrectamente, que esos derrames se producirían de forma espontánea [...]. Los sistemas de ciencia y tecnología desarrollados siguieron predominantemente un modelo guiado por la oferta, en el que el Estado estimulaba la creación de centros científicos y tecnológicos que solamente lograron cierto desarrollo en las empresas públicas y, como veremos, en el sector agropecuario...* (p.188).

É exatamente o relativo insucesso para desenvolver sistemas nacionais de inovação, baseados em incentivos para a conquista de mercados externos, meta tão relevante no esforço de relaxamento da restrição externa ao crescimento, o que explica em grande parte por que os países da América Latina estão atrás dos da Ásia Oriental em termos de grau de desenvolvimento industrial. A incapacidade de articular de forma eficiente um sistema interno de inovação, não só impediu, e ainda impede, que o processo de industrialização da América Latina se complete, como

também perpetuou, até o final dos anos 1970, setores ineficientes que dependiam da proteção do Estado para sobreviver.

A crise da dívida externa nos anos 1980 representou o final de um longo período de desenvolvimento durante o qual a posição da América Latina no mundo apresentou avanços importantes. Inaugura a fase da “reorientação para o mercado”, que significou uma guinada radical das tendências de política econômica que haviam predominado desde os anos 1930. A última fase de desenvolvimento analisada no estudo engloba a “década perdida”, com crescimento pífio nos anos 1980, e a segunda globalização, com o predomínio de orientação de políticas econômicas de cunho neoliberal. Uma característica deste último subperíodo é que a retomada do crescimento se dá com forte volatilidade, por causa do advento de duas crises externas – no final do século XX, compartilhada por outras economias emergentes, e a Grande Recessão mundial de 2008-2009, com origem nos Estados Unidos. De 1990 a 2010, o crescimento médio anual das economias da América Latina situou-se em 3,2% a.a., bem inferior ao registrado no período de industrialização dirigida pelo Estado, e caracterizando um ciclo econômico mais acentuado.

Os autores destacam que a mudança no modelo de desenvolvimento econômico a partir de 1980 esteve mais associada à dinâmica macroeconômica dos países, altamente dependentes de fluxos de capital externo, do que a deformações na estrutura produtiva gerada pelo modelo de industrialização dirigida pelo Estado. Comparando as dificuldades econômicas enfrentadas no ciclo financeiro externo dos anos 1920 e 1930 com o que vem a ocorrer na década de 1990, afirmam que a propensão ao auge e a crise como resultado da dependência de fluxos externos *é un fenómeno general y ciertamente no una característica particular de la industrialización dirigida por el Estado* (p. 218).

Desta forma, o estudo reafirma sua tese central de que o crescimento das economias latino-americanas é marcado por elevada volatilidade, em razão da dependência do padrão de desenvolvimento, em suas diferentes fases, de fluxos externos de capital. A instabilidade é uma característica inerente a estes fluxos financeiros, impondo assim limitações ao crescimento das economias do continente em momentos de menor liquidez internacional.

Com respeito à introdução das reformas de mercado, voltadas para reduzir o alcance do Estado na economia e liberar os mercados, estas são introduzidas com políticas de estabilização macroeconômica para controlar a inflação e corrigir desequilíbrios nas contas externas e nas finanças públicas. O estudo mostra que não se verificou uma correlação clara entre o alcance da estabilidade macroeconômica e os elevados graus de liberalização dos mercados, ou seja, não se materializou a expectativa dos reformadores de que a abertura externa e os progressos em matéria de manejo macroeconômico se refletiriam em um crescimento econômico vigoroso (p.245). Concluem, assim, que a maior abertura externa tornou as economias mais vulneráveis diante de choques externos, e a política macroeconômica de orientação neloliberal reforçou os movimentos cíclicos.

A partir desta constatação, o estudo destaca uma diferença importante na introdução do novo paradigma de desenvolvimento em relação ao anterior: enquanto no primeiro a teoria estruturalista, sistematizada pela Cepal, veio para dar racionalidade a uma prática que já vinha ocorrendo nas economias da América Latina, no segundo caso as ideias vieram primeiro. Deste modo, os autores associam a introdução de reformas pró-mercado a uma ofensiva intelectual antikeynesiana e de cunho ideológico (p. 226). Do ponto de vista do pensamento cepalino, a nova realidade econômica deu origem à renovação do pensamento heterodoxo, que se tornou conhecido como

neo-estruturalismo, e tem na publicação da Cepal de 1990 *Transformación Productiva con Equidad* um marco em termos de apontar novos temas na agenda de trabalho cepalina. Dentre estes temas destacam-se: a recomendação de ampliação do espaço de política para a atuação de instrumentos anticíclicos com vistas a dar maior sustentação ao crescimento econômico; ênfase na integração regional; atenção a políticas industriais e tecnológicas ativas e a colocação do tema da equidade social no centro do desenvolvimento econômico.

A abertura externa promoveu mudanças significativas na estrutura produtiva dos países da região, porém não na direção de fazer avançar a matriz industrial no sentido de ampliar o peso de processos produtivos mais complexos do ponto de vista tecnológico. O impacto da abertura econômica, de fato, induziu mudanças nas empresas. Porém, estas mudanças foram identificadas como “defensivas”, por implicarem apenas adaptação de processos ao novo contexto de maior concorrência, com baixo nível de investimento em novos equipamentos e tecnologias. Certamente a elevada volatilidade do crescimento no período deve ter contribuído para que o planejamento econômico das empresas, envolvendo o investimento de recursos financeiros com retorno em horizontes mais largos de tempo, ficasse comprometido. Assim, se a abertura econômica, por um lado, facilitou, através da crescente integração com a economia mundial, a aquisição de equipamentos e produtos intermediários importados, que contribuíram para aumentar a produtividade, por outro, propiciou a destruição de muitas cadeias produtivas preexistentes. Segundo os autores, o processo de destruição criadora schumpeteriano, possibilitado pela renovação do parque produtivo com a abertura econômica, apresentou mais elementos destrutivos do que criativos.

O resultado da reestruturação produtiva foi o de

promover uma mudança estrutural que se caracteriza por uma desindustrialização precoce. Assim, o trabalho conclui que as reformas econômicas, com ênfase na reorientação das economias para o mercado, não tiveram sucesso em completar a mudança estrutural na direção de aumentar o fôlego de crescimento de longo prazo das economias latino-americanas, ou seja, no sentido de relaxar a restrição externa conforme estabelecido pela “lei de Thirlwall”. Por isso, o estímulo via exportações resultante desta estrutura produtiva é incapaz de contribuir para um crescimento econômico sustentável e dinâmico. A literatura recente tem mostrado que o aumento de participação das exportações latino-americanas no mercado mundial tem se dado em segmentos onde os mercados internacionais são relativamente pouco dinâmicos, em contraste com o padrão das exportações da Ásia Oriental. Ademais, mostram que muitos dos setores exportadores mais bem-sucedidos da América Latina apresentam elevado componente importado, sendo um caso extremo o das indústrias maquiadoras.

Uma consequência adicional das reformas estruturais pró-mercado foi o retrocesso no sistema de proteção social associado ao mercado de trabalho. Enquanto na fase da industrialização dirigida pelo Estado os trabalhadores do setor formal estiveram mais assistidos, na etapa mais recente, observou-se a ampliação da economia informal e a ausência de esquemas de proteção social para atender às realidades de mercados de trabalho não formalizados. Assim, em conformidade com a orientação neoliberal, enquanto os programas assistencialistas mostraram avanços relativos, o ambiente institucional para as relações de trabalho foram mais desfavoráveis à mão de obra.

Os pontos críticos do processo de desenvolvimento latino-americano levantados pelos autores sobre os resultados econômicos e sociais obtidos na fase de reformas pró-mercado se mostram extremamente

relevantes. Esta relevância decorre não apenas por instigar o debate sobre o futuro das economias latino-americanas, mas também pelo momento atual de amplo questionamento da teoria macroeconômica convencional à luz dos acontecimentos que levaram à Grande Recessão. Assim, através da interpretação apresentada sobre a história econômica da América Latina, vemos como o pensamento cepalino se renova para melhor entender a realidade latino-americana, apontando alternativas de política econômica com vistas a colocar o desenvolvimento econômico com equidade como prioridades nacional.

Passados 200 anos desde sua independência política, a América Latina ainda se apresenta como um conjunto de países em desenvolvimento, com uma estrutura produtiva largamente baseada em segmentos de relativamente baixa complexidade tecnológica, e uma inserção no fluxo de comércio caracterizada por baixo dinamismo. Mesmo supondo que a composição do crescimento da economia mundial continue se alterando no futuro próximo, com países emergentes liderando o processo de crescimento, não está claro, pelo quadro apresentado no estudo, que a inserção da América Latina no comércio internacional venha a mostrar maior dinamismo. Esta suposição se baseia na constatação de que grandes economias da região passam por um processo acentuado de desindustrialização precoce. Desta forma, a persistência por mais alguns anos da tendência de aumento de preço das *commodities* pode não representar um fator positivo para o desenvolvimento de grande parte das economias latino-americanas, se políticas industriais não forem acionadas com o intuito de superar restrição externa ao crescimento de longo prazo.

Uma vez caracterizado o problema maior no processo de desenvolvimento latino-americano, que pode ser resumido como um processo de industrialização incompleto, a continuidade das transformações estruturais com vistas a promover um *upgrade*

tecnológico e aumentar o potencial de crescimento econômico com menor volatilidade depende, inicialmente, da elevação da produtividade, o que, por sua vez, depende da internalização de um núcleo nacional de inovação. Para se alcançar este grande objetivo, um novo conjunto de políticas macroeconômicas deve ser redesenhado, no sentido de ampliar o espaço de política dos países e de incorporar metas de desenvolvimento tecnológico.

Em suma, o estudo de Luis Bértola e José Antonio Ocampo mostra de forma objetiva e ricamente ilustrada com informações estatísticas que, embora alguns países latino-americanos tenham alcançado uma matriz industrial desenvolvida desde o pós-guerra até meados dos anos 1980, a região não realizou o *catching up*, principalmente porque não completou os últimos estágios de desenvolvimento de sua indústria, e conseqüentemente não reduziu a dependência externa. Um forte indicador de que o processo não se completou é que a balança comercial latino-americana é estruturalmente deficitária em bens de maior intensidade tecnológica. Se houve avanços significativos na estrutura produtiva na fase da industrialização dirigida pelo Estado, estes não tiveram continuidade na fase seguinte. A recomendação do estudo é claramente no sentido de que há muito a mudar para se obter um processo de crescimento sustentável com estabilidade de preços e, mais importante, com melhor distribuição de renda. §

Abril de 2011

The Deepest Wounds. A Labor and Environmental History of Sugar in Northeast Brazil

De Thomas D. Rogers

The University of North Carolina Press, 2010

|| Marcos Costa Lima

O livro do historiador norte-americano Thomas D. Rogers, *Feridas profundas*, sobre a história da cana-de-açúcar no Nordeste brasileiro, é uma bela e bem construída obra, realizada em mais de cinco anos de trabalho e adensada por uma disciplinada e consistente pesquisa de campo.

É um trabalho que interessa desde o grande público de não especialistas até o público acadêmico que se dedique aos campos da sociologia e economia regional, da sociologia do trabalho, da geografia, da história e da política – e com ênfase na cana-de-açúcar, na região Nordeste do Brasil e no estado de Pernambuco, em particular.

O autor trata de subtemas relevantes, a exemplo do trabalho escravo, da política social brasileira, da literatura dos cronistas internacionais do período colonial brasileiro nos tempos do Império, da geografia da paisagem, do meio ambiente e do agroambiental na cana-de-açúcar; da ciência política das elites brasileiras, do período militar no Brasil, da luta sindical no campo, da modernização das relações de trabalho e da *plantation*, da história oral e dos intelectuais nordestinos e pernambucanos.

Do ponto de vista teórico o trabalho é original, pois articula a produção canavieira com a paisagem,

a devastação florestal e ambiental, e as violentas relações de trabalho na região. A paisagem não é apenas materialidade, mas um conceito que articula as demais instâncias e identidades sociais.

O livro apoia-se em historiadores como Fernand Braudel, para dar conta da “história longa”, e em Christian Braanstrom e Stefani Gallini, para desenvolver uma história ambiental da cana-de-açúcar. A antropologia de Tim Ingold está presente na temporalidade das paisagens, bem como o sociólogo Pierre Bourdieu, para fazer valer uma “teoria da prática”. Sobre a análise da fome, o nosso Josué de Castro. Ainda presentes, uma ecologia dos lugares, e também as ricas abordagens interdisciplinares de John Rennie Short, com seu livro *Imagined Country: Society, Culture and the Environment*, ou Simon Schama, com *Landscape and Memory*; Henry Lefebvre, com seu fundamental *The Production of Space*, e finalmente *Unending Frontier: An Environmental History of the Early Modern World*, de John Richards.

Esta vasta arquitetura teórica foi amplamente articulada por Rogers, que se valeu também de uma rica e produtiva literatura sobre a história da cana-de-açúcar e da escravidão no período colonial brasileiro – Manuel Correia de Andrade; nas Guianas – Walter Rodney; na Jamaica – Trevor Burnard; no Caribe – Juan Giusti-Corder; em Angola – Joseph Miller; na Louisiana – Rebecca Scott J.; em Cuba – Rebecca Scott e Michael Zeuske; na Índia – Judith T. Kenny, entre outros.

Na literatura dos cronistas, tão fundamentais para a criação da historiografia brasileira, aí estão Hans Staden, Antonil, Henry Koster, Tollenare, entre outros.

Na literatura brasileira, Joaquim Nabuco, Júlio Bello, José Lins do Rego, Antonio Callado, Mauro Motta, Antonio Candido.

Nas ciências sociais brasileiras, figuras maiores como Gilberto Freyre, Sérgio Buarque, José de Souza Martins e nomes mais novos como Lygia Sigaud, Elide Rugai Bastos, José Sérgio Leite Lopes. Entre os historiadores, Varnhagen, Evaldo Cabral de Mello, Caio Prado Jr., José Antonio Gonçalves de Mello.

As únicas críticas que poderia fazer em termos substantivos dizem respeito, em primeiro lugar, à omissão da chamada tríade revolucionária em Pernambuco, no século XIX, as revoluções de 1817, a Confederação do Equador, em 1824, e a Revolução Praieira, em 1848, todas elas manifestações que expressam a decadência do açúcar e a insatisfação com a política imperial. Em segundo lugar, a ausência notada de um autor fundamental para a compreensão da história econômica do Brasil, que foi Celso Furtado, não apenas com seu clássico *Formação econômica do Brasil*, mas com suas obras diretamente vinculadas ao tema, como *Operação Nordeste* e *A pré-revolução brasileira*.¹ Thomas Rogers chega mesmo a nomear Celso Furtado e a Sudene, mas sem se aprofundar nas análises do economista paraibano sobre o período em questão.

De todo modo, esses pecadilhos não desmerecem a obra pois, partindo de um formidável índice de importantes autores referenciados, adiciona o labor do historiador, as fontes de arquivos diversos, a exemplo do Arquivo do Tribunal Regional de Trabalho, e da Junta de Conciliação e Julgamento do município de Vitória de Santo Antão, entre muitos outros arquivos, e as mais de cinquenta entrevistas realizadas com técnicos, produtores, líderes sindicais, fornecedores de cana; mas também com os chamados “trabalhadores do eito”. Este é um dos pontos altos do livro, ao contrapor a voz dos de cima e não

sonegar a fala dos homens da rua, do *commons*.

A estrutura do livro está composta de uma introdução e três partes, que se distribuem num total de sete capítulos. A primeira parte, intitulada “A paisagem da Zona da Mata até 1930”, com três capítulos, tem início com uma bela descrição da região, de seu eterno verdor – a Mata Atlântica, até a criação da paisagem da cana pelo colonizador. Aqui, Tollenare, um francês que negociava algodão no início do século XIX em Pernambuco, descreve o que chama de *natureza virgem e sublime*. O capítulo descreve o espaço e o processo físico, que tem precedência, mas também a colonização, o início da produção do açúcar e seu rápido crescimento e o posterior avanço do algodão, indo até o final do século XIX.

O segundo capítulo explora, segundo Rogers, o rico veio da reflexão intelectual sobre a paisagem ao longo de diversas gerações, e aqui temos contato com os argumentos abolicionistas de Joaquim Nabuco, as interpretações de Gilberto Freyre sobre a casa-grande e a senzala, e o memorialismo de José Lins do Rego, em que Rogers realça a nostalgia de uma geração, uma contribuição importante para a história intelectual da região e do país.

No terceiro capítulo, que encerra a primeira parte da obra, é a vez de o autor situar a vida dos trabalhadores no contexto dos engenhos de açúcar, ampliando a visão da Abolição em 1888. Ainda trabalha a metáfora do “cativo”, que não se esgota com a Abolição e prossegue até os idos de 1964, quando das movimentações camponesas e dos assalariados da cana.

Na segunda parte, que cobre o período de 1930 a 1960 na região, há dois capítulos, que apresentam todo o período de modernização da indústria da cana, e a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool, por Getúlio Vargas. Segundo o autor, a modernização agrícola traz consigo novas formações políticas

1. BERNARDES, D. A. M. e LIMA, M. C. (2009). Um cartesiano na encruzilhada da revolução. In: FURTADO, C.: *A pré-revolução brasileira*. Recife: Editora Universitária/UFPE, p. 9:21.

e incorpora os espaços cerrados de poder das oligarquias com traços aristocráticos, o que possibilitará, já nos meados dos anos 1950, alguma mobilização dos trabalhadores rurais. Também neste capítulo, o surgimento das forças contrárias ao *status quo*, a exemplo do Partido Comunista e da Igreja Católica progressista. Juntos os dois capítulos apresentam as mútuas influências políticas, sociais e agrícolas do processo de modernização e dos levantes, greves e manifestações dos trabalhadores da cana.

A terceira parte, também composta de dois capítulos, cobre o período 1964-1979 na Zona da Mata. No capítulo 6, há um amplo painel do que representaram o golpe de 1964 e os reflexos da ditadura na Zona da Mata. O autor se baseia em depoimentos de trabalhadores e líderes sindicais, como Gregório Bezerra, que foi barbaramente torturado durante o golpe de Estado. Registra o *parti-pris* dos proprietários de cana para não efetivarem os acordos estabelecidos anteriormente, durante o Acordo do Campo, no governo Miguel Arraes. Segundo o autor, “o tema central do período pós-golpe foi a aplicação sistemática do poder de Estado e o reconhecimento consciente deste poder pelos trabalhadores e produtores” (p. 177), mas a metáfora da cativo pelos trabalhadores permaneceu em toda a região ao longo do período.

No capítulo 7, Rogers apresenta o *boom* agrícola na região, provocado pela produção do etanol e expandindo a força da indústria da cana. Como uma de suas preocupações, o autor lança luz sobre os danos ambientais provocados pela nova expansão, com a lavoura da cana cobrindo novas áreas, avançando inclusive sobre o agreste, área tradicionalmente produtora de alimentos, atingindo e poluindo rios e riachos com o “vinhoto”. O autor ainda nos leva até os primeiros movimentos antiditadura militar, em 1979, quando o movimento sindical na Zona da Mata se rearticula para novas manifestações.

Finalmente, nas conclusões, Rogers extrai algumas lições e sínteses do longo processo da *plantation* no estado de Pernambuco e examina as mudanças

na agricultura da cana após 1980. O fim do regime militar e o surgimento do modelo neoliberal que o sucedeu fizeram afrouxar o controle governamental sobre a agroindústria da cana. Mas a crise energética mundial e os danos do aquecimento global trouxeram à tona o papel do etanol como possível substituto à gasolina, já utilizado amplamente no Brasil, mas agora transformado em *commodity* internacional.

De acordo com Thomas Rogers, as expressões intelectuais de Nabuco, Gilberto Freyre e José Lins do Rego defenderam a paisagem como algo pessoal e incorporaram os trabalhadores organicamente ao ambiente.

A violência perpetrada ao longo da história da cana ainda permanece. Muito mudou na paisagem e mesmo nas relações de produção. O grosso da produção de cana se deslocou para o estado de São Paulo, hoje com 70% da produção nacional. Um novo projeto para a Zona da Mata de Pernambuco, agora no Polo Industrial de Suape, desponta como um cenário de hipermodernidade, mas a *plantation* ainda se faz presente e os trabalhadores “cativos” da região ainda são a maioria.

Em suas palavras finais, quase ao modo de Montesquieu, o autor nos diz que a “paisagem prova seu valor como uma ferramenta conceitual para narrar a história, ajudando-nos a compreender este vínculo duradouro [...]. As decisões sobre a mudança da paisagem, assim, serão sempre a partir da mudança social ou dela resultarão. Situar-mos discursos sobre a paisagem significa a forma como a estrutura social atuará sob o ambiente material. Analisar esses discursos melhora a nossa compreensão das motivações e perspectivas que movem a ação de pessoas, e ajuda a explicar o porquê de as raízes da cana na Zona da Mata serem tão profundas. Profundas o suficiente para que proprietários e trabalhadores possam, dificilmente, ‘pensar em uma vida sem elas.’” (p.217) §

Abril de 2011

O Centro, sua criação e evolução

O Centro Celso Furtado nasceu de uma proposta do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apresentada a Celso Furtado em junho de 2004, durante a conferência da UNCTAD. A esse “centro irradiador de projetos e políticas inovadoras no combate à fome, à pobreza e aos gargalos do desenvolvimento” o presidente propôs dar o nome de Celso Furtado. Em meados de 2005, em carta a Rosa Freire d’Aguiar Furtado, o presidente Lula reiterou o interesse na criação do Centro, cujos princípios foram reunidos em Manifesto apresentado pelo ministro Luiz Dulci na Conferência de Helsínque em setembro de 2005.

A missão do novo órgão assim se definia: “A agenda do Centro Celso Furtado deverá aprofundar, sistematizar e formular projetos de investigação e pesquisa em torno dos temas cruciais do desenvolvimento do século XXI. Sua criação constitui justa homenagem à memória de um dos maiores economistas do século XX: Celso Furtado. Humanista, intelectual e homem público, Furtado transformou-se em referência mundial na luta contra a miséria e o subdesenvolvimento. Por mais de meio século sua produção intelectual exerceu uma extraordinária influência na formação da consciência crítica na América Latina. A ele deve-se a compreensão de que as estruturas de poder e de produção precisam ser modificadas para que o desenvolvimento possa romper a lógica da dependência e da concentração de riqueza. As assimetrias apontadas por Furtado, há mais de 50 anos, entre as nações e dentro de cada nação, foram acentuadas pelas novas condições do capitalismo mundial. Por certo, a agenda do desenvolvimento terá de se adequar às transformações ocorridas na economia e nas sociedades nas últimas décadas. Mas persiste o desafio de se construir as instituições incumbidas de conciliar os impulsos criativos da ação privada com os princípios republicanos de igualdade e liberdade. Esse era o sonho de Furtado e a tarefa do Centro que leva o seu nome.”

Com o apoio inicial do BNDES, então dirigido por Guido Mantega, a Assembleia inaugural do Centro, realizada em 22 de novembro de 2005, aprovou o seu estatuto e elegeu a primeira diretoria, composta de três presidentes – Luiz Gonzaga Belluzzo, Maria da Conceição Tavares e Rosa Freire d’Aguiar Furtado – e de três diretores – Hildete Pereira Melo, Carlos Tibúrcio e Cláudio Salm. Quatro empresas públicas apoiaram a criação do Centro Celso Furtado: BNDES, Petrobras, Caixa Econômica Federal e Eletrobrás.

Em setembro de 2009, os 166 associados do Centro, reunidos em Assembleia Geral, aprovaram uma revisão do estatuto e elegeram a nova diretoria, agora composta de um diretor-presidente e quatro diretores. Foram então eleitos Luiz Carlos Delorme Prado – como diretor-presidente – e os diretores Rosa Freire d’Aguiar Furtado, Carlos Tibúrcio, Fábio Stefano Erber e Antonio Corrêa de Lacerda. Após o falecimento de Fábio Erber, em 2011, Carmem Feijó integrou a diretoria.

Na mesma assembleia Tania Bacelar de Araújo foi eleita presidente do Conselho Deliberativo, que reúne hoje André Ricardo de Souza (representante da Caixa Econômica Federal), Antonio Barros de Castro (*in memoriam*), Carlos Lessa, Celso Lucchesi (representante da Petrobras), Fernando Pimentel Puga (representante do BNDES), Gerson Gomes, Jorge de Oliveira Camargo (representante da Eletrobrás), José Luis Fiori, Luiz Carlos Delorme Prado, Luiz Gonzaga Belluzzo, Marcos Costa Lima, Marcos Formiga, Rubens Ricupero e José Sydrião de Alencar Jr., representante do Banco do Nordeste do Brasil, que em novembro de 2010 aderiu como quinto sócio patrono do Centro.

Atividades

A programação do Centro, decidida pela diretoria em consonância com o Conselho Deliberativo, tem se interessado predominantemente, mas não exclusivamente, por temas ligados a estudos de macroeconomia, economia internacional, desenvolvimento regional e integração sul-americana além, é claro, do pensamento e obra de Celso Furtado.

Esses temas se desdobram em múltiplas atividades convergindo em três polos: documentar, debater e formar.

DOCUMENTAR O DESENVOLVIMENTO

Nas suas instalações cedidas pelo BNDES, no edifício sede no Rio de Janeiro, o Centro abriga a **Biblioteca de Celso Furtado**, com mais de 7 mil volumes, incluindo as obras que estavam na sua residência em Paris, inteiramente catalogada e disponível para a consulta do público, no local ou em linha. A coleção do Centro é regularmente enriquecida por doações e novas aquisições. Em 2012 o Centro deve iniciar o tratamento dos arquivos pessoais de Celso Furtado, cujo conteúdo reflete alguns dos momentos cruciais do desenvolvimento do Brasil e da América Latina na segunda metade do século XX. A função de documentação do Centro se desdobra por meio da publicação de documentos sobre a história do desenvolvimento do Brasil e por meio do site, que vai criar um banco de dados incluindo parte significativa da obra dos sócios do Centro.

ESTUDAR, DEBATER E PROPOR INICIATIVAS SOBRE DESENVOLVIMENTO

SEMINÁRIOS E MESAS-REDONDAS

Paralelamente, o Centro promove desde a sua criação um intenso programa de seminários e mesas-redondas. Em 2011 o Centro organiza o workshop “O Novo Desenvolvimentismo e uma Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento”, que conduzirá

à primeira edição do “Congresso Internacional de Desenvolvimento”, em 2012. Outros seminários e mesas-redondas são organizados, nas linhas estabelecidas desde sua criação.

> **SEMINÁRIOS:** “O pensamento de Celso Furtado”, realizado no Rio de Janeiro, em Recife, João Pessoa e Fortaleza. “Perspectivas do desenvolvimento para o século XXI”, no Rio de Janeiro; “Desenvolvimento regional do Nordeste”, em Recife; “Segurança alimentar e segurança energética”, no Rio de Janeiro; “Comunicações e desenvolvimento em tempos de convergência de mídias”, no Rio de Janeiro; e “A integração sul-americana”, em Foz do Iguaçu.

> **MESAS-REDONDAS E CONFERÊNCIAS:** Lançamento da edição comemorativa do cinquentenário da obra *Formação econômica do Brasil*, de Celso Furtado, em João Pessoa, São Paulo, Brasília e Porto Alegre; “Matérias-primas, globalização e desenvolvimento” com Gabriel Palma, Heiner Flassbeck e Ernani Torres, no Rio de Janeiro; Conferências do professor Amit Bhaduri, da Universidade J. Nehru, Nova Déli, e do professor Sergio Cesaratto, da Universidade de Siena, Itália, ambas no Rio de Janeiro etc.

PUBLICAÇÕES

Em coedição com a Contraponto Editora, o Centro publica a coleção dirigida por Rosa Freire d'Aguiar Furtado, *Arquivos de Celso Furtado*, de que recentemente saiu o quarto volume, "O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento". Na coleção *Economia política e desenvolvimento*, o Centro acaba de publicar a biografia de Raúl Prebisch, assinada por Edgard Dosman, e uma coletânea de ensaios de Raúl Prebisch será lançada este ano.

O Centro publica ainda *Memórias do Desenvolvimento*, que tem divulgado documentos históricos e pesquisas sobre instituições de fomento ao desenvolvimento, como o BNDES; *Cadernos do Desenvolvimento*, a revista semestral do Centro, em nova série a partir da nona edição, e agora também em versão digital. *O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje*, foi publicado em coedição com o BNB e *Ecos do Desenvolvimento – Uma história do pensamento econômico brasileiro*, em coedição com o IPEA. Veja no final desta publicação a lista das publicações do Centro.

SITE E REDES

O site do Centro está sendo reformado e a nova versão, enriquecida e permanentemente atualizada, passará a abrigar a íntegra dos artigos e ensaios publicados em *Cadernos do Desenvolvimento* e *Memórias do Desenvolvimento*, devidamente indexados, além de um vasto acervo de artigos de seus associados. Em resposta a uma das suas prioridades – fomentar sinergias entre pesquisadores – o Centro apoia duas redes de pesquisa: a "Rede Nacional de Professores de Desenvolvimento Econômico", e a "Rede Brasileira de Cidades Médias".

BOLSAS

Com o apoio do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Centro criou em 2008 um programa de bolsas de estudo para mestrado e doutorado que já contemplou 30 estudantes e pesquisadores. No final de 2010, foi lançado um prêmio para graduandos e um programa de bolsas para pesquisadores.

FORMAR PARA O DESENVOLVIMENTO

Por ocasião de seus seminários, o Centro promove cursos sobre temas como "O Pensamento de Celso Furtado", "Novas teorias de desenvolvimento regional", "O Nordeste na federação brasileira", "O Nordeste na obra de Celso Furtado" e "O debate do desenvolvimento", em geral endereçados a estudantes de economia e ciências sociais.

Outros cursos visam economistas, funcionários públicos e agentes do desenvolvimento, como os funcionários das empresas que patrocinam o Centro. Em 2009, o Centro criou, em parceria com o IPEA, o curso "Macroeconomia e desenvolvimento". Com duração de cinco dias, o curso inclui duas aulas sobre macroeconomia, duas aulas sobre economia do desenvolvimento e uma conferência de síntese. Esses cursos se realizaram, até o momento, em Belém, Salvador, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Belo Horizonte, Florianópolis, Recife e Santa Maria e, em 2011, Manaus, Campina Grande, Vitória da Conquista e Caxias do Sul, sempre com um parceiro local que pode ser uma prefeitura, uma secretaria de planejamento, um banco de desenvolvimento. Em 2010, o Centro organizou um ciclo de palestras na Universidade Caixa – "A Caixa e o desenvolvimento do Brasil" – no âmbito das comemorações do 150º aniversário da Caixa Econômica Federal, acompanhado de um concurso de monografias aberto aos funcionários da Caixa, subordinado ao tema das conferências. Em 2011, organiza na Universidade Petrobras outro ciclo de palestras sobre o papel da Petrobras no desenvolvimento do Brasil. §

1. The Center, its creation and its evolution

The International Celso Furtado Center was conceived on the back of a suggestion made by former President, Luiz Inácio Lula de Silva, to Celso Furtado, in June of 2004, at an UNCTAD event. The president proposed that this “center to promote innovative projects and policies aimed at combating hunger, poverty and bottlenecks to development” should carry the name of Celso Furtado. In mid-2005, in a letter to Rosa Freire d’Aguiar Furtado, President Lula reiterated his interest in setting up the Center, whose principles were set down in a Manifesto presented by Minister Luiz Dulci, at the Helsinki Conference in September of 2005.

The mission of this new entity was defined as follows: “The agenda of the International Celso Furtado Center will focus on deepening, systematizing and formulating investigation and research projects on crucial XXI century development themes. Its creation constitutes a much deserved tribute to the memory of one of the greatest economists of the XX century: Celso Furtado. A humanist, intellectual and public man, Furtado became a world reference in the fight against misery and underdevelopment. His intellectual production exercised an extraordinary influence on the development of Latin America’s critical conscience for over half a century. To him we owe the certainty that power and production structures need to be modified for development to break the patterns of dependence and concentration of wealth. The asymmetries between nations and within each nation indicated by Furtado more than 50 years ago were accentuated by the new global market conditions. There is no doubt that the development agenda will have to adapt to the economic and social transformations of the last decades. Nevertheless, the challenge of building institutions capable of reconciling the creative impulse of the private initiative with the republican principles of liberty and equality persists. This was the dream of Furtado and it is the task that lies ahead of the Center that carries his name.”

With the initial backing of the BNDES, then headed by Guido Mantega, the Center’s inaugural assembly, held on November 22nd, 2005, approved its statutes and elected its first board, made up of three presidents, Luiz Gonzaga Belluzzo, Maria da Conceição Tavares and Rosa Freire d’Aguiar Furtado, and three directors – Hildete Pereira Melo, Carlos Tibúrcio and Claudio

Salm. Four public sector companies backed the creation of the International Celso Furtado Center: BNDES, Petrobras, Caixa Econômica Federal and Eletrobrás.

In September 2009, the Center’s 166 associates, meeting at a General Assembly, approved a revision to the statutes and voted in a new board, now made up of a director-president, Luiz Carlos Delorme Prado, and four directors: Rosa Freire d’Aguiar Furtado, Carlos Tibúrcio, Fábio Stefano Erber and Antonio Corrêa de Lacerda. After the death of Fábio Erber, in 2011, Carmem Feijó was invited to occupy his place on the board.

At the same assembly, Tania Bacelar de Araújo was elected president of the Deliberative Board, which today includes the following members: André Ricardo de Souza (representing the Caixa Econômica Federal), Antonio Barros de Castro (in memoriam), Carlos Lessa, Celso Lucchesi (representing Petrobras), Fernando Pimentel Puga (representing the BNDES), Gerson Gomes, Jorge de Oliveira Camargo (representing Eletrobrás), José Luis Fiori, Luiz Carlos Delorme Prado, Luiz Gonzaga Belluzzo, Marcos Costa Lima, Marcos Formiga, Rubens Ricupero and José Sydrião de Alencar Jr., representing the Banco do Nordeste do Brasil, which in November of 2010 became the Center’s fifth patron partner.

2. Activities

The Center’s programming, which is decided by the board of directors in close agreement with the Deliberative Board, has been primarily, but not exclusively, focused on subjects related to macroeconomic studies, international economics, regional development and South American integration as well as, of course, the thoughts and works of Celso Furtado.

These subjects can be developed into a multitude of different activities, which can be concentrated under just three objective headings: to document, to debate and to educate.

DOCUMENTING DEVELOPMENT

At its premises, ceded by the BNDES in its headquarters building in Rio de Janeiro, the Center is home to the **Celso Furtado Library**, which holds more than seven thousand volumes, including works that came from Celso's home in Paris, fully catalogued and available for public use, either in loco, or on-line. The Center's collection is constantly being enriched through donations and new acquisitions. In 2012, the Center plans to begin treatment of Celso Furtado's personal records, whose content reflects some of the most important moments in Brazil's trajectory of development, as well as that of Latin America, during the second half of the 20th Century. Documenting at the Center comes in the form of publication of documents relating to the history of development in Brazil and through its website, and the goal is to create a data bank that will also include a significant portion of the works of the Center's partners.

TO STUDY, TO DEBATE AND TO PROPOSE INITIATIVES ON DEVELOPMENT

SEMINARS AND ROUND TABLES

Parallel to this, the Center has also, since its creation, offered an intense program of seminars and round tables. In 2011, the Center is organizing a workshop entitled "The New Developmentalism and a Structuralist Macroeconomy of Development", that will lead on to the first edition of the "International Development Congress", set for 2012. Other seminars and round tables are being organized, along the lines established since its creation.

> SEMINARS: "The views of Celso Furtado", held in Rio de Janeiro, in Recife, João Pessoa and Fortaleza. "Prospects of Development for the 21st Century", in Rio de Janeiro; "Regional Development in the Northeast", in Recife; "Food safety and energy safety", in Rio de Janeiro; "Communications and development in times of media convergence", in Rio de Janeiro; and "South American integration", in Foz do Iguaçu.

> ROUND TABLES AND CONFERENCES: The launch of a fifty-year commemorative edition of Celso Furtado's famous work entitled **Formação econômica do Brasil** (The Economic Growth of Brazil),

in João Pessoa, São Paulo, Brasília and Porto Alegre; "**Matérias primas, globalização e desenvolvimento**" ("Raw materials, globalization and development") with Gabriel Palma, Heiner Flassbeck and Emami Torres, in Rio de Janeiro; Conferences given by Professor Amit Bhaduri, of the University J. Nehru, New Delhi, and by Professor Sergio Cesaratto, of the University of Siena, Italy, both in Rio de Janeiro etc..

PUBLICATIONS

In joint publication with Contraponto Editora (Contraponto Publishers), the Center publishes a collection organized by Rosa Freire d'Águilar Furtado, entitled **Arquivos de Celso Furtado, (Celso Furtado's Records)**, of which the fourth edition has just been released, with the title of "O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento" (The Tri-Annual Plan and the Ministry of Planning). In the collection **Economia política e desenvolvimento** (Political economics and development) the Center has just published the biography of Raúl Prebisch by Edgar Dosman and a series of Prebisch's essays will be launched this year.

The Center also publishes its **Memórias do Desenvolvimento** (Memories of Development), which offers its readers historical documents and research related to institutions that encourage development, such as the BNDES; and **Cadernos do Desenvolvimento** (Development Journal), the Center's six-monthly magazine, in a new series as from the ninth edition, and now also available in digital format. **O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje** (The views of Celso Furtado and the Northeast today), was published jointly with BNB, and **Ecoss do Desenvolvimento – Uma história do pensamento econômico brasileiro** (Echoes of Development – A story of Brazilian economic thinking), jointly published with IPEA. A complete list of the Center's publications can be found at the end of this publication.

SITE AND NETWORKS

The Center's website is in the process of being reformulated, and the new version, continually enriched and updated, will offer readers the complete versions of articles and essays published in the **Cadernos do Desenvolvimento** e **Memórias do Desenvolvimento**, duly indexed, as well as a vast archive of

articles produced by its associates. In response to one of its priorities, namely to develop synergies between researchers, the Center is supporting two research networks: the “Rede Nacional de Professores de Desenvolvimento Econômico” (The National Network of Economic Development Professors), and the “Rede Brasileira de Cidades Médias” (The Brazilian Network of Mid-sized Towns).

SCHOLARSHIPS

With the backing of the Banco do Nordeste do Brasil (BNB), the Center created, in 2008, a program of study scholarships for master’s and PhD programs, which has already supported 50 students and researchers. At the end of 2010, the Center launched an award for those about to graduate and a scholarship program for researchers.

TO EDUCATE FOR DEVELOPMENT

During its seminars, the Center promotes courses on subjects such as “The views of Celso Furtado”, “New theories on regional development”, “The Northeast within the Brazilian Federation”, “The Northeast within the works of Celso Furtado”, and “The development debate”, generally targeted at economics and social sciences students.

Other courses are aimed at economists, civil or public employees, and agents of development, such as the employees of companies that sponsor the Center. In 2009, the Center created, in

partnership with IPEA (Institute for Applied Economic Research), a course entitled “Macroeconomia e desenvolvimento” (Macroeconomy and development). With duration of five days, this course includes two lectures on the macroeconomy, two lectures on the development economy and one synthesis conference. These courses have thus far been held in Belém, Salvador, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Belo Horizonte, Florianópolis, Recife and Santa Maria and, in 2011, it will be the turn of Manaus, Campina Grande, Vitória da Conquista and Caxias do Sul to act as hosts, always in partnership with a local entity, which may be a City Hall, a planning secretariat, or a development bank. In 2010, the Center organized a series of presentations at the Caixa University – “A Caixa e o desenvolvimento do Brasil” (Caixa and the development of Brazil) – in celebration of 150 years of the federal loans and savings bank, Caixa Econômica Federal, which also included a competition, open to Caixa employees, where they had to write a monograph linked to the theme of the conferences. In 2011, the Center is organizing, at Petrobras University, another similar series of presentations on the role of the oil giant (Petrobras) in the development of Brazil. §

Publicações do Centro Celso Furtado

• CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO



► Ano 1, n. 1, 2006

Atas do seminário internacional “A Atualidade do Pensamento de Celso Furtado sobre o Desenvolvimento”, realizado em Brasília em novembro de 2005.

ISSN 1809-8606 • 278 páginas



► Ano 1, n. 2, 2006

Problemas de médio e longo prazos do desenvolvimento | Mudanças nas relações internacionais e na inserção do Brasil | Financiamento do desenvolvimento brasileiro | Dossiê Celso Furtado, com comentários do autor e seu livro Perspectivas da economia brasileira.

ISSN 1809-8606 • 258 páginas



► Ano 2, n. 3, 2007

Atas do seminário internacional “Pobreza e desenvolvimento no contexto da globalização”, organizado pelo Centro Celso Furtado em julho de 2006.

ISSN 1809-8606 • 316 páginas



► Ano 3, n. 4, 2008

Dossiê América Latina: o perfil multifacetado dos movimentos sociais | Unasul: oportunidade para a participação cidadã | Gênero: decisão pioneira não decorre de cotas. Seminários: Os desafios da energia | Projetos estruturantes de integração territorial, Brasil e América do Sul | As comunicações | A questão metropolitana | Problemas e políticas da saúde.

ISSN 1809-8606 • 248 páginas



► Ano 3, n. 5, 2008

A integração sul-americana e a globalização: Globalização e integração regional | Estrutura produtiva e especialização comercial, observações sobre a Ásia e a América Latina | Inserção externa e financiamento | Integração monetária e financeira em condições periféricas | Os dilemas da integração sul-americana.

ISSN 1809-8606 • 254 páginas



► Ano 4, n. 6, 2009

Problemas e políticas da educação | A questão agrária | Perspectivas do desenvolvimento e inovação tecnológica | Desenvolvimento e impactos ambientais.

ISSN 1809-8606 • 242 páginas



► Ano 5, n. 7, 2010

Atas do seminário internacional "O desenvolvimento regional do Nordeste", realizado em Recife, em outubro de 2009.

ISSN 1809-8606 • 380 páginas



► Ano 6, n. 8, 2011

Pesquisa "A Sudene de Celso Furtado: 1958-1964" | Dossiê "Segurança alimentar e segurança energética" | Dossiê Celso Furtado, com uma entrevista inédita de Celso Furtado.

ISSN 1809-8606 • 437 páginas

• MEMÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO



► Ano 1, n. 1, 2007

O debate teórico entre Celso Furtado e Ragnar Nurkse, nos anos 1950, e os respectivos artigos: “Formação de capital e desenvolvimento econômico”, de Furtado, e “Problemas da formação de capitais em países subdesenvolvidos”, de Nurkse.

ISSN 1981-7789 • 251 páginas



► Ano 2, n. 2, 2008

O papel do BNDE na industrialização do Brasil - os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-80: Fontes documentais do BNDES | Programa de Reaparelhamento Econômico | Relatório da Comissão Mista Brasil- Estados Unidos | A legislação.

ISSN 1981-7789 • 426 páginas



► Ano 3, n. 3, 2009

Entrevistas do Projeto Memória do BNDES (1982): Presidentes: Lucas Lopes, Roberto Campos, Marcos Vianna | Funcionários: Celso Furtado, Ignacio Rangel, Juvenal Osório, Maria da Conceição Tavares, Rômulo de Almeida, Sebastião Soares | Empresários: Claudio Bardella, José Mindlin, L. E. Vidigal, Einan Kok, Hessel Cherskassky, Eugenio Staub, Paulo Villares e Abraham Kasinsky.

ISSN 1981-7789 • 388 páginas



► Ano 4, n. 4, 2010

Relatório final da pesquisa O papel do BNDE na industrialização do Brasil – os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-80 | Entrevistas com Marcos Vianna, R. Saturnino Braga, Antonio Abade, Luciano Martins, Sebastião Soares.

ISSN 1981-7789 • 324 páginas

O conteúdo das publicações *Cadernos do Desenvolvimento* e *Memórias do Desenvolvimento* está disponível no site do Centro; em versão impressa na Biblioteca Celso Furtado e em um extenso número de bibliotecas.



► O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: conferências, 2011

Apresentação, Maria Fernanda Ramos Coelho | Introdução, Luiz Carlos Delorme Prado | O Desenvolvimentismo – do pós-guerra até meados dos anos sessenta, Ricardo Bielschowsky | O Desenvolvimentismo autoritário de 1968 a 1980, Luiz Carlos Delorme Prado | A hegemonia liberal, Leda Paulani | A inserção internacional brasileira, Antonio Corrêa de Lacerda | O debate atual, Márcio Pochmann | O financiamento do desenvolvimento econômico, a distribuição de renda e a questão regional, Tania Bacelar.

ISBN 978-85-64634-00-8 • 67 páginas



► O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados, 2011

Apresentação, Édilo Ricardo Valadares | Trabalhos Premiados – Graduados: Desenvolvimento econômico brasileiro contemporâneo e a Caixa: o papel do FGTs, Juliana Camargos Costa | O Programa Minha Casa Minha Vida e a Caixa Econômica Federal, Fabiano D'Amico | Cooperação Sul-Sul e desenvolvimento sócioeconômico: o caso Caixa Econômica Federal, Tadeu Morato Maciel | Menção Honrosa: Aproveitamento da água da chuva e energia solar em uma residência no município da Serra – ES, Fábio Lopes Costalonga e Jozieli Donadia Covre | Graduandos: Mulheres em cargos de liderança na Caixa Econômica Federal, Juliane Meurer Canova | O desenvolvimento econômico da Caixa e do Brasil, Flávia Von Atzingen Pasquini Gonçalves | O desenvolvimento econômico brasileiro contemporâneo e a Caixa, Fabrini Lopes da Silva | Menção Honrosa: A história da Caixa Econômica Federal do Brasil e o desenvolvimento econômico, social e político brasileiro, Jailson Moreira dos Santos.

ISBN 978-85-64634-01-5 • 181 páginas

O conteúdo dos livros publicados em coedição com a Universidade Caixa está disponível no site do Centro.
Essas publicações não estão à venda.



► Ecos do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro, 2011.

Prefácio, Ricardo Bielschowsky | Apresentação Maria Mello de Malta | A história do pensamento econômico brasileiro entre 1964 e 1989: um método para discussão Maria Mello de Malta, Rodrigo Castelo, Marco Antonio da Rocha, Bruno Borja, Pablo Bielschowsky | A história do pensamento econômico brasileiro como questão, Angela Ganem | Para a crítica da economia do desenvolvimento: a inserção de Celso Furtado na controvérsia internacional, Bruno Borja | Doutrina de Segurança Nacional e Atos Institucionais: entendendo o modus operandi do regime civil-militar no Brasil (1964-1985), Victor Leandro C. Gomes, Hélio de Lena Júnior | O debate sobre a tendência à estagnação, Claudio Salm | Sentos do contraste: o debate distributivo no “milagre”, Maria Mello de Malta | Crescimento, distribuição de renda e progresso técnico: a controvérsia sobre os padrões de acumulação, Pablo Bielschowsky | Revolução Brasileira, dualidade e desenvolvimento: do nacional-desenvolvimentismo à Escola de Sociologia da USP, Marco Antonio da Rocha | Presença de Florestan: subdesenvolvimento, capitalismo dependente e revolução no pensamento econômico brasileiro, Rodrigo Castelo | Posfácio: Uma agenda para a (re)descoberta do Brasil, Aloisio Teixeira.

ISBN 978-85-64634-00-8 • 366 páginas

O conteúdo dos livros publicados em coedição com o IPEA estará disponível nos sites do IPEA e do Centro.

ARQUIVOS CELSO FURTADO



► N. 1, 2008

“Ensaio sobre a Venezuela” Um olhar pioneiro, Rosa Freire d’Aguir | O desenvolvimento recente da economia venezuelana, 1957, C. Furtado | Notas sobre a economia venezuelana, 1974, C. Furtado | Celso Furtado na Venezuela, Carlos Medeiros | Celso Furtado e o desenvolvimento a partir da exportação de recursos naturais não renováveis, Abdelkader Sid-Ahmed | “O futuro se decide agora”: entrevista a Lorenzo Batallán.

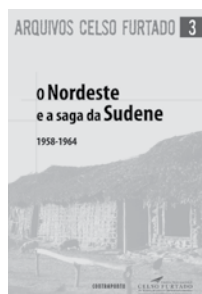
ISBN 978-85-7866-003-1 • 187 páginas



► N. 2, 2008

“Economia do desenvolvimento – curso ministrado por Celso Furtado na PUC-SP em 1975 ” Um sonho de regresso, por Rosa Freire d’Aguir | Economia do desenvolvimento, 1975, C. Furtado | A economia brasileira: 1850-1919 (1975), C. Furtado | A industrialização periférica (1975), C. Furtado | O capitalismo pós-nacional (1975), C. Furtado | Celso Furtado e a teoria econômica, por Luiz Carlos Bresser-Pereira | A primeira aula de Celso Furtado, entrevista a Claudio Cerri.

ISBN 978-85-7866-010-9 • 254 páginas



► N. 3, 2009

“O Nordeste e a saga da Sudene, 1958-64” A batalha da Sudene, Rosa Freire d’Aguir | A Operação Nordeste, C. Furtado | Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste (GTDN), C. Furtado | Discurso de posse na Sudene (1960), C. Furtado | A luta pelo Nordeste e a estratégia da Sudene (1962), C. Furtado | Para o Nordeste, 15 anos perdidos (1979), C. Furtado | Notas de uma entrevista com Celso Furtado, por Albert Hirschman | Depoimento na CPI sobre a Sudene (1978), por Francisco de Oliveira | O Conselho Deliberativo da Sudene, por Marcos Costa Lima | O GTDN e as exigências da atualidade, entrevista a João Salmito Filho, Adriano Bezerra de Menezes.

ISBN 978-85-7866-021-5 • 283 páginas



► N. 4, 2011.

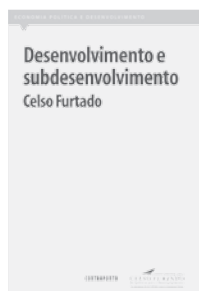
“O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento” A história de um plano, Rosa Freire d’Aguir | O Plano Trienal e o desenvolvimento (1962), C. Furtado | Discurso de posse (1962) C. Furtado | Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965 | O Plano Trienal e sua economia política, Pedro Paulo Zabluth Bastos | A atitude de Goulart com o planejamento, Robert T. Daland | Uma releitura das reformas, Maria da Conceição Tavares | A batalha nos jornais: do alcorão à revolução, Rosa Freire d’Aguir.

ISBN 978-85-7866-035-2 • 283 páginas

Os livros publicados em coedição com a Editora Contraponto encontram-se à venda nas livrarias e no site da editora.

Mais informações: www.contrapontoeditora.com.br

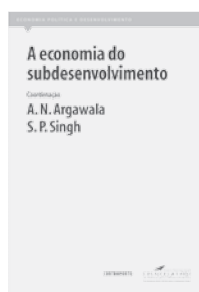
COLEÇÃO ECONOMIA POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO



► Desenvolvimento e subdesenvolvimento, 2009 | Celso Furtado.

Apresentação Rosa Freire d'Aguiar. A teoria do desenvolvimento na ciência econômica | O mecanismo do desenvolvimento | O processo histórico do desenvolvimento | Elementos de uma teoria do subdesenvolvimento | O desequilíbrio externo nas estruturas subdesenvolvidas | Industrialização e inflação: análise do desenvolvimento recente do Brasil.

ISBN 978-85-7866-019-2 • 234 páginas



► A economia do subdesenvolvimento, 2010 | A. N. Agarwala e S. P. Singh (orgs.)

Artigos de Jacob Viner, Colin Clark, Gerald M. Meyer, Paul Baran, H. Myint, Simon Kuznets, W. W. Rostow, Henry C. Wallich, V. K. R. V. Rao, Henry J. Bruton, P. Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, J. Marcus Fleming, Tibor Scitovsky, Celso Furtado, Alfredo Navarrete Jr, Ifigenia M. de Navarrete, R.S. Eckaus, Hans Singer, Arthur Lewis, Hollis Chenery, M. Bronfenbrenner.

ISBN 978-85-7866-025-3 • 502 páginas



► O manifesto latino-americano e outros ensaios, 2011 | Raúl Prebisch

Introdução: Adolfo Gurrieri | Prefácio: Ricardo Bielschowsky | O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas | Crescimento, desequilíbrio e disparidades: interpretação do processo de desenvolvimento econômico | Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico | Os principais problemas da técnica preliminar de programação | A política comercial nos países insuficientemente desenvolvidos, do ponto de vista latino-americano | O mercado comum latino-americano | O falso dilema entre desenvolvimento econômico e estabilidade monetária | O sistema econômico e sua transformação | A periferia latino-americana no sistema global do capitalismo.

ISBN 978-85-7866-041-3 • 648 páginas

OUTROS



► Raúl Prebisch (1901-1986) A construção da América Latina e do Terceiro Mundo, 2011 | Edgar J. Dosman

ISBN: 9788578660406 • 656 páginas



► O Pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje, 2009.

Artigos de Celso Furtado, Tania Bacelar, Liana Carleial, Assuero Ferreira, Mauricio Coutinho, Marcos Costa Lima, Vera Cepêda, Aline Nadege de Sá, Cristovam Buarque, Clóvis Cavalcanti, Ricardo Ismael. Fotos de Gustavo Moura.

ISBN 978-85-7866-020-8 • 247 páginas

Biblioteca Celso Furtado

Reunindo o acervo formado por Celso Furtado ao longo de sua vida acadêmica e profissional, a Biblioteca Celso Furtado possui uma coleção de mais de sete mil volumes que refletem as disciplinas que o fascinaram desde jovem: história, literatura, economia, filosofia, cultura. E, principalmente, o desenvolvimento econômico, com foco no Brasil e na América Latina.

Celso Furtado (1920-2004) nasceu na Paraíba, formou-se em direito no Rio de Janeiro e, aos 22 anos, entrou para o serviço público como técnico de administração e organização. Após o doutoramento em economia, em Paris, morou dez anos no Chile, onde integrou a equipe fundadora da Cepal. Aí firmou e ampliou o leque de interesses que guiaram sua atividade de intelectual, professor e homem público: a compreensão do Brasil, o estudo e a teoria do desenvolvimento. Nos anos 1960, implantou e dirigiu a Sudene e foi ministro do Planejamento. Durante os vinte anos de exílio lecionou Economia do Desenvolvimento e Economia latino-americana nas universidades de Paris, Cambridge, Yale,

American e Columbia. Nos anos 1980 foi embaixador do Brasil junto à Comunidade Econômica Europeia e ministro da Cultura.

Em 2006, deu-se início à organização da biblioteca pessoal de Celso Furtado, com a transferência dos livros que se encontravam em seus apartamentos no Rio de Janeiro e em Paris, e ao processamento das coleções que hoje compõem a Biblioteca, instalada na sede do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, e inaugurada em 2009. Ela congrega toda a produção intelectual de seu titular, em português e em uma dúzia de línguas, uma importante coleção de artigos e livros sobre Celso Furtado, revistas acadêmicas sobre economia, América Latina e Brasil, desde os anos 1940, importantes obras de referência na área de ciências sociais, um banco de teses dirigidas por Celso Furtado e sobre a sua vida e obra. A Biblioteca Celso Furtado também inclui a coleção do CICEF, e uma Videoteca com dvd's e gravações das atividades acadêmicas do Centro Celso Furtado.

SERVIÇOS

- Acesso às bases de dados por internet
- Consulta ao acervo (local e online)
- Reprodução de documentos
- Levantamentos bibliográficos
- Empréstimo da Coleção CICEF
- Sugestões de compras
- Videoteca

BIBLIOTECA CELSO FURTADO

Av. República do Chile, 100, Subsolo 1 - sala 16
Centro - 20031-917 - Rio de Janeiro - RJ - Brasil
Tel.: 55 21. 2172 6312

biblioteca@centrocelsofurtado.org.br

www.bibliotecacelsofurtado.org.br

FUNCIONAMENTO:

De 2ª a 6ª feira, das 10h às 13h e das 14h às 18h.

Submissão de artigos

1. *Cadernos do Desenvolvimento* é uma publicação semestral, do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, destinada a divulgar artigos que tenham como foco o tema do desenvolvimento em suas diferentes dimensões (econômica, política, social, institucional, histórica, territorial, cultural, ambiental, jurídica, no plano das relações internacionais, etc.), em sintonia com as preocupações registradas na obra e na trajetória de Celso Furtado.
2. Serão aceitos artigos baseados em pesquisas acadêmicas, em reflexões teóricas ou metodológicas, e análises críticas da literatura envolvendo o debate sobre o desenvolvimento no Brasil, na América Latina e no mundo contemporâneo. O periódico só publicará artigos inéditos, que não tenham sido publicados anteriormente em periódicos acadêmicos nacionais ou estrangeiros em sua versão impressa ou digital, livros, capítulos de livros, etc.
3. Somente serão aceitas colaborações de autores que, no mínimo, sejam mestrandos em cursos de pós-graduação no Brasil ou no estrangeiro, reconhecidos pelas autoridades competentes.
4. Os artigos enviados a *Cadernos do Desenvolvimento* serão submetidos a conceituados pareceristas em suas áreas de atuação no Brasil, sendo assegurado o anonimato de autores e pareceristas no processo de avaliação.
5. Os artigos podem ser submetidos em português, inglês, francês e espanhol. Aqueles escritos em língua estrangeira serão, a critério da publicação, traduzidos para o português, visando ampliar o acesso ao público de língua portuguesa, com indicação de tradutor(a) sendo feita pela editoria da publicação.

Normas para publicação

1. Os artigos deverão ter entre 10 (dez) e 25 (vinte e cinco) laudas digitadas, no editor de texto Word, em papel formato A4, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, margem superior 3,5cm, margem inferior e direita 2,5cm, margem esquerda 3 cm, com alinhamento à esquerda.
2. As notas, citações e bibliografia devem obedecer às normas da ABNT. As notas explicativas devem vir no rodapé. As referências bibliográficas devem vir no final do texto. A menção aos autores citados no texto deve vir entre parênteses, conforme segue: (OLIVEIRA, 1998:48), ou seja, sobrenome do autor em caixa alta, ano e página da publicação. A referência completa deve constar das referências bibliográficas. As citações de mais de 4 linhas devem ser feitas em recuo e com a fonte um ponto menor (tamanho 11).
3. Na submissão do artigo o autor deve apresentar um resumo de no máximo 150 palavras, e palavras-chave em português. O resumo e as palavras-chave serão publicados em português e inglês, sendo que a tradução para o inglês ficará sob a responsabilidade da editoria da publicação.
4. Na submissão do artigo o autor ou autores devem apresentar um minicurrículo em português, em no máximo 150 palavras para cada um deles.
5. Imagens e mapas devem vir nas extensões TIF, CDR e JPG, com resolução mínima de 300 dpi. Gráficos, quadros e tabelas: arquivos originais abertos em Excel ou Word.
6. Os textos deverão ser enviados para a secretaria da revista *Cadernos do Desenvolvimento*, no Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, aos cuidados de Adriana Gomes de Carvalho, no seguinte endereço eletrônico: cadernos@centrocelsofurtado.org.br

Este caderno foi composto nas tipologias Minion Pro
e Klavika e impresso em papel Pólen Soft 80 g/m².

CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO

Publicação do Centro Internacional Celso Furtado
de Políticas para o Desenvolvimento.

Versão digital de acesso livre:

www.cadernosdodesenvolvimento.org.br