

# CADERNOS do DESENVOLVIMENTO

Rio de janeiro, julho- dezembro de 2016 | v. 11, n. 19



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

<b>Editora</b>	<b>Carmem Feijó</b> (cadernos@centrocelsofurtado.org.br)
Assistente editorial	<b>Adriana Gomes de Carvalho</b>
Transcrição	<b>Glauber Cardoso Carvalho</b>
Copidesque da entrevista	<b>General Joubert de Oliveira Brízida</b>
Revisão	<b>Flavia Marinho Bernat</b>
Tradução para o inglês	<b>Andrew Balanda</b>
Tradução do francês	<b>Lucia Maia</b>
Foto do general Joubert de Oliveira Brízida	<b>Sérgio Cara</b>
Projeto Gráfico	<b>Amélia Paes</b>
Editoração Eletrônica	<b>Estúdio Labirinto</b>
Revisão Gráfica	<b>Adriana Gomes de Carvalho</b>

#### Conselho Editorial

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

#### Conselho Consultivo

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

[www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)

# CADERNOS do DESENVOLVIMENTO

Rio de janeiro, julho-dezembro de 2016 | v. 11, n. 19

**Diretor-presidente**  
Roberto Saturnino Braga

**Diretores**  
Gilberto Bercovici  
Ligia Bahia  
Marcos Costa Lima  
Pedro Cezar Dutra Fonseca

**Coordenador executivo** Glauber Cardoso Carvalho  
**Assessora executiva** Adriana Gomes de Carvalho  
**Bibliotecária** Aline Balué

**Conselho Deliberativo** *Samuel Pinheiro Guimarães (Presidente)*, André Tosi Furtado, Fernando Pimentel Puga (representante do BNDES), Francisco das Chagas Soares e Francisco José Araújo Bezerra (representante e suplente do BNB), Luiz Felipe de Alencastro, Marcos Dantas, Representante da Caixa Econômica Federal, Roberto Saturnino Braga, Rosa Freire d'Aguiar, Theotonio dos Santos, Wilson Cano

**Conselho Fiscal** Fernando Ferrari Filho, Jair do Amaral Filho, Liana Maria da Frota Carleial, Marcos Formiga, Maurício Chalfin Coutinho, Tania Bacelar de Araújo, Wilson Vieira

**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 - Periódicos. 2. Inovação sustentável – Periódicos.  
3. Desenvolvimento econômico - Periódicos. 4. Desenvolvimentismo – Periódicos.  
5. Desigualdade regional – Periódicos. 6. Macroeconomia – Periódicos. I. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDU 338.1

---

Todos os direitos desta edição reservados ao  
**Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento**  
Av. Rio Branco, 124 – 13ª andar. Edifício Edison Passos. Centro - 20040-001. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

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

# Sumário

<b>1. EDITORIAL / EDITORIAL</b> .....	<b>7</b>
<b>2. ARTIGOS</b>	
<b>Evolução do empenho inovativo das ETS no Brasil, ao longo dos anos 2000</b> <i>Liliane Cordeiro Barroso   Lia Hasenclever   Antônio Correa de Lacerda</i> .....	<b>11</b>
<b>Desenvolvimento econômico e provisão de bens e serviços públicos: aspectos teóricos deste debate</b> <i>Bruno Rodas Oliveira   Carlos Pinkusfeld Bastos</i> .....	<b>35</b>
<b>Atuação regional da firma bancária em um contexto de elevada desigualdade regional. O caso do Brasil: 2000-2012</b> <i>Leonardo Dondoni Dutra   Julio Cesar Albuquerque Bastos</i> .....	<b>57</b>
<b>Um “Macartismo hidráulico” contra a Sudene: notas sobre a disputa entre o Senador Argemiro de Figueiredo e Celso Furtado (1959-1963)</b> <i>Valdênio Freitas Meneses</i> .....	<b>83</b>
<b>Inovação Sustentável: uma crítica ao conceito de sustentabilidade</b> <i>Álvaro Maia Batista</i> .....	<b>105</b>
<b>3. “QUAL DESENVOLVIMENTO?”</b>	
<b>O projeto desenvolvimentista no Brasil: histórico e desafios da atualidade</b> <i>Pedro Cezar Dutra Fonseca</i> .....	<b>117</b>
<b>Desenvolvimentismos, inclusão social e papel do Estado</b> <i>Maria de Lourdes Rollemberg Mollo</i> .....	<b>131</b>
<b>Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese</b> <i>Luiz Carlos Bresser-Pereira</i> .....	<b>145</b>
<b>4. DEBATE CRÍTICO: NOVO-DESENVOLVIMENTISMO</b>	
<b>O novo-desenvolvimentismo e seus críticos</b> <i>José Luis Oreiro   Nelson Marconi</i> .....	<b>167</b>
<b>Crítica ao novo-desenvolvimentismo</b> <i>Marcos de Barros Lisboa   Samuel Pessoa</i> .....	<b>181</b>
<b>A regressão industrial e o pequeno crescimento possibilitam aumentar os salários, quando a produtividade encontra-se estagnada?</b> <i>Pierre Salama</i> .....	<b>191</b>

## 5. ENTREVISTA

### **Intérpretes do pensamento desenvolvimentista**

*General Joubert de Oliveira Brízida* ..... 204

## 6. RESENHA

### **Macroeconomia do desenvolvimento: uma perspectiva keynesiana | José Luis Oreiro**

*Guilherme Jonas Costa da Silva* ..... 221

SOBRE O CENTRO CELSO FURTADO / ABOUT THE CELSO FURTADO CENTER ..... 225

BIBLIOTECA CELSO FURTADO / THE CELSO FURTADO LIBRARY ..... 228

Submissão de artigos ..... 230

Normas para publicação ..... 231

# Editorial

O debate sobre o desenvolvimento econômico está presente neste número dos **Cadernos do Desenvolvimento** com duas seções especiais. A primeira – *Qual desenvolvimento?* – apresenta três dos textos debatidos no concorrido seminário realizado pelo Centro Celso Furtado no Colégio Brasileiro de Altos Estudos/UFRJ, em 11 de julho passado.<sup>1</sup> Os textos iniciais que trazemos para o público dos *CDs* são os do professor Pedro Cezar Dutra Fonseca, organizador do evento, da professora Maria de Lourdes Rollemberg Mollo e do professor Luiz Carlos Bresser-Pereira. Nos próximos números dos *CDs* publicaremos os demais textos.

A segunda seção especial – *Debate crítico: novo-desenvolvimentismo* – é específica sobre o novo-desenvolvimentismo, com textos dos professores José Luis Oreiro e Nelson Marconi, apresentando e defendendo políticas econômicas contemporâneas de cunho novo-desenvolvimentista, e dos professores Marcos Lisboa e Samuel Pessoa debatendo com estes autores as propostas novo-desenvolvimentistas. No terceiro artigo, o professor Pierre Salama se junta ao debate, contrapondo argumentos a ambos os textos, levantando novas e pertinentes questões sobre o tema.

A seção de artigos apresenta cinco contribuições. O primeiro analisa, com base nas estatísticas das pesquisas inovativas de 2000 a 2008, o papel do investimento direto externo na inovação no Brasil. O segundo artigo investiga, à luz da teoria do desenvolvimento, a importância da provisão dos bens e serviços públicos para a promoção da igualdade social. Na perspectiva regional, o terceiro artigo analisa comportamentos diferenciados da firma bancária regional, explorando indicadores construídos com base nos dados das Estatísticas Bancárias por Municípios (Estban) do Banco Central do Brasil. Na perspectiva histórica, o quarto artigo analisa, com base em artigos de jornal e discursos do senador paraibano Argemiro de Figueiredo, conflitos de elites agrárias nordestinas contra o projeto da Sudene entre 1959-1963. Por fim, o quinto artigo aborda a ideia de inovação sustentável baseado em uma crítica ao conceito de sustentabilidade.

1. Link do seminário: <[http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID\\_M=1466](http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=1466)>.

O entrevistado deste número é o general Joubert de Oliveira Brízida, que presidiu a Secretaria Especial de Informática (SEI) no período de 1982-1983, e nos traz o depoimento sobre as dificuldades de implementação de uma política nacional de informática nos anos 1980. Esta é a primeira vez que o general fala sobre a política de tecnologia nos anos 1970 e 1980, e seu relato, portanto, torna-se leitura obrigatória para todos os estudiosos do desenvolvimento econômico e tecnológico em nosso país.

A resenha incluída neste número é do economista Guilherme Jonas Costa da Silva, professor do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, sobre o livro *Macroeconomia do desenvolvimento: uma perspectiva keynesiana*, de José Luis Oreiro. O livro, nas palavras de Guilherme Jonas, "apresenta o debate em torno da macroeconomia do desenvolvimento numa perspectiva keynesiana... Em particular, o livro organiza o debate e apresenta o estado da arte, fundamental para aqueles que desejam aprender um pouco mais da teoria keynesiana do crescimento".

Por fim, devemos registrar com grande pesar a perda do professor Rodrigo Simões, membro do nosso Conselho Editorial, em 19 de agosto passado. Professor Rodrigo Simões ocupava o cargo de vice-diretor do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da UFMG, e de presidente da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur). Sua partida precoce deixa uma grande lacuna intelectual na área de planejamento urbano e regional, onde desenvolveu vários projetos e foi professor destacado.

Novembro de 2016.

§

**Carmem Feijó**

*Editora*

## Editorial

The debate on economic development in this issue of the **Development Journals** is divided up into two special sections. The first, entitled "Which Development?" contains three papers from those that were presented and debated during the well-attended seminar given by the Celso Furtado Centre at the Colégio Brasileiro de Altos Estudos/UFRJ, on July 11 of this year.<sup>1</sup> The three papers chosen on this occasion for the readers of the Journals are by Professor Pedro Cezar Dutra Fonseca, who organized the event, by Professor Maria de Lourdes Rollemberg Mollo and by Professor Luiz Carlos Bresser-Pereira. The remaining papers from this seminar will be published in upcoming issues of the **Development Journals**.

The second special section, entitled A critical debate: new-developmentalism, focuses on new-developmentalism and offers an article by professors José Luis Oreiro and Nelson Marconi, in which they present and defend contemporary economic policies of a new-developmental nature, and one by professors Marcos Lisboa and Samuel Pessoa, who debate the new-developmental proposals with these authors. In the third article, Professor Pierre Salama joins this debate, offering contrasting arguments to both articles and raising new and pertinent questions in relation to the subject.

The articles section offers readers five contributions. The first analyses, based on statistics from innovative research carried out between 2000 and 2008, the role of direct foreign investment on innovation in Brazil. The second article reviews, from the perspective of the theory of development, the importance of providing public goods and services to promote social equality. From a regional perspective, the third article analyses the different behaviour adopted by regional banking firms, looking at indicators that have been put together using data produced by the Central Bank of Brazil in its Estatísticas Bancárias por Municípios (Estban – Banking Statistics by Municipality). From the historical perspective, the fourth article uses articles in newspapers and speeches made by Paraíba state Senator Argemiro de Figueiredo to analyse the opposition of the Northeast's agrarian elite to the Sudene Project in the years between 1959 and 1963. The fifth and final article looks at the idea of sustainable innovation based on a critique of the concept of sustainability.

This issue's interview is with General Joubert de Oliveira Brizida, who presided over the Secretaria Especial de Informática (SEI – The Special IT Secretariat) in the years 1982-1983, in which he gives us an insight into the difficulties he faced in implementing a national IT policy during the 1980s. This is the first time the general has spoken about policies aimed at technology during the 1970s and 1980s and his observations can, therefore be considered as essential reading for all those interested in the study of economic and technological development in Brazil.

This issue's literary review is by economist Guilherme Jonas Costa da Silva, professor at the Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, and looks at the book entitled *Macroeconomia do desenvolvimento: uma perspectiva keynesiana* (The Macroeconomics of development: a Keynesian perspective), by José Luis Oreiro. This book, in the words of Guilherme Jonas, "looks at the debate over the macroeconomics of development from a Keynesian perspective...Specifically, the book organises the debate and offers a state of the art perspective, which is fundamental for those who wish to learn more about the Keynesian theory of growth".

Finally, it is with great regret that we have to announce the passing of Professor Rodrigo Simões, member of our Editorial Board, who died on August 19 of this year. Professor Rodrigo Simões held the post of Vice-Dean at UFMG's Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar – Development and Regional Planning Centre at the Federal University of Minas Gerais), and was president of the Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur – National Association of Graduation and Research in Urban and Regional Planning). His untimely demise has left a huge intellectual shortfall in urban and regional planning, a field in which he developed a number of important projects and in which he was highly respected as a professor.

November, 2016.

§

Carmem Feijó  
Editor

1. Seminar link: <[http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID\\_M=1466](http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=1466)>.



Liliane Cordeiro Barroso<sup>1</sup>  
 Lia Hasenclever<sup>2</sup>  
 Antônio Correa de Lacerda<sup>3</sup>

## Evolução do empenho inovativo das ETs no Brasil ao longo dos anos 2000<sup>4</sup>

### RESUMO

A contribuição do investimento direto externo (IDE) à inovação nos países em desenvolvimento pode ser considerada como um tema controverso na literatura econômica. O objetivo deste artigo é identificar a evolução desta contribuição para o desenvolvimento de atividades inovativas no Brasil. Adota-se uma análise empírica e exploratória das atividades inovativas realizadas pelas empresas transnacionais (ETs) com base nas pesquisas de inovação (PINTEC), de 2000 a 2008, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com foco em sua evolução quantitativa e qualitativa. Entre os principais resultados, destaca-se que, em geral, houve redução quantitativa no esforço inovativo das ETs ao longo do período investigado. Por outro lado, importantes mudanças qualitativas foram identificadas entre os tipos de atividades praticadas, com evolução positiva, em especial, para aspectos relacionados à realização de atividades internas de pesquisa e desenvolvimento (P&D).

### Palavras-chave

Investimento Direto Externo; Empresas Transnacionais; Inovação; P&D; Brasil; PINTEC.

### ABSTRACT

*The contribution made by Foreign Direct Investment (FDI) to innovation in developing countries may be viewed as a controversial subject within economic literature. The purpose of this article is to identify the evolution of this contribution to the development of innovative activities in Brazil. The article makes an empirical and exploratory analysis of the innovative activities of Transnational Companies (TCs) based on the innovation survey (PINTEC), covering the period from 2000 to 2008, produced by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), with a focus on its quantitative and qualitative evolution. The results showed that, overall, there was a quantitative retraction in the innovative efforts of TCs over the course of the period investigated. On the other hand, important qualitative changes were noted in terms of the types of activities in which these companies were involved, with a positive evolution especially noted in the aspects relating to internal research & development (R&D).*

### Keywords

*Foreign Direct Investment; Transnational Companies; innovation, R&D; Brazil; PINTEC.*

1. Banco do Nordeste do Brasil (BNB). E-mail: liliane.barroso@gmail.com
2. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: lia@ie.ufrj.br
3. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: aclacerda@pucsp.br
4. Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no XVI Congresso Latino-Iberoamericano de Gestão da Tecnologia – ALTEC 2015, Porto Alegre, 2015.

## 1. Introdução

A maior exposição brasileira à concorrência internacional, a partir da década de 1990, gerou a expectativa de que as empresas estrangeiras incrementassem a competitividade do país por meio de esforços tecnológicos internos. Neste contexto, era esperado que o ingresso do investimento direto externo (IDE) promovesse tanto uma maior concorrência quanto trouxesse consigo modernização e tecnologias, cujo efeito transbordamento elevaria o nível de conhecimento e de desenvolvimento tecnológico da atividade produtiva local.

Porém, argumentam De Negri e Laplane (2009) que os investimentos das empresas transnacionais (ETs) em países em desenvolvimento, com poucas capacidades tecnológicas, estariam mais associados à adaptação de produtos. Os investimentos mais “nobres” do ponto de vista da geração de conhecimentos e externalidades seriam feitos nos países mais desenvolvidos e com tradição tecnológica. Assim, o nível tecnológico da atividade produtiva a ser realizada no exterior dependeria, além de fatores internos à empresa, das condições apresentadas pelo país de destino do investimento, em especial, pelo seu sistema nacional de inovação (SNI)<sup>5</sup>, ressaltando-se: seu nível de estabilidade macroeconômica de preços e regras, e de toda a sua base institucional, planejada ou não, que visasse apoiar e estimular a realização de investimentos em tecnologia (ARAÚJO, 2005).

Este artigo parte do pressuposto de que as atividades inovativas são fundamentais e indispensáveis para promover o desenvolvimento de determinado país ou região. A base desta compreensão é atribuída, entre outros, à abordagem teórica de Schumpeter (1911) que considerou a inovação como o motor central da promoção do desenvolvimento econômico. O desenvolvimento dar-se-á com base em inovações tecnológicas, por meio do surgimento ou aprimoramento de novos produtos ou processos, novas fontes de matéria-prima e/ou novos setores de atividade econômica (SCHUMPETER, 1997).

Diante de tal importância, um questionamento que se torna relevante é sobre a potencial contribuição tecnológica do IDE ao Brasil, de tal forma que o objetivo do presente artigo é desenvolver um estudo sobre os esforços e características inovativas realizados por ETs no país, ao longo dos anos 2000, visando identificar a evolução da contribuição do IDE para as atividades inovativas no país. Para alcançar este objetivo, foi desenvolvido um estudo empírico baseado nas pesquisas de inovação (PINTEC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizando uma análise comparativa dos esforços e características inovativas das ETs atuantes no Brasil.

5. O termo ‘sistema nacional de inovação’ foi criado pelos autores Freeman (1987) e Lundval (1992) para explicar como a existência de determinadas instituições tais como leis, arranjos cooperativos, regulações, sistema financeiro e sistema educacional dos países podem facilitar ou dificultar a interação entre os agentes e, consequentemente, o processo de inovação.

A contribuição deste artigo ao tema consiste em identificar se estas empresas se tornaram mais propensas a intensificar suas atividades inovativas no país, ao longo dos anos. O ineditismo dessa contribuição está na observação da evolução temporal dos resultados inovativos apresentados pelas ETs no país, complementando outras publicações sobre o assunto que abordam a comparação entre ETs e empresas domésticas, ou a localização das atividades inovativas das ETs com base em seu grau de complexidade tecnológica, em nível global. Adicionalmente, estudos de referência sobre o tema, tais como Matesco e Hasenclever (2000), Cassiolato e Lastres (2005) e Arbix, De Negri e Salerno (2004), abordaram um período anterior ao proposto por este artigo: 1998 a 2008.

O artigo se divide em três seções, além desta introdução. Inicialmente, retomando as teorias do IDE, será identificada a importância dispensada à atividade inovativa nestas teorias. A terceira seção apresenta o estudo empírico, subdividindo-se em metodologia da pesquisa, análise quantitativa e análise qualitativa. Finalmente, seguem-se as conclusões.

## **2. A inovação nas teorias do IDE e considerações sobre o caso brasileiro**

A teoria tradicional do IDE reconhece a importância da atividade inovativa em pelo menos dois momentos de análise: enquanto estratégia de conquista e sobrevivência em diferentes mercados; enquanto estratégia de busca “por eficiência” ou “por ativos estratégicos” que estimulam a realização do IDE em determinado local.

É possível identificar que, desde o início da construção da teoria do IDE, com os trabalhos pioneiros de Stephen Hymer de 1960 (HYMER, 1976), tem sido conferida importância à inovação, embora nem sempre a colocando em lugar de destaque. A abordagem originária dos trabalhos de Stephen Hymer, Charles Kindleberger e Richard Caves, tradição HKC, admite que a realização do IDE depende da propriedade de ativos específicos que garantam, à empresa investidora, vantagens que lhe compensem a desvantagem de atuar em um mercado estrangeiro. As ETs devem possuir ativos únicos (alinhando, entre outras, as vantagens tecnológicas e gerenciais, identificáveis com as inovações schumpeterianas) que podem ser transferidos ao exterior para obter quase-renda.

Complementarmente, a hipótese desenvolvida por Vernon (1966), com base na teoria do ciclo do produto, considera que o deslocamento da produção para o exterior, em especial aos países tecnologicamente menos avançados, se daria somente após a sua maturidade/padronização, buscando redução dos custos de produção apoiado em recursos abundantes (mão de obra e recursos naturais) e, portanto, não transferindo, a priori, vantagens tecnológicas e gerenciais superiores.

As contribuições deste autor foram relevantes para o desenvolvimento das abordagens que ressaltam os aspectos locacionais como determinantes para a atração do IDE, tanto em quantidade, quanto em qualidade. A disponibilidade de fatores geradores de inovação, bem como a inter-relação entre estes, em determinado local, foram apontadas como condições necessárias ao desenvolvimento de novos produtos e processos. Adicionalmente, Vernon (1966) admite que estes, após certo nível de maturidade, seriam internacionalizados<sup>6</sup> (via exportação e, posteriormente, via IDE) inicialmente para países com padrões tecnológicos semelhantes ao do inovador, visando obter ganhos incrementais a partir do relacionamento com esses novos ambientes. Assim, a inovação (schumpeteriana) aparece mais uma vez na teoria do IDE, neste caso sendo percebida como um fenômeno locacional (dependente do esforço particular da empresa e de suas relações locais), cujas características são determinantes tanto para gerar inovação, quanto para atrair investimentos produtivos de maior conteúdo tecnológico.

Dunning e Lundan (2008) reforçam a hipótese de que a busca por “eficiência” e por “ativos estratégicos” podem levar as ETs a exercerem atividades tecnológicas e de gestão em países estrangeiros, enquanto a busca por “recursos” e por “mercados” são compatíveis com objetivos mais tradicionais das ETs.

Assim, quando a análise se atém aos dois citados objetivos da realização do IDE, busca por “eficiência” e por “ativos estratégicos”, observa que a firma desloca sua atividade produtiva visando, entre outras possibilidades, o fortalecimento da competitividade sistêmica da ET, direcionando-se, em especial, aos países com SNI desenvolvidos. Estas considerações demonstram a importância atribuída à inovação na determinação do IDE, conforme sua teoria tradicional. Destaca-se aqui uma mudança marcante na discussão do papel da atividade inovativa na motivação para o exercício deste tipo de investimento, que tradicionalmente estava ligado à redução necessária de custos na etapa de aumento de escala de produção, quando a tecnologia já havia atingido certo grau de maturidade.

Buscando estudar o caso brasileiro, pesquisas publicadas sobre as contribuições das ETs ao desenvolvimento tecnológico do país mostram resultados, muitas vezes, contraditórios. Estas pesquisas buscam evidenciar a relevância da participação do IDE no processo de industrialização do país e sua ainda maior importância a partir dos anos 2000, quando o Brasil se destacou como um dos maiores receptores globais de IDE. A robustez do mercado interno, a melhoria dos índices de solvência externa da economia e a queda dos níveis de inflação pós anos 1990 são, frequentemente, apontadas como fatores significantes para explicar o maior interesse pelo país.

Uma pesquisa desenvolvida por Virene Matesco e publicada em Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica — SOBEET (2000) concluiu que as atividades inovativas que

6. Mantendo, portanto, a produção internalizada, conforme evidenciado pelas contribuições pioneiras de Buckley e Casson (1976) à vantagem da internalização da produção (DUNNING, 1980), baseada na teoria dos custos de transação de Ronald Coase (1937).

envolvem concepção de novos produtos ou processos de produção são integralmente realizadas no centro de pesquisa da matriz ou nos centros de pesquisa contratados pelo primeiro. No Brasil, as atividades tecnológicas mais frequentes destinavam-se ao suporte tecnológico e de controle de qualidade. Quanto às atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), dedicavam-se fundamentalmente à adaptação, tendo como principal objetivo o aumento da participação no mercado nacional. Para Matesco e Hasenclever (2000, p. 188), “a maioria das empresas realiza inovação com o objetivo de buscar maior participação no mercado, adaptando a mesma linha de produto de sua matriz”.

Cassiolato e Lastres (2005) concordam que, de um modo geral, não faz parte da estratégia das firmas multinacionais aumentar a produção de conhecimento em países como o Brasil (carentes de conteúdos científicos e tecnológicos), concentrando-se na exploração comercial e modernização das instalações das filiais. Os deslocamentos das atividades de P&D destinados à geração de conhecimentos direcionam-se, notadamente, aos países identificados pela qualidade de seus SNIs.

Arbix, De Negri e Salerno (2004) e Sobeet (2008) indicaram que ETs instaladas no Brasil investem parcela maior de seu faturamento em atividades inovativas do que a média da indústria brasileira e concluíram que o IDE implica não apenas em reduzir custos, ganhar escala e acessar matérias-primas, mas principalmente na criação de valor adicionado, na difusão de novas tecnologias, na exposição às melhores práticas gerenciais e na inovação em escala global. A pesquisa de Araújo (2005) concluiu que o nível de escolaridade médio da mão de obra das ETs, independentemente da categoria, é maior do que o das empresas domésticas (EDs); que, em geral, as ETs inovam com mais frequência que as EDs e que os dispêndios de P&D efetuados pelas ETs são mais voltados para atividades adaptativas do que necessariamente à criação de novas soluções tecnológicas. Entretanto, alguns esforços realizados por essas empresas foram destinados para atender não apenas ao mercado local, mas também a mercados regionais como o Mercosul.

Estudos da UNCTAD (2005) sobre as perspectivas dos fluxos mundiais de IDE para 2005-2009 sugeriram tendência de crescimento dos fluxos aos países em desenvolvimento, estando o Brasil entre os cinco mais atraentes do globo. Por outro lado, quanto às intenções de investimento em P&D, o Brasil foi citado como possível destino por apenas 1,5% das 68 ETs consultadas. Este baixo percentual chamou atenção pelo fato de 13,2% destas empresas serem conhecidas como investidoras em P&D no Brasil.

Segundo a UNCTAD (2009), o Brasil passou para a quarta posição no *ranking* dos destinos do IDE no período 2009-2011. Quanto aos fatores de atratividade, destacaram-se o tamanho e o crescimento do mercado, enquanto a eficiência governamental e a qualidade da infraestrutura local encontraram-se abaixo da média mundial. Os dois primeiros fatores apontam para um

fortalecimento da hipótese tradicional de deslocamento do IDE e os dois últimos para o fortalecimento da hipótese de busca por eficiência sistêmica das ETS.

Neste contexto, caracterizado por um assunto que apresenta visões controversas e carentes de maiores esclarecimentos é que o presente artigo propõe, como principal objetivo, identificar se houve ou não avanços quantitativos e qualitativos na realização de atividades inovativas das ETs no Brasil, entre 2000 e 2008.

A principal contribuição deste estudo consiste na análise comparada (quantitativa e qualitativa) dos esforços inovativos das próprias ETs ao longo dos anos 2000, buscando identificar se houve maior empenho destas empresas em desenvolver atividades inovativas no país, ou se houve redução neste empenho. É questão relevante a ser investigada, ainda que de forma exploratória e como hipótese, se, de alguma forma, as características e potencialidades do SNI brasileiro<sup>7</sup>, no período investigado, foi capaz de motivar alterações na propensão a investir em atividade inovativas das ETs aqui localizadas.

A hipótese é que os deslocamentos das atividades de P&D mais relacionados com a geração de conhecimentos novos direcionam-se preferencialmente para países com SNIs bem desenvolvidos. De fato, como os argumentos teóricos e empíricos acima explanados apontam, quando os SNIs são bem desenvolvidos eles podem funcionar como atratores do IDE na trajetória das ETs de busca por maior competitividade sistêmica. Nestes casos, as atividades inovativas deixariam de ser meramente adaptativas para serem também geradoras de novos conhecimentos. A pesquisa empírica apresentada na próxima seção pretende trazer evidências para investigar esta hipótese ainda que apenas de forma exploratória.

7. Entre 2000 e 2008, período sobre o qual versa o artigo, foram editados dois Programas de Política Industrial e dois Planos de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação, visando o incentivo à inovação, e foram criados dois marcos importantes para tal, a saber a Lei da Inovação e a Lei do Bem (respectivamente Leis números 10.973/2004 e 11.196/2005) incentivando a interação entre universidades e empresas e concedendo incentivos fiscais às empresas que investem em P&D. Estas medidas, entre outras, é que suportam nossa hipótese de que o SNI brasileiro, no período, criou instituições facilitadoras do processo de inovação, tornando-o mais desenvolvido. Maiores detalhes sobre essa hipótese consultar Matesco e Hasenclever (1996), Resende e Torres (2008) e Silveira *et al.* (2010).

### 3. Pesquisa empírica: metodologia, análise quantitativa e análise qualitativa

O estudo empírico faz uma análise comparativa das atividades inovativas e de outras a estas relacionadas, realizadas por ETs no Brasil, no período de 1998 e 2008, visando identificar se houve evolução positiva ou negativa no desenvolvimento destas atividades.

Com base nas publicações da PINTEC/IBGE, que tem como objetivo fornecer informações para a construção de indicadores de inovação das empresas brasileiras, a presente pesquisa solicitou uma tabulação especial ao IBGE para viabilizar este estudo, contendo dados sobre os investimentos em P&D e estratégias de inovação das ETs no período. Neste sentido, ressalta-se que foram utilizados dados secundários, mas ainda inéditos porque as informações de atividades tecnológicas exclusivamente das ETs no Brasil não são divulgadas separadamente nas PINTECs.

Com referência conceitual e metodológica baseada no Manual de Oslo, a inovação tecnológica é definida, na PINTEC, como a implementação de produtos ou processos tecnologicamente novos ou substancialmente aprimorados. A implementação da inovação ocorre quando o produto é introduzido no mercado ou o processo passa a ser operado pela empresa (OCDE, 2006). Baseada nestas características se desenvolve a parte empírica deste estudo, conforme apresentado a seguir.

### 3.1 - Metodologia da pesquisa empírica

A metodologia utilizada no estudo empírico, para avaliar se houve avanço ou recuo no nível quantitativo e qualitativo das atividades inovativas desenvolvidas pelas ETs no Brasil, é a da comparação dos esforços e características inovativas das ETs, encontrados na PINTEC ao longo dos anos.

A PINTEC tem característica trienal, de tal forma que sua primeira edição (PINTEC 2000) levantou informações relativas ao triênio 1998-2000. Em seguida, foram publicadas as PINTECs 2003, 2005, 2008 e, ao final de 2013, sua quinta edição, PINTEC 2011<sup>8</sup>. Contudo, de um modo geral, as informações relativas a valores monetários, aqui identificados à análise quantitativa, consideram apenas o último ano de referência de cada pesquisa, enquanto a análise qualitativa que contempla os dados não monetários, conta com informações relativas ao triênio correspondente de cada PINTEC.

Para a análise quantitativa, os dados industriais da PINTEC foram corrigidos a partir do índice de inflação IPA-OG (Índice de Preços por Atacado – Oferta Global) da FGV (Fundação Getúlio Vargas) e os relativos ao setor Serviços, pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor). O ano de 2007 foi utilizado como ano-base.

Buscando identificar evolução, foi utilizada uma metodologia específica<sup>9</sup>. Em resumo, as informações da PINTEC 2000 foram consideradas como o parâmetro inicial ( $I_0$ ), a partir do qual se poderia observar se houve avanço positivo ou negativo em relação ao desempenho inovativo das ETs. Para esta avaliação, buscou-se a média dos resultados ( $I_M$ ) das quatro PINTECs consideradas, de tal forma que, se esta média fosse maior que o valor do parâmetro, seria admitida evolução positiva no quesito específico avaliado. Caso contrário, considerar-se-ia redução no interesse inovativo das ETs. Assim,

- Se  $I_M > I_0$  – houve evolução positiva no desempenho inovativo das ETs
- Se  $I_M < I_0$  – houve evolução negativa no desempenho inovativo das ETs
- Tal que:  $I_M$  – Média dos resultados inovativos das ETs referentes

as quatro PINTECs

$I_0$  – Resultado inovativo inicial referente à PINTEC 2000

**8.** Devido ao curto intervalo de tempo disponível entre a divulgação da PINTEC 2011 e a conclusão desta pesquisa, além de mudanças metodológicas entre esta PINTEC e as anteriores, o que requereria tratamento especial de dados, não foi possível incluí-la nas análises aqui desenvolvidas. Pretende-se, contudo, incorporá-la em trabalhos posteriores.

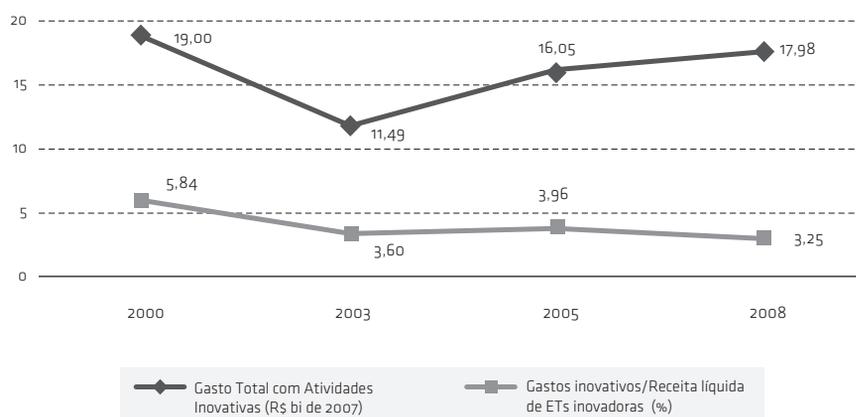
**9.** Maiores informações sobre esta metodologia podem ser encontradas em Barroso (2014).

### 3.2 - Análise quantitativa das atividades inovativas das ETs no Brasil

Esta subseção dedica-se a analisar a evolução dos recursos monetários alocados pelas ETs nas atividades inovativas, cujas informações referem-se ao último ano de referência de cada PINTEC. Serão avaliados os gastos inovativos totais das ETs inovadoras ao longo das pesquisas, bem como a relação entre estes e a receita líquida destas empresas, além da observação dos vários tipos de dispêndios inovativos.

Os dispêndios totais com inovação no ano 2000 (a valores de 2007) foram em torno de R\$ 19,00 bilhões e a média dos dispêndios realizados nos quatro anos da PINTEC (todos a valores de 2007) foi de R\$ 16,13 bilhões. Em relação à receita líquida, os gastos inovativos do ano 2000 representaram 5,18% desta, enquanto na média total dos gastos do período esta proporção foi de 3,69%. Ver Gráfico 1.

Gráfico 1 - Gastos com atividades inovativas totais (R\$ bi de 2007) e em relação à receita líquida das ETs inovadoras – Brasil – 2000, 2003, 2005, 2008



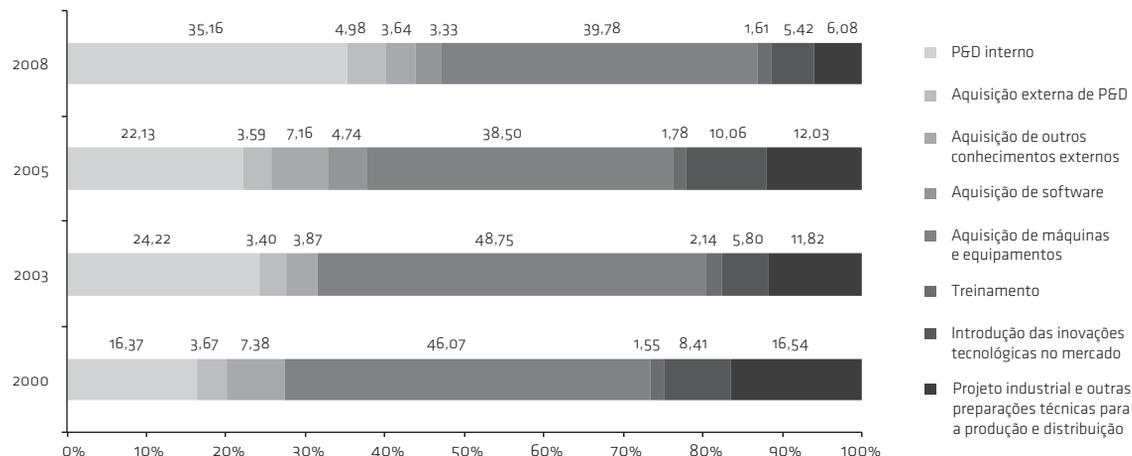
Nota: Elaboração própria.  
Fonte: PINTEC 2000, 2003, 2005 e 2008.

Seguindo a metodologia proposta, pode-se admitir que estes dados apontam para um recuo no empenho inovativo das ETs, tanto quando avaliado a partir dos dispêndios reais totais ao longo do período considerado, quanto no que se refere ao percentual da receita destinado a este fim, caracterizando, em ambos, uma evolução negativa. Isto se configura em um importante resultado desta análise quantitativa, a nortear toda a pesquisa aqui proposta.

Buscando uma avaliação melhor qualificada desses gastos, estes foram desagregados em categorias ou tipos de atividades inovativas. Até a PINTEC 2003 eram consideradas sete categorias. A partir da PINTEC 2005, acrescentou-se a oitava categoria: “Aquisição de software”<sup>10</sup>. O Gráfico 2 detalha a distribuição dos gastos totais das ETs entre as atividades inovativas, ao longo das pesquisas.

**10.** A partir da PINTEC 2005 o item “aquisição de outros conhecimentos externos” foi desmembrado em dois, de modo que surgiu a categoria “aquisição de software”.

**Gráfico 2 – Distribuição dos dispêndios totais das ETs entre as atividades inovativas (%) – Brasil – 2000, 2003, 2005 e 2008**



Nota 1: Ressalva-se que a "aquisição de software" só é considerada a partir de 2005.

Nota 2: Elaboração própria.

Fonte: PINTEC 2000, 2003, 2005 e 2008.

O Gráfico 2 aponta para uma tendência positiva nos gastos com P&D interno em detrimento do gasto direcionado à aquisição de máquinas e equipamentos. Em termos de participação média, a atividade interna de P&D respondeu por 24,47% dos gastos totais com inovação no período, ante uma colaboração de 16,37% no ano 2000, confirmando a evolução positiva do interesse das ETs nesta atividade. Para a aquisição de máquinas e equipamentos, estes percentuais foram de 43,27% e 46,07%, respectivamente, corroborando com o argumento de redução participativa. A trajetória de crescimento do primeiro, em paralelo a de redução do segundo, colocaram estas duas atividades em patamares semelhantes no ano de 2008, 35,16% e 39,78%, respectivamente.

Quando agrupados os gastos totais das ETs com P&D (interno e externo), encontra-se que, no ano 2000, estes respondiam por 20,04% do total de recursos destinados à inovação e passaram a representar, em 2008, 40,14% dos dispêndios. Em compensação, somando os gastos com a compra de bens de capital e de suas atividades complementares, como treinamento e projeto industrial, identifica-se redução contínua de participação, passando de 64,17% em 2000 para 47,47% em 2008. Isto reforça a percepção de que, embora se mantenha a perspectiva de uma estratégia de inovação baseada, preferencialmente, na compra de tecnologia, ganha espaço a busca pelo desenvolvimento próprio de novos conhecimentos.

Corroboram com estes resultados a avaliação da parcela da receita líquida das ETs distribuída entre os vários tipos de gastos inovativos, conforme dados da Tabela 1.

**Tabela 1 – Evolução da parcela da receita líquida das ETs inovadoras distribuída entre os gastos com atividades inovativas (%) – Brasil – 2000, 2003, 2005 e 2008**

Atividades Inovativas	P&D interno	Aquisição externa P&D	Aquisição de outros conhecimentos externos	Aquisição de software	Aquisição de máquinas e equipamentos	Treinamento	Introdução das inovações tecnológicas no mercado	Projeto industrial e outras preparações técnicas para a produção e distribuição
2000	0,85	0,19	0,38	0,00	2,39	0,08	0,44	0,86
2003	0,75	0,11	0,12	0,00	1,51	0,07	0,18	0,37
2005	0,80	0,13	0,26	0,17	1,39	0,06	0,36	0,43
2008	1,02	0,14	0,11	0,10	1,16	0,05	0,16	0,18

Nota: Elaboração própria.  
Fonte: PINTEC 2000, 2003, 2005 e 2008.

Também, com base nesta perspectiva, destaca-se o maior interesse das ETs na atividade de P&D interno, pois conforme a Tabela 1, sua participação na receita líquida mostrou-se crescente, desde 2003, de tal forma que, em 2008, superou com folga (1,02%) o correspondente ao do ano 2000 (0,85%). Contudo, não se pode admitir a existência de evolução positiva, nesta avaliação, na medida em que sua média para o período (0,85%) mostrou comportamento estável em relação ao do primeiro ano considerado (0,85% no ano 2000). Entre todas as atividades inovativas, apenas nesta categoria ocorreu este comportamento indiscutivelmente positivo, qual seja a recuperação do percentual registrado no ano 2000.

A proporção dos gastos com a aquisição de máquinas e equipamentos foi continuamente declinante, representado 2,39% da receita líquida em 2000 e participação média de 1,61%. Porém, manteve a liderança em todos os anos avaliados. Registra-se, contudo, a proximidade entre os percentuais desta categoria e a de P&D interno, no ano de 2008, 1,16% e 1,02%, respectivamente (Tabela 1).

A proposta da subseção seguinte é desenvolver uma análise qualitativa dos esforços inovativos, numa tentativa de complementar os resultados já encontrados e buscar mais elementos para subsidiar as conclusões potenciais desta pesquisa.

### 3.3 - Análise qualitativa das atividades inovativas das ETs no Brasil

Esta subseção estuda aspectos qualitativos das atividades inovativas das ETs no país, com base em oito características observadas na PINTEC: inovação de produto; inovação de processo; ETs com departamento de P&D; pessoal ocupado (PO) nas atividades de P&D; apoio do governo; fontes de informação; parcerias para cooperação e impacto no desempenho das empresas.

Trata-se de uma análise qualitativa, na medida em que, para a maioria dos quesitos de avaliação, o IBGE disponibilizou dados referentes ao número de ETs que declarou ter participado da característica em questão e/ou a importância que a ET atribuiu ao quesito avaliado. Em geral, as informações disponibilizadas foram relativas aos três anos de referência de cada pesquisa.

### 3.3.1 - Características evolutivas das inovações de produto

Foi identificada uma redução da participação das ETs inovadoras na introdução de inovação de produto. A média percentual do período 1998/2008 (77,57%) foi inferior à participação inicial, 79,70%. Estes dados estão representados na Tabela 2, onde estão marcadas as características que mostraram evolução negativa no período.

Tabela 2 – Participação das ETs inovadoras em produto no total de ETs inovadoras, características selecionadas (%) – Brasil – PINTECs 2000 a 2008

Resultados das ETs inovadoras em produto	ETs inovadoras em produto/ Total de ETs inovadoras	GRAU DE NOVIDADE		DESENVOLVEDOR DA PRINCIPAL INOVAÇÃO			
		Para a empresa	Para o mercado nacional	Própria empresa	Outra empresa do grupo	Empresa em cooperação com outras empresas ou institutos	Outras empresas ou institutos
PINTEC 2000	79,70	63,21	56,88	42,63	39,38	10,01	7,97
Média PINTEC 2000 a 2008	77,57	65,42	42,12	55,78	29,10	10,89	4,24

Nota: Elaboração própria.  
Fonte: PINTEC 2000, 2003, 2005 e 2008.

A Tabela 2 mostra que houve forte redução no interesse das ETs em introduzir produtos novos para o mercado nacional (média de 42,12%, significativamente inferior ao percentual inicial, 56,88%) e leve aumento no interesse em inovar apenas para a empresa (65,42% e 63,21%, respectivamente). Em média, a maioria das ETs considerou que “a própria empresa” respondeu pelo desenvolvimento das principais inovações de produto, evoluindo positivamente de 42,63%, na PINTEC 2000, para uma média de 55,78%. Em suma, houve evolução positiva apenas no que se refere ao desenvolvimento próprio e àquele realizado por meio de cooperação com outras instituições, o que representa uma intensificação nos esforços das próprias ETs, em contraposição ao desenvolvimento externo das inovações. Como visto na seção dois, este é um comportamento novo das ETs que se limitavam a adaptar os produtos já lançados na matriz com a colaboração da P&D da própria matriz e passam a fazer desenvolvimento das inovações no país em cooperação com outras instituições locais, em que pese o baixo grau de novidade dos novos produtos.

### 3.3.2 - Características evolutivas das inovações de processo

Houve evolução positiva na participação das ETs quanto à inovação de processo: média participativa de 78,89% das ETs inovadoras, ante 77,56% na PINTEC 2000. Contudo, este maior interesse foi principalmente direcionado à inovação “apenas para a empresa” (53,26% na PINTEC 2000 e 72,05% na média), enquanto se observou perda participativa de ETs na inovação de processo direcionada ao “mercado nacional” (46,74% e 34,29%, respectivamente), conforme observado na Tabela 3.

Tabela 3 – Participação das ETs inovadoras em processo no total de ETs inovadoras, características selecionadas (%) – Brasil – PINTECs 2000 a 2008

Resultados das ETs inovadoras em processo	ETs inovadoras em processo/ Total de ETs inovadoras	GRAU DE NOVIDADE		DESENVOLVEDOR DA PRINCIPAL INOVAÇÃO			
		Para a empresa	Para o mercado nacional	Própria empresa	Outra empresa do grupo	Empresa em cooperação com outras empresas ou institutos	Outras empresas ou institutos
<b>PINTEC 2000</b>	77,56	53,26	46,76	17,81	17,81	10,91	53,48
<b>Média PINTEC 2000 a 2008</b>	78,89	72,05	34,29	16,10	15,67	9,09	59,14

Nota: Elaboração própria.  
Fonte: PINTEC 2000, 2003, 2005 e 2008.

Os principais desenvolvedores das principais inovações de processo, com evolução positiva, foram “outras empresas ou institutos” (média de 59,14%, ante 53,48% na PINTEC 2000). Para todas as demais categorias, houve comportamento com tendência de redução. Salienta-se que além da tendência de redução, a “cooperação” mostrou-se como a de menor importância. Estes resultados atestam para a maior dependência externa das ETs, em relação ao desenvolvimento de inovações de processo, ao contrário do desenvolvimento dos produtos, visto na seção anterior.

### 3.3.3 - Departamento de P&D

Entre as ETs atuantes no país, no período 1998/2008, um percentual médio de 32,13% declarou possuir departamentos de P&D. Tal participação foi significativamente inferior à inicialmente registrada na PINTEC 2000 (38,99%), indicando um interesse declinante das ETs em manter departamentos de P&D no Brasil. Ver Tabela 4.

Tabela 4 – Percentual de ETs com departamento de P&amp;D, em relação ao total de ETs (%) – Brasil – PINTECs 2000 a 2008

	2000	2003	2005	2008	Média anual
<b>ETs c/ depto de P&amp;D (% total ETs)</b>	38,99	32,27	34,27	22,98	32,13

Nota: Elaboração própria.  
Fonte: PINTEC 2000, 2003, 2005 e 2008.

### 3.3.4 - Pessoal ocupado em P&D

Com base na Tabela 5, pode-se constatar uma evolução positiva do PO em atividades de P&D quando comparado ao total de PO nas ETs inovadoras (a média para o período foi de 1,9%, superando a participação do ano 2000, 1,83%). Estes números indicam que as empresas que mantiveram os seus departamentos de P&D aumentaram o número de PO contratado.

De fato, observa-se certa estabilidade na participação do total de PO em P&D sobre o total de PO nas ETs inovadoras: 1,83% na PINTEC 2000 e 1,82%, tanto na PINTEC 2003, quanto na 2008 (Tabela 5). Este percentual demonstra também baixa representatividade destes profissionais no quadro funcional destas empresas, mesmo nas inovadoras. Em resumo, apesar do crescimento absoluto do número de PO em atividades de P&D, sua participação relativa é oscilante e se eleva somente no ano de 2005.

**Tabela 5 – Pessoal ocupado em P&D (em 31/12 do ano de referência de cada pesquisa) e perfil geral de participação do PO nas diversas categorias (%) – Brasil 2000, 2003, 2005 e 2008**

Categorias pesquisadas de PO	2000	2003	2005	2008
PO total em P&D (dedicação exclusiva e parcial)	12.114	11.506	17.163	17.820
PO em P&D/PO no total de ETs inovadoras (%)	1,83	1,82	2,14	1,82

Nota: Elaboração própria.  
Fonte: PINTEC 2000, 2003, 2005 e 2008.

### 3.3.5 - Apoio do governo

As ETs que tiveram suporte do governo para atividades inovativas representaram 12,77% das ETs inovadoras entre 1998 e 2000, observando-se uma evolução positiva, diante da média de 17,63% para as PINTECs 2000 a 2008. A partir da PINTEC 2003 buscou-se um maior detalhamento sobre o apoio governamental. A Tabela 6 mostra o percentual de ETs que utilizou cada programa específico, em relação ao total de ETs que recebeu apoio no período pesquisado.

**Tabela 6 – Participação das ETs que receberam apoio governamental dos diversos programas de governo para inovação (%) – Brasil – 2001 a 2008**

Incentivo fiscal	2001 a 2003	2003 a 2005	2006 a 2008
À P&D	20,10	22,85	42,78
Lei da informática	30,34	25,32	15,58
Subvenção econômica	x	x	8,39
<b>Financiamento à projeto de P&amp;D e inovação tecnológica:</b>			
Sem parceria com universidades ou institutos de pesquisa	x	x	8,43
Em parceria com universidades ou institutos de pesquisa	15,33	24,09	8,38
<b>Financiamento exclusivo para a compra de máquinas e equipamentos utilizados para inovar</b>	42,59	42,64	12,53
<b>Apoio oferecido pelas fund. amparo à pesquisa e RHAÉ (1)</b>	8,28	4,84	3,17
<b>Aporte de capital de risco</b>	4,46	2,64	1,84
<b>Outro programa de apoio</b>	16,11	17,89	28,10

(1) RHAÉ (Recursos Humanos em Áreas Estratégicas)  
Nota: Elaboração própria. Fonte: PINTEC 2000, 2003, 2005 e 2008.

O programa mais utilizado nas PINTEC 2003 e 2005 foi o financiamento à compra de máquinas e equipamentos (42,59% e 42,64%, respectivamente). Contudo, este percentual foi significativamente reduzido na PINTEC 2008 (12,53%), quando o incentivo fiscal à P&D tornou-se o principal programa utilizado pelas ETs (42,78%). Este aumento no interesse das ETs por esforços direcionados à P&D corrobora com resultados anteriormente encontrados, mas indica também a existência de programas de governo para apoiar as empresas locais, incluindo as ETs aqui localizadas. Observa-se uma trajetória de redução em praticamente todos os outros programas mencionados, com exceção de “outro programa de apoio”.

### 3.3.6 - Impacto das inovações no desempenho das ETs: vendas internas e externas e importância dos impactos

Em relação aos impactos das inovações de produto sobre as vendas, são consideradas as inovações implementadas durante o período (triênio) da pesquisa, enquanto o valor das vendas refere-se ao último ano de referência de cada PINTEC. Para a importância dos impactos das inovações de produto e processo, são considerados os três anos das pesquisas.

Conforme Tabela 7, a participação das inovações de produto nas exportações das ETs, além de relativamente baixa, foi se reduzindo. No ano 2000, cerca de 71% das ETs inovadoras em produto declararam que estes não representavam mais do que 10% de suas vendas externas, a menor faixa considerada no questionário. O percentual de ETs inovadoras em produto nesta faixa de participação chegou a alcançar 98,14%, em 2008, mostrando que as exportações não são uma estratégia de comercialização das ETs que buscam a oportunidade do tamanho e o potencial de crescimento do mercado interno brasileiro.

**Tabela 7 – Participação das ETs em relação ao percentual de vendas internas e externas de seus produtos novos ou substancialmente aprimorados – Brasil – 2000, 2003, 2005 e 2008**

Ano das vendas	ETs inovadoras em produto	Participação das ETs conforme percentual de vendas internas de suas inovações de produto (%)			Participação das ETs conforme percentual de exportações de suas inovações de produto (%)		
		Até 10%	De 10 a 40%	Mais de 40%	Até 10%	De 10 a 40%	Mais de 40%
2000	932	26,25	42,03	31,72	71,00	12,95	16,05
2003	654	43,78	32,15	24,07	78,24	9,83	11,94
2005	859	45,06	32,44	22,50	76,44	12,91	10,65
2008	987	41,83	29,35	28,81	98,14	0,41	1,46

Nota: Elaboração própria.  
Fonte: PINTEC 2000, 2003, 2005 e 2008.

Houve redução contínua da proporção de ETs, cujas inovações de produtos representavam mais de 40% de suas exportações, passando de 16,05% em 2000 para 1,46% em 2008. Ocorreu redução também no que se refere à participação das inovações entre 10% e 40% das exportações, cujo percentual de empresas passou de 12,95%, no ano 2000, para 0,41%, em 2008.

O impacto das inovações sobre as vendas internas também mostrou relativa perda de importância. O percentual de empresas que considerou que estes produtos representavam mais que 40% de suas vendas foi de 31,72%, em 2000, atingindo, em 2008, o percentual de 28,81%. Ao mesmo tempo, aumentou a participação de ETs, cujas inovações representaram menos que 10% de suas vendas, de 26,25% das ETs no ano 2000, passaram a percentuais acima dos 40%, a partir de 2003.

Quanto ao impacto das inovações, de produto ou processo, sobre variáveis que podem influenciar o nível de competitividade das empresas, a pesquisa fez uma avaliação com base na classificação de resultados em categorias (produto, mercado, processo, outros impactos) e em níveis de intensidade de importância (alta, média, baixa e não-relevante).

A maioria das ETs inovadoras considerou que o impacto de suas inovações foi alto para a “melhoria da qualidade do produto”, mostrando relativa estabilidade participativa ao longo das pesquisas (média de 53,38% das ETs). Foi também considerada como alta, com relativa estabilidade participativa (média de 54,54%), a importância das inovações sobre a “manutenção da participação da empresa no mercado”.

A maioria das ETs considerou que as inovações mostraram baixo impacto ou não foram relevantes para a “abertura de novos mercados”, “redução dos custos de produção”, “redução dos custos do trabalho”, “redução do consumo de matéria-prima”, “redução do consumo de energia”, “redução do consumo de água”, “redução do impacto ambiental” e em aspectos ligados à saúde e segurança, e enquadramento em regulações relativas ao mercado interno e externo.

É possível argumentar, diante desta perspectiva, que os principais resultados proporcionados pelas inovações implementadas referem-se à manutenção da empresa no mercado, em grande parte, propiciado pela melhoria da qualidade do produto.

### **3.3.7 - Fontes de informações empregadas para inovação: grau de importância**

Observa-se, na Tabela 8, o grau de importância das várias fontes de informação utilizadas pelas ETs para o desenvolvimento de suas inovações durante o período de cada pesquisa.

Tabela 8 – Percentual de ETs inovadoras, conforme importância atribuída a cada fonte de informação para o desenvolvimento de produto e/ou processo inovador (%) – Brasil – 1998 a 2008

CATEGORIAS/ IMPORTÂNCIA	1998 - 2000			2001 - 2003			2003 - 2005			2006 - 2008		
	Alta	Média	Baixa e não relevante	Alta	Média	Baixa e não relevante	Alta	Média	Baixa e não relevante	Alta	Média	Baixa e não relevante
<b>FONTES INTERNAS À EMPRESA</b>												
Departamento de PGD	23,72	6,41	69,87	48,68	11,25	40,07	62,64	11,70	25,66	69,56	20,63	9,81
Outras áreas	47,18	27,49	25,34	45,20	23,12	31,68	40,89	30,39	28,71	48,61	27,18	24,20
<b>FONTES EXTERNAS À EMPRESA</b>												
Outra empresa do grupo	66,14	15,35	18,51	55,84	18,89	25,26	55,11	15,70	29,19	58,43	13,85	27,72
Fornecedores de máquinas, equipamentos, materiais, componentes ou softwares	34,21	27,38	38,42	35,14	26,65	38,20	33,73	23,53	42,75	33,06	22,95	43,99
Clientes ou consumidores	42,47	20,09	37,44	45,75	21,90	32,35	48,42	20,72	30,86	54,94	17,53	27,53
Concorrentes	14,14	23,76	62,11	15,15	21,27	63,58	18,23	20,19	61,58	15,61	21,78	62,61
Empresas de consultoria e consultores independentes	5,23	9,41	85,37	7,59	9,86	82,55	5,61	14,36	80,04	9,93	12,82	77,25
<b>CENTROS EDUCACIONAIS E DE PESQUISA</b>												
Universidades e institutos de pesquisa	6,40	11,86	81,73	9,35	8,84	81,81	8,52	11,22	80,26			
Universidades ou outros centros ensino superior (1)										8,96	14,52	76,52
Institutos de pesquisa ou centros tecnológicos (1)										13,54	13,59	72,86
Centros de capacitação profissional e assistência técnica	4,53	12,29	83,17	5,90	12,56	81,55	7,64	10,45	81,91	7,15	10,61	82,24
Instituições de testes, ensaios e certificações	13,85	15,77	70,39	11,27	16,66	72,08	12,36	17,68	69,96	16,65	19,67	63,68
<b>OUTRAS FONTES DE INFORMAÇÃO</b>												
Aquisição de licenças, patentes e <i>know how</i> (2)	12,14	6,35	81,51	10,00	4,39	85,61	30,58	25,85	43,57			
Conferências, encontros e publicações especializadas	13,54	23,27	63,19	14,71	19,28	66,01	13,60	22,05	64,35	15,76	24,05	60,19
Feiras e exposições	21,87	28,84	49,29	18,45	26,94	54,61	22,97	26,55	50,48	24,78	22,37	52,86
Redes de informações informatizadas	19,47	17,12	63,41	30,21	18,98	50,81	32,21	19,79	48,00	46,44	18,81	34,75

(1) A PINTEC 2008 reagrupou as categorias classificadas como "Centros educacionais e de pesquisa".

(2) A fonte "aquisição de licenças, patentes e *know how*" não é considerada na PINTEC 2008.

Nota: Elaboração própria.

Fonte: PINTEC 2000, 2003, 2005 e 2008.

Entre as fontes de informação, três merecem maior destaque pela elevada importância a elas atribuída: “departamentos de P&D”; “outra empresa do grupo”; e “clientes ou consumidores”. A mudança mais significativa ocorre na importância relacionada às informações originadas dos “departamentos de P&D”. Enquanto, na PINTEC 2000, 23,72% das empresas consideraram sua importância como “alta”, este percentual subiu para 48,68% na PINTEC 2003, alcançando 69,56% na PINTEC 2008. Ou seja, uma fonte considerada, inicialmente, com importância baixa e não relevante pela maioria das ETs, tornou-se a principal fonte de informação utilizada para o desenvolvimento de inovações. Estes dados podem estar refletindo o aumento dos gastos com P&D interno, conforme foi identificado na análise quantitativa desta pesquisa.

Todavia, de forma indiscutível, “outra empresa do grupo” foi considerada ainda com importância alta para a maioria das ETs participantes, em todas as pesquisas, numa média de 58,88% das respostas. Finalmente, mostrou importância crescente para as ETs inovadoras a fonte “clientes ou consumidores”, cuja participação na classificação “alta” foi crescente a partir da PINTEC 2000, superando a maioria na PINTEC 2008. Este fato pode estar indicando que o mercado interno tem exigido esforço das ETs no desenvolvimento de produtos, como visto anteriormente.

Deve-se destacar que, entre as categorias consideradas como menos relevantes, participam importantes fontes potenciais de informação: “universidades e institutos de pesquisa”; “centros de capacitação profissional e assistência técnica”; e “instituições de testes, ensaios e certificações”. Em relação à categoria “universidade e institutos de pesquisas”, ocorreu um reagrupamento desta categoria com outras duas em 2008 – “universidades ou outros centros de ensino superior” e “institutos de pesquisa ou centros tecnológicos” – o que dificulta a avaliação da evolução da importância desta fonte ao longo do período. Entretanto, o crescimento de sua importância entre 2000 e 2005 foi relativamente pequeno, passando de 6,40% para 8,52% a alta importância atribuída pelas ETs a esta categoria. Estes resultados podem estar sugerindo que o SNI até 2005 não havia ainda se fortalecido suficientemente para representar uma fonte de informação destacada para as empresas.

### **3.3.8 - Cooperação para inovação: grau de importância**

O percentual de ETs inovadoras que estiveram envolvidas em arranjos cooperativos oscilou entre as quatro pesquisas, de tal forma que não voltou a alcançar o patamar registrado na PINTEC 2000 (35,86%). As participações nas pesquisas seguintes foram de 24,28% (PINTEC 2003), 30,63% (PINTEC 2005) e nova redução para 28,86% na PINTEC 2008.

A Tabela 9 apresenta a evolução do grau de importância destas parcerias, ao longo dos períodos de investigação da PINTEC.

Tabela 9 – Participação de ETs, conforme importância de cada categoria de parceiro com quem manteve cooperação para inovação (%) – Brasil – 1998 a 2008

CATEGORIAS/ IMPORTÂNCIA	1998 - 2000			2001 - 2003			2003 - 2005			2006 - 2008		
	Alta	Média	Baixa e não relevante	Alta	Média	Baixa e não relevante	Alta	Média	Baixa e não relevante	Alta	Média	Baixa e não relevante
Clientes ou consumidores	37,25	8,95	53,80	42,13	9,84	48,03	41,07	9,89	49,04	37,51	12,19	50,30
Fornecedores	31,18	16,97	51,85	32,82	26,28	40,90	39,27	17,35	43,38	38,83	11,37	49,80
Concorrentes	3,47	4,69	91,84	3,80	3,22	92,98	3,45	5,43	91,13	3,56	3,48	92,96
Outra empresa do grupo	72,87	9,10	18,03	57,14	14,66	28,20	61,63	9,70	28,67	70,53	7,98	21,49
Empresas de consultoria	3,29	7,70	89,01	5,33	9,52	85,15	6,70	16,54	76,75	7,91	10,97	81,12
Universidades e institutos de pesquisa	8,78	13,86	77,36	17,64	18,98	63,38	16,48	15,38	68,14	22,01	12,73	65,26
Centros de capacitação profissional e assistência técnica	4,44	6,83	88,73	4,96	10,17	84,87	5,43	14,92	79,65	2,86	6,83	90,31
Instituições de testes, ensaios e certificações (1)										11,93	14,80	73,28

(1) A categoria "Instituições de testes, ensaios e certificações" foi considerada apenas na PINTEC 2008.

Nota: Elaboração própria.

Fonte: PINTEC 2000, 2003, 2005 e 2008.

Entre todas as categorias avaliadas, a de maior relevância, considerada com importância alta para as relações de cooperação das ETs foi “outra empresa do grupo”, embora com evolução negativa (média de 65,54%).

Para todas as demais categorias, houve predominância de ETs na importância baixa e não-relevante. Foi o caso dos concorrentes (média de 92,22%); empresas de consultoria (83,01%); universidades e institutos de pesquisa (68,53%); centros de capacitação profissional e assistência técnica (85,89%), instituições de testes, ensaios e certificações (73,28%, PINTEC 2008).

Também apenas para a categoria “Outra empresa do grupo”, a maioria das empresas citou o “Exterior” como a localização do principal parceiro de cooperação (média de 92,09%). Em suma, estes resultados parecem novamente indicar que as mudanças ocorridas ao longo dos anos 2000 no SNI local foram incapazes de mudar o padrão de cooperação das ETs em relação à atividade inovativa, conforme observado em estudos empíricos anteriores.

## Conclusão

Inicialmente, este artigo buscou identificar o papel da inovação nas teorias do IDE, ressaltando a visão (neo)schumpeteriana da inovação, como fator dinâmico para o desenvolvimento econômico. Baseado neste referencial dedicou-se à análise empírica de dados sobre atividades e características inovativas das ETs no Brasil, fundamentado em pesquisas de inovação do IBGE, PINTEC 2000 a 2008.

As principais conclusões da análise quantitativa refletiram, no geral, menores esforços inovativos das ETs no país e podem ser resumidas como se segue, levando em conta o critério previamente estabelecido para evolução positiva e negativa das variáveis analisadas: evolução negativa nos gastos reais com inovação, em termos absolutos; evolução negativa na parcela da receita líquida destinada à inovação; a aquisição de máquinas e equipamentos se manteve como a principal atividade inovativa, embora tenha registrado perdas de participação; evolução positiva nos gastos com atividade interna de P&D enquanto parcela dos gastos totais com inovação, e relativa estabilidade percentual enquanto parcela da receita líquida das ETs.

Assim, restringindo-se aos aspectos relativos à alocação de recursos monetários, tem-se dificuldade em defender a existência de um resultado evolutivo positivo nas atividades inovativas das ETs no Brasil, para o período 1998/2008, apesar do ambiente institucional brasileiro caracterizado pela maior inserção no processo de globalização, bem como da conjuntura econômica interna favorável que proporcionou expansão do mercado interno, melhoria do marco institucional do SNI e atração de volumes crescentes do IDE ao país.

Foram também observadas importantes perdas qualitativas. Destaque para o grau de novidade; redução participativa de ETs que mantinham departamentos de P&D no país; evolução negativa para o percentual de ETs inovadoras que estiveram envolvidas em arranjos cooperativos. Entretanto, o PO nas atividades de P&D das ETs que mantiveram os seus departamentos de P&D, elevou-se.

Os produtos novos perderam participação nas vendas das ETs, de tal forma que as inovações implementadas destinaram-se, principalmente, à manutenção da empresa no mercado, em grande parte, propiciada pela adaptação e pela melhoria da qualidade do produto. Predominaram as parcerias de cooperação das ETs com “outra empresa do grupo” (neste caso, houve cooperação com instituições, principalmente, do exterior). Este resultado confirma o padrão dos investimentos das ETs no Brasil observado em estudos empíricos citados na seção dois.

Os resultados referentes às fontes de informação, às relações de cooperação das empresas com outras organizações, além dos dados relativos à

localização dos parceiros envolvidos em cooperação, sugerem que as ETs estabelecidas no Brasil, no período 1998/2008, não foram capazes de intensificar suas relações com o ambiente institucional de inovação do país. As PINTECs mostraram que, entre outras, instituições potencialmente geradoras de conhecimento mantiveram importância “baixa e não relevante” para a maioria das ETs, tais como universidades e institutos de pesquisa; centros de capacitação profissional e assistência técnica; instituições de testes, ensaios e certificações, enquanto outras mais “tradicionais”, como “outra empresa do grupo”, mereceram importância “alta” para a maioria das ETs durante todo o período. Estas características apontam, no geral, para a manutenção da dependência das ETs às suas matrizes e seu limitado relacionamento interinstitucional no país. Este resultado mostra que apesar das mudanças no marco institucional do SNI local, estas não foram capazes de mudar o padrão de cooperação observado em estudos anteriores sobre o comportamento tecnológico das ETs no país.

Por outro lado, importantes mudanças foram identificadas, com evolução positiva para relevantes características do processo inovativo, em especial as relacionadas à atividade interna de P&D. Além do já citado aumento quantitativo dos recursos destinados à P&D interna, o avanço no percentual de ETs que obtiveram apoio do governo para atividades inovativas; elevação da importância do programa de incentivo fiscal à P&D que se tornou o apoio governamental à inovação mais utilizado pelas ETs; os departamentos de P&D locais tornaram-se a principal fonte de informação, considerada com alto grau de importância pela maioria das ETs inovadoras. A interpretação deste resultado sugere que as ETs evoluíram de uma postura mais tradicional, caracterizada pela busca por recursos ou mercado, para outra que mostra interesse na busca por eficiência e/ou ativos estratégicos, motivada por um ambiente concorrencial mais aberto e pelo tamanho e crescimento apresentado no mercado brasileiro.

Estes aspectos positivos validam a ideia de que o desenvolvimento de atividades inovativas, por parte das ETs estabelecidas no Brasil, apresentou algumas melhorias qualitativas ao longo do período 1998 a 2008, em especial relacionadas à atividade interna de P&D, tendo como base diversos âmbitos avaliados, indicando um avanço na qualidade da atividade inovativa realizada pelas ETs. Estes resultados podem estar refletindo características e potencialidades das transformações do SNI local, ocorridas ao longo dos dez anos pesquisados, tais como a criação de novo marco regulatório e de incentivos fiscais emuladores das atividades de inovação.

Conclui-se que embora a realização de atividades inovativas, por parte das ETs, tenha apresentado uma evolução quantitativa negativa, a importância atribuída ao P&D interno evoluiu positivamente indicando uma mudança qualitativa relevante para o período em questão.

Contudo, tendo em vista se tratar de mudanças relativamente recentes, identificadas com fundamento no caráter exploratório da pesquisa que embasou este artigo, estas conclusões carecem de maior tempo de observação, além de informações e investigações metodológicas complementares capazes de consolidar sua compreensão. Em relação à disponibilidade de informações, foi publicada, em 2013, a PINTEC 2011 que, após tabulação especial, poderia indicar se as tendências observadas permanecem ou foram novamente alteradas em direção ao comportamento tradicional das ETs de concentração das atividades de P&D na matriz. Em relação às investigações metodológicas, sugere-se: (i) investigar a influência das mudanças realizadas no marco institucional do SNI brasileiro para explicar a atração do IDE e a mudança qualitativa observada nas atividades inovativas; e (ii) calcular o peso relativo das ETs nas atividades de P&D brasileiras frente às empresas domésticas.

§

## Referências

- ARAÚJO, R. D. Esforços tecnológicos das firmas transnacionais e domésticas. In: *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*. Brasília: Ipea, 2005.
- ARBIX, G.; DE NEGRI, J. A. ; SALERNO, M. S. Inovação, via internacionalização, faz bem para as exportações brasileiras. In: *Proc. XVI Fórum Nacional Economia do Conhecimento, Crescimento Sustentado e Inclusão Social* – INAE – Instituto Nacional de Altos Estudos, Estudos e Pesquisas, n. 61. Brasil: Rio de Janeiro, 2004.
- BARROSO, L. C. *Esforços Tecnológicos das Firms Transnacionais no Brasil: um estudo da primeira década dos anos 2000*. 2014. 298f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- \_\_\_\_\_; HASENCLEVER, L. Evolução do empenho inovativo das ETs no Brasil, ao longo dos anos 2000. In: XVI CONGRESSO LATINO-IBEROAMERICANO DE GESTÃO DA TECNOLOGIA – ALTEC 2015, 2015. Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, 2015.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. (2005) “Tecnoglobalismo e o papel dos esforços de P&D&I das multinacionais no Brasil”, CGEE. Disponível em: <www.cgee.org.br>. Acesso em: 20/04/2013.
- COASE, R. The nature of the firm. *Economica*, New Series, vol. 4, n. 16, nov. 1937, p. 386-405.
- DE NEGRI, F.; LAPLANE, M. Fatores Locacionais e o Investimento Estrangeiro em P&D: evidências para o Brasil, Argentina e México. *Texto para Discussão*, n. 1454. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.
- DUNNING, J. H. Toward an eclectic theory of international production: some empirical tests. *Journal of International Business Studies*. Washington: vol. 11, Iss. 1; p. 9-31, Spring/Summer, 1980.
- \_\_\_\_\_; LUNDAN, S. M. *Multinational enterprises and the global economy*. Basingstoke: Edward Elgar, 2008.
- FGV (Fundação Getúlio Vargas). IGP-M, Índice Geral de Preços – Mercado, Metodologia. Rio de Janeiro: IBRE/FGV (Instituto Brasileiro de Economia), 2010.
- FREEMAN, C. *Technology policy and economic performance: lessons from Napan*. London: Frances Pinter, 1987.
- HYMER, S. (1960). *The international operations of national firms: a study of FDI*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1976.
- IBRE (Instituto Brasileiro de Economia), (2013), Portal IBRE/FGV, Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://portalibre.fgv.br/>. Vários acessos.
- LUNDFVAL, B. A. (Ed.) *National Systems of Innovation: towards the theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter, 1992.
- MATESCO, V. R.; HASENCLEVER, L. (2000) As empresas transnacionais e o seu papel na competitividade industrial e dos países: o caso do Brasil. In: VEIGA, P. M. (Org.). *O Brasil e os desafios da globalização*. Rio de Janeiro: SOBEET, p. 161-192.
- \_\_\_\_\_. Indicadores de esforço tecnológico: comparações e explicações. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 26, n. 3, 1996, p. 457-481.
- OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). *Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação*. 3ª. Ed. Paris: OECD, 2005. Traduzido por Finep, 2006.
- PINTEC (Pesquisa de Inovação Tecnológica): 2008 / IBGE. Coordenação de Indústria. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- \_\_\_\_\_. 2005 / IBGE. Coordenação de Indústria. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- \_\_\_\_\_. (Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica): 2003 / IBGE. Coordenação de Indústria. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- \_\_\_\_\_. (Pesquisa Industrial Inovação Tecnológica): 2000 / IBGE. Coordenação de Indústria. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- RESENDE, M. F. C.; TORRES, D. R. National Innovation System, Trade Elasticities and Economic Growth, XXXVI Encontro Nacional de Economia (ANPEC), 2008, Salvador, 2008.
- SCHUMPETER, J. A. (1911). *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Nova Cultura, 1997.
- SILVEIRA, F.; ROMERO, J. P.; BRITTO, G. Mudança estrutural, Sistema Nacional de Inovações e restrição do balanço de pagamentos: análise teórica e empírica do caso brasileiro. In: XXXVIII Encontro da ANPEC, 2010, Salvador. *Anais...*, 2010.
- SOBEET (Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica). O Comportamento Tecnológico das Empresas Transnacionais em Operação no Brasil, *Carta da SOBEET*, n. 14, São Paulo, 2000.
- \_\_\_\_\_. Recorde de US\$ 34,6 bilhões de ingressos de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) coloca Brasil na Quinta posição entre países em desenvolvimento. Boletim n. 52, ano VII, 28 jan. 2008, São Paulo, 2008.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). *World Investment Prospects Survey 2009-2011*. United Nations, New York and Geneva, 2009. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/diaeia20098\_en.pdf> Acesso em: 02/09/2011.
- \_\_\_\_\_. *World Investment Report*, United Nations, New York and Geneva, 2005.
- VERNON, R. International investments and international trade in the product cycle. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, 1966, p. 190-207.

Recebido em 16/3/2016  
e aceito em 3/5/2016.





Bruno Rodas Oliveira<sup>1</sup>  
 Carlos Pinkusfeld Bastos<sup>2</sup>

## Desenvolvimento econômico e provisão de bens e serviços públicos: aspectos teóricos deste debate

### RESUMO

Entendendo que o acesso a determinados bens e serviços públicos é crucial para um processo de desenvolvimento que preze pela igualdade social, e que este tema nem sempre recebeu a devida atenção, particularmente dentro da teoria do desenvolvimento, procura-se, inicialmente, investigar como tal questão é abordada pelos autores deste campo teórico, assim como o porquê de não o terem explorado de forma sistemática. Em parte, isso parece decorrer de uma excessiva confiança de que os problemas sociais seriam solucionados de forma mais ou menos automática por um processo de acumulação capitalista que resultasse em um nível suficientemente alto da renda *per capita*, algo que historicamente não parece se confirmar. Buscando corroborar os pontos levantados, explicita-se, a seguir, a importância da provisão de bens e serviços públicos para um desenvolvimento mais igualitário, apoiando-se para tanto até mesmo em abordagens fora da teoria do desenvolvimento clássica que reconhecem essa relação em suas análises.

### Palavras-chave

bens e serviços públicos; teoria do desenvolvimento; desenvolvimento.

### ABSTRACT

*In understanding that access to certain public goods and services is crucial to any development process that favours social equality, and that this subject has not always received the attention it deserves, especially within the theory of development, this article begins by looking at how this question is dealt with by authors within this specific theoretical field. It also questions why the subject has not been analysed systematically by these same authors. In part, this appears to be the result of an overly strong belief that social problems can be resolved more or less automatically, through a process of capitalist accumulation that results in a sufficiently high level of income per capita, but historically this does not seem to have been the case. In attempting to corroborate the points raised, the article then clarifies the importance of providing public goods and services to a process of development that is fairer, even backing this up by looking at approaches that lie outside classical development theory and that recognize this relationship in their analyses.*

### Keywords

*public goods and services; development theory; development.*

1. Doutorando em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – PPGE/IE. Fez graduação em Economia na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e mestrado em Economia na UFRJ (PPGE/IE).

2. Professor do Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/URFJ). PhD pela New School for Social Research.

## Introdução

A questão do desenvolvimento econômico passa a ocupar papel central e autônomo dentro da teoria econômica a partir do pós-Segunda Guerra Mundial. A relevância deste tema no debate acadêmico surge como reflexo do contexto histórico daquele período. Em um cenário de descolonização e de Guerra Fria, as ideias desenvolvimentistas respondiam a uma necessidade sociopolítica de se estimular o crescimento e possibilitar o *catch up* de países atrasados aos desenvolvidos (BASTOS e D'AVILA, 2009). Observa-se, então, a uma mudança de paradigma, com a emergência nas décadas de 1940 e 1950 de um “consenso do desenvolvimento”, ilustrado pelo apoio dos órgãos internacionais oficiais a políticas pró-desenvolvimento, sendo a criação da Cepal em 1948, um dos maiores exemplos desta mudança.

A estrutura teórica geral da heterodoxia latino-americana, a qual se funda com o artigo seminal de Raul Prebisch, de 1949 (PREBISCH, 1949), é herdada da teoria do desenvolvimento nascida nos anos 1940. Uma das principais características desta abordagem reside no reconhecimento da oferta ilimitada de mão de obra em vários países ao redor do mundo. Tal ideia é formalizada em 1954 no clássico trabalho de Arthur Lewis, *O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra*.

Diferenças à parte, prevalecia entre as principais vertentes surgidas então a crença de que a acumulação de capital decorrente do processo de industrialização terminaria por absorver o excedente estrutural de mão de obra no setor moderno e de maior produtividade *per capita* da economia, eliminando assim o subemprego e, principalmente, a heterogeneidade estrutural, ao cabo levando à superação do subdesenvolvimento. Mesmo a teoria da Cepal, mais cética quanto a essas possibilidades a partir dos anos 1960, em geral confere um peso excessivo à industrialização capitalista como saída para o desenvolvimento e para a homogeneização social. Embora a atuação do Estado seja central no planejamento desse processo, pouco se fala de seu papel como provedor de determinados bens e serviços públicos à população e, portanto, como fator-chave para a homogeneização dos padrões de consumo e redução das desigualdades sociais, tendo em vista o caráter básico desses serviços e o impacto que normalmente têm no orçamento das famílias mais pobres.

Este trabalho pretende aprofundar tal discussão, qual seja, a de situar a questão dos bens e serviços públicos dentro da teoria do desenvolvimento nascida nos anos 1940, assim como enfatizar a importância da atuação do Estado

nesta frente para um processo de desenvolvimento que preze pela igualdade social. Para tanto, inicialmente serão analisadas, na primeira seção, os elementos analíticos centrais da teoria do desenvolvimento, que, como veremos, em geral estão relacionados ao processo de acumulação de capital; a seguir, serão discutidas as principais ideias prevalentes nesse campo teórico acerca da distribuição de renda e do bem-estar; a questão da relevância da provisão de bens e serviços públicos pelo Estado na análise dos autores da teoria do desenvolvimento será discutida na terceira seção; a seção quatro sintetiza e questiona algumas das crenças que poderiam ter levado os teóricos do desenvolvimento a desconsiderar ou subestimar a importância social da provisão de bens e serviços públicos, além de explorar a relação entre estes últimos, bem-estar e desigualdade; na seção cinco serão consideradas algumas abordagens alternativas que reconhecem a importância do Estado na provisão dos mencionados bens; a última seção conclui.

3. Dado que se supõe que o salário no setor moderno da economia, de maior produtividade *per capita*, permanece próximo ao de subsistência, exogenamente determinado, e que, portanto, o aumento do excedente *per capita* decorrente da expansão do setor moderno é apropriado como lucro. O modelo de dois setores de Lewis (1954) será discutido em maior detalhe na seção dois.

## 1. Elementos analíticos centrais da teoria do desenvolvimento

Com base no entendimento de que o desenvolvimento se constitui em um processo de acumulação de capital com mudanças estruturais, a teoria formulada pelos autores que se incluem na teoria do desenvolvimento, embora em diferentes intensidades, costuma girar em torno de algumas questões centrais que se relacionam a este processo. Uma delas, de pouquíssima divergência entre seus autores, é a questão da restrição de poupança, refletindo a influência do pensamento clássico e, por conseguinte, a ideia de que a velocidade de acumulação na economia se relaciona diretamente com a capacidade de poupar ou com a parcela do excedente que não é consumida. Uma das principais referências a esse respeito é o trabalho de Lewis (1954), em que a elevação da produtividade *per capita* da economia é vista como crucial por possibilitar um aumento da poupança potencial<sup>3</sup> e, logo, dado que se pressupõe a Lei de Say, do investimento, acelerando o processo de acumulação de capital.

Esta questão da aceleração do processo de acumulação do capital se relaciona a um segundo ponto central na teoria do desenvolvimento, qual seja o das externalidades. Ainda que aqui se encontre elementos comuns à teoria marginalista (a aproximação a um paradigma geral de “falhas de mercado”), o enfoque da teoria do desenvolvimento se afasta do daquela (e se aproxima da análise dos teóricos clássicos), ao recair sobre os impactos positivos que determinada atividade econômica gera para o conjunto da economia (os chamados efeitos *spill over*) e especificamente a existência de retornos crescentes de escala que dão origem a mecanismos de causação cumulativa. Esse ponto é tratado

ou por uma análise semelhante à do *Big Push* de Rosenstein-Rodan, na qual as externalidades poderiam ter uma natureza horizontal, isto é, atingiriam em simultâneo a demanda tanto setorial quanto agregada com a coordenação do investimento multissetorial, ou pela abordagem dos modelos de crescimento desequilibrado de Hirschman, em que as externalidades têm uma natureza vertical, afetando as relações de produção/utilização de insumos específicos.

Por fim, outro ponto de destaque na análise dos autores da teoria de desenvolvimento, que, no entanto, não suscita a mesma convergência que os dois anteriores, se refere à questão externa, mais especificamente à restrição ao potencial de crescimento que advém de uma inserção internacional menos dinâmica. Este tema se encontra especialmente desenvolvido na análise centro-periferia da Cepal. De forma geral, segundo os autores que se incluem nesta corrente, o problema deste tipo de inserção menos dinâmica, baseada na exportação de produtos primários, é que, além de estes produtos possuírem elasticidade-renda da demanda menor que a dos manufaturados, seus preços tendem a se deteriorar em relação aos destes últimos e a estarem mais sujeitos às oscilações associadas à conjuntura internacional. O resultado seria uma forte tendência a crises na Balança de Transações Correntes (BTC) e a preservação de uma relação de dependência tecnológica e financeira (para financiar a BTC) em relação ao centro. De forma geral, a solução para os problemas acima passaria, segundo a visão *cepalina*, por um processo de industrialização por substituição de importações, liderado pelo Estado, que permitisse superar a tendência ao déficit estrutural na BTC – via redução da dependência de importações de manufaturados, e aumento de exportações de produtos de maior elasticidade-renda, menos vulneráveis ao cenário externo – e levar ao desenvolvimento.

Percebe-se, pela característica dessa abordagem teórica, que questões de natureza distributiva e mesmo de bem-estar – e o potencial impacto positivo que o Estado teria nesse quesito por meio da provisão de bens e serviços públicos – no geral, não são tratadas de forma prioritária por seus autores clássicos, o que pode sugerir uma excessiva confiança no processo de acumulação de capital como solução de certo modo natural para os problemas sociais. A seção seguinte procurará averiguar e desenvolver este argumento.

## 2. Distribuição de renda e bem-estar na teoria do desenvolvimento

A teoria do desenvolvimento como apresentada acima tem como foco a acumulação de capital e as mudanças estruturais que acompanham este processo. Outras questões, que com o tempo ganharam destaque no debate sobre desenvolvimento econômico e social, como distribuição de renda, desigualdade e

pobreza surgem nas contribuições originais de forma indireta, ou seja, como consequência teórica das mudanças estruturais inerentes ao processo de desenvolvimento econômico. A ênfase da atuação do Estado em ações ligadas aos três tópicos acima – restrição de poupança, externalidades e restrição externa – decorre em boa medida da crença de que o bem-estar geral da população viria como consequência natural do processo de industrialização.

O texto clássico de Lewis, *O desenvolvimento econômico com oferta limitada de mão-de-obra* (LEWIS, 1954), descreve um processo de concentração funcional da renda. À medida que ocorre a industrialização com consequente migração da mão de obra de um setor pouco capitalizado para outro mais capitalizado, dado que o salário permanece próximo ao de subsistência observado no setor não capitalizado, o maior excedente por trabalhador é apropriado como lucro do empresário. Esta tendência à concentração funcional da renda tinha como consequência macroeconômica a aceleração do processo de acumulação de capital, uma vez que a Lei de Say clássica é hipótese implícita do modelo e, logo, maiores lucros resultam em maior investimento e assim mais rápida acumulação de capital. Tal processo cessaria quando o excedente estrutural de mão de obra fosse escasseando, ocorrendo então a virada *lewisiana*, ou seja, a aproximação do salário real à produtividade marginal do trabalho. O final desse processo seria uma situação de equilíbrio marginalista na qual a distribuição funcional da renda seria dada pela produtividade marginal de cada fator em uma situação de pleno emprego de suas respectivas ofertas.

Levado ao extremo, esse raciocínio prevê que primeiro seria necessário crescer, para depois distribuir os benefícios do crescimento por meio do “gotejamento” (*trickle-down*) da riqueza dos mais ricos para os mais pobres. A passagem abaixo de Lewis (1954) exprime essa ideia, ao indicar que a acumulação de capital, necessária ao desenvolvimento, pressupõe um aumento da poupança que se tornaria viável com a concentração de renda nas camadas mais altas:

O problema central do desenvolvimento econômico é que a distribuição do rendimento se altere em benefício da classe poupadora. Praticamente toda a poupança provém daqueles que têm lucros ou rendimentos. A poupança dos trabalhadores é muito pequena [...] Se a poupança nos interessa, devemos concentrar a nossa atenção nos lucros e nos rendimentos. (LEWIS, 1954: 17/18)

É importante salientar, entretanto, que a teoria de Lewis não é normativa, isto é, não defende ou propõe um processo de concentração de renda para o aumento da acumulação de capital. Apenas constata, com a combinação dos mecanismos de formação do salário real, as mudanças estruturais setoriais e a adoção da Lei de Say, que tal concentração leva a um maior crescimento.

Outro texto clássico quanto à trajetória da distribuição de renda é o de Simon Kuznets, de 1955, *Economic Growth and Income Inequality* (KUZNETS, 1955), o qual trata não mais da distribuição funcional, mas sim da distribuição pessoal da renda. Partindo de uma análise empírica da experiência dos principais países desenvolvidos de então, de algumas hipóteses sobre variáveis distributivas, e de características que são intrínsecas às mudanças estruturais que acompanhariam o processo de industrialização,<sup>4</sup> ou o moderno crescimento econômico, Kuznets (1955) chega à conclusão de que tal crescimento leva inicialmente a uma concentração e depois a uma desconcentração da renda pessoal. Essa relação entre desigualdade de renda e crescimento do produto ficou conhecida como “curva de Kuznets”.

O raciocínio por trás de tal curva poderia ser sintetizado da seguinte maneira: nas fases iniciais do crescimento econômico, quando haveria uma rápida transição rumo a uma sociedade industrial e urbana, a desigualdade de renda se elevaria. Isto ocorre basicamente devido ao fato de o setor industrial ser mais concentrado do que o de agricultura,<sup>5</sup> como mencionado na nota dois. Assim, o primeiro efeito de uma transferência considerável de população do campo para a cidade seria uma piora na distribuição de renda. À medida que a industrialização e a urbanização avançam, todavia, haveria uma série de forças que atuariam em favor dos quintis mais pobres da população urbana. Por exemplo, a maior organização e adaptação destes às condições da cidade aumentariam suas possibilidades de incrementar sua participação na renda total. Ademais, caso se elevasse o poder de barganha dessas camadas e isso se traduzisse em novas leis de proteção que visassem compensar os efeitos negativos da rápida industrialização e urbanização, como ocorreu em diversos países desenvolvidos principalmente a partir do final do século XIX e início do século XX, a distribuição de renda também tenderia a melhorar.

Ao contrário do que encontramos em Lewis (1954), a discussão que relaciona a concentração de renda, a maior propensão a poupar e o *feedback* da propriedade dos ativos resultantes de tal poupança na trajetória da concentração de renda são tratados dentro da própria discussão sobre distribuição de renda, sendo que não se faz uma relação de causalidade macroeconômica direta com o processo de acumulação de capital, ou aceleração da acumulação de capital, com base em uma maior concentração de renda.

A hipótese *lewisiana* quanto ao aumento da participação dos lucros na renda/poupança à medida que avança o processo de industrialização, é relativizada pela hipótese de que o consumo conspícuo das classes que poupam – ver Nurkse (1951) e Furtado (1952) –, ao diminuir a parcela dedicada ao investimento, reduziria também a taxa de crescimento. Vale observar que, em relação à distribuição de renda, tal hipótese de consumo conspícuo “excessivo” não tem nenhum efeito. Seu impacto de suposta redução do crescimento

4. Estas hipóteses seriam uma renda *per capita* maior no setor não-agrícola que o agrícola, uma distribuição de renda ou igual ou nunca mais igualitária no setor não-agrícola, e uma queda progressiva da participação do setor agrícola no total da economia.

5. Haveria, ainda, um efeito concentrador de renda advindo da concentração da poupança nas camadas mais altas. Seu efeito cumulativo seria uma concentração crescente da parcela de ativos (*income-yielding*) nas mãos dos mais ricos.

econômico com a apropriação de parte do excedente que poderia ser investido necessita, ademais, que se assuma a validade da Lei de Say, segundo a qual a parcela não consumida da renda gera um investimento de igual montante.

Entretanto, eliminando-se a adoção da Lei de Say, a mesma hipótese de excessivo consumo conspícuo pode vir a ter impactos sobre a distribuição de renda com base na teoria da poupança forçada. Agora, frente a um investimento autônomo dado, seria possível existir uma poupança voluntária menor que a necessária, de modo que a igualação entre investimento autônomo e poupança efetiva somente seria possível com base na redução das rendas contratuais (i.e., salários), ou seja, por meio de um processo de concentração de renda que resultasse na elevação da propensão a poupar da economia. Essa hipótese da poupança forçada, que faz parte da estrutura lógica dos chamados modelos de crescimento de Cambridge,<sup>6</sup> tornou-se usual na literatura brasileira e em princípio relacionava concentração de renda e crescimento econômico. Uma hipótese de política econômica que forneceria uma alternativa a esse processo de concentração de renda seria a taxação dos extratos de renda mais alta e que incorreriam em tal consumo conspícuo.

Finalmente, dentro da tradição desenvolvimentista brasileira, Furtado (1965, 1968) procurou acrescentar mais um elemento aos problemas de crescimento, ao relacionar a tendência à concentração de renda e de sofisticação do padrão de consumo (já explorada em trabalhos anteriores) à elevação da relação capital-produto. Em decorrência de seu padrão de concentração de renda, estagnação de salários, e padrão de consumo de bens sofisticados, a economia brasileira apresentaria uma tendência também à elevação da relação capital-produto, o que, dado determinado nível de poupança, reduziria seu crescimento (BASTOS e D'AVILA, 2009). Com isso, o autor procura incorporar um caráter dinâmico a sua hipótese com uma conexão entre concentração de renda e estrutura produtiva. Segue, em princípio, o modelo de Lewis (1954) de salário determinado exogenamente e cuja evolução não acompanharia os ganhos de produtividade dos setores modernos/capitalizados. Entretanto, para o autor, esse processo de concentração de renda teria como consequência a montagem de uma estrutura de oferta de bens de mais alto valor unitário com elevada relação capital-produto e baixa demanda por trabalho. O impacto dessa elevação da relação capital-produto levaria à queda da acumulação, e a pressão sobre os salários formaria um efeito de retroalimentação que no limite poderia gerar estagnação econômica. A solução para tal problema passaria por uma reestruturação do perfil de demanda, resultando em uma ampliação do consumo de massa (que supostamente teria características estruturais opostas ao consumo suntuário): “como [segundo essa visão de Furtado] é a estrutura da demanda que condiciona o processo produtivo, a proposta de desconcentração de renda

6. A referência clássica deste tema é Kaldor (1956). Serrano (2001) oferece uma apresentação sintética do tema inserindo-o no debate do desenvolvimento na América Latina.

passa prioritariamente pela reestruturação do perfil da demanda, e não por alterações no aparelho produtivo” (COUTINHO, 1979: 6).

Como breve resumo das principais tendências aqui apresentadas se pode ver que, na origem da tradição desenvolvimentista, a questão do aumento da concentração de renda, seja funcional ou pessoal, é descrita como uma consequência estrutural do processo de industrialização e que pelo menos no caso de Lewis (1954) será superada com a elevação do salário real. É razoável perceber subjacente uma hipótese de *trickle down*. Kuznets (1955), por seu lado, ao fazer uma análise histórica nota que há uma tendência a se estabelecer nos países mais ricos políticas tributárias redistributivistas que teriam um efeito de reverter a tendência à concentração de renda dos primeiros estágios da industrialização. A questão da tributação dos extratos de alta renda, cujo excessivo consumo conspícuo reduz a capacidade de investimento nos modelos que seguem a Lei de Say, em certo sentido pode ser considerada como uma opção socialmente mais justa que um mecanismo de poupança forçada, e ao mesmo tempo, também, economicamente menos instabilizadora por evitar a deflagração de processos inflacionários.

Assim, no núcleo duro da tradição desenvolvimentista existe uma associação entre a questão da distribuição de renda e o processo de acumulação de capital e, por exemplo, em Furtado (1965, 1968), a melhoria desta, por meio de mudanças na estrutura sociopolítica e de propriedade, teria um impacto direto sobre a continuação do processo de acumulação. Em suma, supostamente, mesmo que baseado em alterações na distribuição de ativos ou mesmo da estrutura tributária, o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas é compreendido, ou pelo menos subentendido, como passível de gerar uma situação socialmente menos polarizada.

Curiosamente, a questão da importância dos bens e serviços públicos para a composição da cesta de bens das populações de mais baixa renda não parece ocupar lugar de destaque nesta abordagem. É esta constatação que se pretende explorar na seção seguinte.

### 3. Bens e serviços públicos na teoria do desenvolvimento

Não obstante a questão dos bens públicos seja um tema pouco explorado pela literatura do desenvolvimento, não significa que não o seja. Uma rara exceção se encontra no trabalho de Anibal Pinto *Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la distribución*, publicado em 1962. Ao se deparar com a elevada e muitas vezes crescente concentração de renda nos países latino-americanos, Pinto (1962) ressalta a importância de algumas medidas que pudessem

contribuir para se atingir um desenvolvimento mais igualitário. Além da desconcentração da propriedade e de políticas tradicionais como a fiscal (tributação mais progressiva, etc.) e de salários, Pinto afirma ser necessário um papel mais ativo do Estado nas decisões que influenciam a capacidade produtiva e a difusão do progresso técnico, de modo a possibilitar uma ampliação/melhora na oferta dos bens e serviços que tenham maior “peso” no orçamento dos trabalhadores. Tanto o barateamento de *wage goods*, como a provisão gratuita ou subsidiada pelo Estado de serviços básicos, contribuiriam para aumentar o salário real e diminuir as desigualdades sociais:

Evidentemente, uma política que tenha em vista uma maior igualdade (e um desenvolvimento mais satisfatório de um ponto de vista social e, provavelmente, com maior potencial expansivo) terá que retificar com profundidade essas realidades. Desse modo, se os recursos são desviados para as atividades que produzem *wage goods* ou são complementárias às mesmas, não só haverá uma expansão adequada da oferta, mas também, os ganhos de produtividade tenderão a diminuir os preços relativos dos mesmos, acrescentando um melhoramento da renda real das massas.(...) Na experiência britânica do pós-guerra, por exemplo, à influência da tributação se somou uma mudança bastante apreciável no sistema de preços, a qual implicou a *prestação gratuita ou a diminuição relativa do custo de bens e serviços básicos* e o encarecimento considerável de outros que têm importância significativa no padrão de gastos dos setores de altas rendas. No desenvolvimento soviético, dentro de seu marco original, também se percebe a um fenômeno dessa natureza. (PINTO, 1962: 214, *tradução nossa*).

Outro autor, também da Cepal, a ressaltar a importância da provisão de bens e serviços públicos gratuitos ou subsidiados pelo Estado como estratégia para a redução das desigualdades sociais, é o chileno Pedro Vuskovic. Em um trabalho de 1964,<sup>7</sup> intitulado *Una política económica popular*, o autor busca mapear os principais determinantes da crescente desigualdade no Chile, assim como propor um programa de governo popular que pudesse ir contra a tendência à polarização da riqueza, propiciando à economia chilena um desenvolvimento mais igualitário.

O mencionado programa, denominado *Plan de Acción del Gobierno Popular*, pretendia reduzir a elevada desigualdade de renda por meio de uma série de medidas redistributivas, entre as quais inclui a produção de bens padronizados e de baixos preços para os assalariados, a fixação dos preços dos produtos essenciais, e os programas estatais de serviços básicos que beneficiam a massa da população, como os de educação, saúde, moradia, etc.<sup>8</sup>

Embora considerasse que o maior impacto redistributivo proviesse das políticas salariais e de redistribuição da propriedade, Vuskovic (1964) deixa claro que a provisão direta de bens e serviços básicos pelo Estado se configura como um importante instrumento para a homogeneização social:

7. Nessa época, Pedro Vuskovic ainda estava na Cepal. Deixaria seu cargo nesta instituição somente em 1970 para assumir o Ministério da Economia no governo de Salvador Allende.

8. As demais medidas propostas são: redistribuição da propriedade, a política de salários, a política tributária, a distribuição equitativa do crédito, um sistema de previdência social mais justo, o fortalecimento do poder de negociação dos assalariados, e mudanças na estrutura da produção e do abastecimento externo.

Pelo lado dos gastos estatais, é evidente que um maior aumento na construção de moradias para assalariados com seus serviços urbanos correspondentes, a ampliação da educação gratuita primária, a criação de fundos para bolsas de estudos à educação média e superior a filhos de famílias humildes, a eliminação dos subsídios a colégios particulares pagos, a racionalização do sistema de pensões, as reformas no abono familiar, os sistemas de férias para operários e empregados humildes, a ampliação e melhoramento dos serviços de saúde, etc., contribuirão de forma importante para tornar mais eficiente o efeito redistributivo desses gastos. (VUSKOVIC, 1964: 81, *tradução nossa*)

Por fim, Arthur Lewis também chega a reconhecer a importância do acesso a determinados bens e serviços públicos para o bem-estar da classe trabalhadora. Em seu livro de 1955, *The Theory of Economic Growth*, pode-se destacar a seguinte passagem:

Nem há qualquer desculpa para não desenvolver uma gama adequada de serviços sociais – serviços médicos, auxílio desemprego, pensões e similares – na ausência dos quais o trabalhador industrial é forçado a manter um pé no vilarejo de forma que possa retornar a este em caso de necessidade. O efeito seria uma mão de obra mais saudável, mais estabelecida e mais ansiosa por melhorias em seu trabalho. Esses serviços custam mais, porém também são compensados em produtividade extra, assim como em felicidade humana. (LEWIS, 1955 em: LEWIS, 1984: 131, *tradução nossa*)

Mais tarde, comentando sobre a passagem acima, Lewis (1984) deixa ainda mais clara qual era sua intenção àquela época (1955):

Minha preocupação naqueles dias não era com o montante de dinheiro pago aos trabalhadores urbanos, o que eu presumo que estaria diretamente relacionado à produtividade de pequenos camponeses, mas ao invés, com o salário social, especialmente educação, serviços médicos, abastecimento de água, compensação por acidente de trabalho, auxílio desemprego, pensões, etc. Essa rede de provisão social me pareceu, como um social democrata, ser um dos melhores produtos dos últimos 100 anos. Agora como então eu destaco a educação, sobre a qual eu escrevi em 1955 no decurso de um capítulo de trinta e cinco páginas sobre “Conhecimento”, que estava clamando por atenção: “A dificuldade que a educação levanta é que ela é tanto um serviço de consumo como de investimento. Na medida em que é um investimento, contribui diretamente para aumentar o produto”. (LEWIS, 1984: 131, *tradução nossa*)

Fica clara a preocupação de Lewis à época com a “felicidade humana” (*human happiness*) que adviria de um maior acesso a serviços como saúde, saneamento e educação, ainda que também coloque grande ênfase no aspecto econômico resultante, isto é, no aumento da produtividade que tais serviços

proporcionariam. Isso fica explícito quando afirma ter conferido especial atenção à educação, dado seu elevado potencial de retorno.

Cabe reiterar, todavia, que esses são exemplos isolados. No geral esses temas não ganham a devida atenção, nem mesmo nas obras desses próprios autores (mais na obra de Pedro Vuskovic do que nas de Anibal Pinto e Arthur Lewis, porém a primeira certamente é menos influente dentro da teoria do desenvolvimento). Uma hipótese para a falta de atenção conferida pela Cepal à questão dos bens e serviços públicos talvez esteja ligada ao fato de seus autores considerarem inviável financeiramente a provisão gratuita de tais serviços pelo Estado, dada a baixa renda *per capita* dos países periféricos à época. É o que se parece depreender do seguinte relatório assinado pela Cepal:

(...) os países com renda *per capita* equiparável à que os grandes centros industriais possuem desde longa data tendem a imitar as formas atuais de consumo destes últimos, e, como também procuram assimilar sua técnica produtiva, que exige uma grande poupança *per capita*, não é de surpreender que, sendo relativamente escassa a sua renda, esta se veja sujeita a tensões fortíssimas entre a grande propensão a consumir e a necessidade peremptória de capitalizar, e que essas tensões sejam frequentemente resolvidas através de arbítrios inflacionários. Isso se acentua ainda mais quando a essas formas avançadas de consumo direto vem somar-se o crescimento dos serviços do Estado, igualmente exposto, por força das circunstâncias, à sugestão exercida pelas novas modalidades de gastos praticadas nos países de renda elevada, quando não à assimilação de formas avançadas de defesa. Esta última circunstância torna ainda mais imperativo o problema de aumentar a produtividade geral dos países que assim se empenham em adotar formas de consumo próprias do centro. (CEPAL, 1949: 176-7, grifo nosso)

Isto é, à semelhança do ocorrido nos países desenvolvidos, um incremento satisfatório dos gastos públicos nos países periféricos somente seria viável após uma elevação considerável da produtividade. O crescimento dos serviços do Estado em um cenário de baixa renda *per capita*, por mais importante que fosse, acentuaria as já grandes tensões entre o consumo e a necessidade prioritária, como vimos, de se elevar a acumulação. Talvez por isso desconsiderassem a ação direta do Estado na provisão de serviços básicos como parte da estratégia de superação do subdesenvolvimento.

#### 4. Bens e serviços públicos e igualdade social

O ponto central que buscamos ressaltar até o momento é que a questão do acesso a bens e serviços públicos e o do bem-estar a eles relacionado não entrava como um tema central na teoria do desenvolvimento. O que esta de

fato se propunha era investigar o problema do subdesenvolvimento, cuja solução, de modo geral, passaria por um processo de industrialização capaz de eliminar o excedente estrutural de mão de obra. Ao ignorar, ou subvalorizar, o papel do Estado na provisão dos serviços básicos mencionados, os principais teóricos desta corrente parecem depositar uma excessiva fé nos mecanismos de mercado, ou seja, no processo de acumulação capitalista, como solução para os problemas sociais. Os seguintes trechos do clássico *O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Principais Problemas*, de Raúl Prebisch, parecem apontar nesse sentido:

Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países. Ela não constitui um fim em si, mas é o *único* meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas. (PREBISCH, 1949: 72, grifo nosso)

(...)

Do ponto de vista do desenvolvimento econômico, a elevação máxima do padrão de vida [consumo] depende da produtividade, e esta depende, em grande parte, de máquinas mais eficientes [tecnologia]. (PREBISCH, 1949: 135)

Embora ainda assim bastante influente, a ausência de uma teoria sólida do bem-estar, associada a esse otimismo na industrialização para resolver os problemas sociais, acabam por enfraquecer a teoria do desenvolvimento como um todo. Especialmente frente às evidências empíricas de que a industrialização e a elevação da renda *per capita* não necessariamente levam a uma melhora na desigualdade social. Podemos citar como exemplo emblemático o caso do Brasil, que de 1950 a 1980 passa por um intenso processo de industrialização, com taxas médias de crescimento do PIB recordes, sem, contudo, apresentar qualquer melhora na distribuição de renda. Com efeito, o oposto se deu em subperíodos desta trajetória. E mesmo que houvesse melhora na distribuição de renda, isto não significaria necessariamente uma melhora na desigualdade social em um sentido mais amplo. O acesso a alguns serviços básicos pelas camadas mais pobres, como a infraestrutura e serviços de saneamento básico, ou ao transporte público, não decorre automaticamente do aumento na renda disponível ou da distribuição de renda. Depende, sim, da provisão pública e da forma como esta será direcionada.

De um ponto de vista mais teórico, como já insinuado, é razoável especular que a falta de atenção direcionada pela teoria do desenvolvimento à questão dos bens e serviços públicos esteja relacionada a sua crença na Lei de Say e, conseqüentemente, na ideia de que o aumento do gasto público comprometeria a suposta limitada poupança dos países em desenvolvimento e, logo, seu nível de investimento. Entretanto, se, alternativamente, se considera

o Princípio da Demanda Efetiva (PDE) como válido, esse *trade off* direto entre gasto público e poupança privada não necessariamente se verifica. Aliás, supõe-se o oposto, que situações de permanente excesso de demanda sejam mais exceções que regra em uma economia capitalista. Afinal, nestas, as quais são capazes de produzir um excedente significativo acima dos padrões de subsistência normais,<sup>9</sup> a produção normalmente se limita pelo nível de demanda efetiva, seja no curto ou no longo prazo. Pela operação do PDE, as decisões de investir geram poupança agregada por variações na renda e no produto; a acumulação de capital, portanto, depende não das decisões de poupar, mas do crescimento do investimento, o qual, por sua vez, depende do nível e da taxa de crescimento da demanda final (SERRANO e MEDEIROS, 2004). Não há porque se esperar, desse modo, que uma redução no gasto público com aumento da poupança potencial leve automaticamente a uma elevação no investimento. De fato, *coeteris paribus*, ocorreria o inverso: uma queda nos gastos do governo levaria a uma redução da demanda agregada com impacto negativo sobre a indução do investimento e, conseqüentemente, sobre a própria trajetória de acumulação de capital.

Por outro lado, parte da “desatenção” quanto ao papel do Estado na promoção de uma via de desenvolvimento mais igualitária parece encontrar respaldo na crença, ou na percepção de que os países ditos centrais alcançaram o desenvolvimento – aumentando o bem-estar geral e reduzindo as desigualdades sociais de forma mais ou menos automática – por meio de um processo bem-sucedido de industrialização que resultou em um nível alto o suficiente da renda *per capita*.

Porém, como demonstrado em Oliveira (2015), isso não parece ser verdade. Analisando as experiências da Grã-Bretanha e dos EUA entre meados do século XIX e início do XX, o autor verifica que tanto no caso da Grã-Bretanha como no dos EUA a intensificação da industrialização e a rápida urbanização que se seguiu, inicialmente resultaram em uma deterioração das condições de vida nas cidades, expressa pelo descompasso entre a demanda e a oferta de determinados bens e serviços de cunho essencial. Os problemas relacionados às precárias condições de habitação e saneamento, por exemplo, eram patentes ao longo do século XIX.

Esforços efetivos para suprir esse déficit só vieram ao final deste século e início do XX (na Grã-Bretanha antes do que nos EUA), quando já havia algum tempo, a renda tinha alcançado patamares relativamente altos. A existência de um excedente social elevado é, sem dúvida, um componente material importante para garantir uma capacidade produtiva compatível com os programas abrangentes e custosos, mas apesar de condição facilitadora de tal processo a decisão política de sua adoção depende de um conjunto de fatores politicamente determinados. Em ambos os casos a pressão popular foi crucial, especialmente para a difusão do acesso aos sistemas de água encanada e esgotos, após graves surtos de cólera e tifoide.<sup>10</sup>

9. Tal como admitiam os *cepalinos* para o caso da América Latina (SERRANO e MEDEIROS, 2004).

10. A este respeito, ver Fisher, Cotton e Reed (2005) para o caso da Grã-Bretanha; e Larsen (1969) para o dos EUA.

Ou seja, de forma alguma o aumento do bem-estar geral veio como consequência automática do processo de acumulação capitalista, como uma leitura mais linear de alguns teóricos do desenvolvimento parece sugerir.<sup>11</sup> Não só houve certa defasagem entre a expansão da renda *per capita* resultante e a melhora na qualidade de vida das massas decorrente do maior acesso a bens e serviços públicos, como a provisão destes últimos dependeu de uma série de fatores, entre os quais a capacidade mobilizatória da classe trabalhadora parece ocupar papel de destaque.

A ação do Estado no que se refere ao aumento do bem-estar geral, embora necessária na visão de alguns teóricos do desenvolvimento mencionados, nem sempre é defendida como eixo central do processo de desenvolvimento, e normalmente se daria indiretamente por meio do estímulo, planejamento e regulação do processo de industrialização. Apesar de representarem necessidades básicas, o acesso a bens e serviços como saneamento, moradia, saúde, educação e transporte ainda permanece longe de ser universal na quase totalidade do mundo subdesenvolvido, seja porque a provisão pública é insuficiente, seja porque os preços da provisão privada são excludentes. Uma provisão adequada pelo Estado não só estenderia o acesso a parcelas antes excluídas, como também liberaria parte importante do orçamento das famílias mais pobres para o consumo privado, contribuindo para a diversificação deste.

O efeito líquido da provisão de determinados serviços públicos (que entram como bens-salários) pelo Estado sobre o salário real total – entendido como o salário ou consumo real privado, mais o salário real social, ou o consumo real de bens públicos – portanto uma boa *proxy* para bem-estar dos trabalhadores, dependerá em grande medida da forma como for financiada (taxação ou dívida pública), associada ao conflito distributivo sobre determinado nível de produto (CESARATTO, 2005).

Caso o Estado financie o aumento da produção via elevação da tributação, e o salário real já estiver no nível de subsistência (historicamente determinado),<sup>12</sup> o efeito da taxaçoão direta ou indireta recairá somente sobre os lucros. Nesse caso, o efeito sobre o bem-estar dos trabalhadores certamente será positivo, uma vez que o acesso a serviços públicos terá aumentado e o consumo real privado se mantido no nível de subsistência, ou até mesmo se expandido, caso o serviço agora disponível gratuitamente fizesse parte do consumo privado. Se, por outro lado, o salário real estiver um pouco acima do nível de subsistência, uma maior taxaçoão poderá se traduzir em uma queda do salário real privado, a depender da correlação de forças entre trabalho e capital. O fato é que, mesmo nesse caso, o mais provável é que o bem-estar dos trabalhadores, ou seja, seu salário (consumo) real total, frente ao aumento da provisão de bens e serviços públicos pelo Estado, ainda assim aumente. Isso porque o Estado deverá prover

11. Sempre se pode argumentar que os autores do desenvolvimento podem ter “pecado por omissão” pelo fato da discussão de bens públicos sociais não ser objeto estrito do objeto de seu campo. Ainda que se aceite ao menos em parte tal argumento não há dúvida que a narrativa criada pela teoria do desenvolvimento acabou por diminuir a importância, acerca do debate intelectual da área, da provisão de tais bens para que ocorra um verdadeiro desenvolvimento econômico e social.

12. De acordo com a abordagem clássica do excedente, o conceito de salário de subsistência remete às necessidades básicas dos trabalhadores, determinadas por condições históricas e não fisiológicas. Para o economista David Ricardo, esse nível de subsistência (ou consumo necessário), por depender dos “hábitos do país”, “podem variar não só de país para país, mas também num mesmo país nos diferentes estágios de melhoria nacional” (GAREGNANI, 1984: 294, tradução nossa).

bens anteriormente inacessíveis a um preço menor (quando não nulo) que o praticado normalmente no setor privado.

Isso sem mencionar o impacto da criação direta de empregos públicos envolvida nesse processo, impacto este expresso na redução do desemprego e da informalidade, e na maior sustentabilidade financeira da própria provisão pública de bens e serviços, tendo em vista o possível efeito positivo sobre a receita tributária (KERSTENETZKY, 2011).

A característica mão de obra intensiva de muitos desses bens e serviços sociais contribui para aumentar o emprego e a renda e, por conseguinte, reduzir o excedente estrutural de mão de obra, problema central para os autores citados acima. Por exemplo, tanto Nurkse (1951), como principalmente Furtado (1952), afirmavam que um dos principais problemas para o desenvolvimento, como já mencionado, consistia na incorporação nos países periféricos de padrões de consumo sofisticados associados a técnicas do mundo desenvolvido intensivas em capital, o que impediria a absorção do excedente estrutural de mão de obra e, logo, o aumento do nível de salários dos trabalhadores. O aumento na oferta pública de serviços tais como educação e saúde deveria, por essa lógica, ser estimulado, uma vez que são intensivos em mão de obra.

Este tema se mostra especialmente relevante quando verificamos ainda hoje as disparidades observadas nos padrões de consumo inclusive em países desenvolvidos como os EUA. Se por um lado as camadas mais pobres têm acesso cada vez maior a bens privados de luxo, seja por meio de crédito ou pela redução nos preços destes, por outro, se veem muitas vezes à margem do consumo de serviços básicos como saúde e educação.

**13.** A esse respeito, convém notar que a ideia do acesso gratuito universal a determinados bens e serviços públicos de cunho social já estava contida em outras iniciativas de discussão de políticas tais como no relatório que deu origem ao Plano Beveridge, na Inglaterra, no início de 1940. Tal plano, que legitimou em 1946 um sistema nacional, universal e gratuito de assistência médica na Inglaterra (National Health Service), propunha combater o que definia como os cinco grandes males da sociedade: a vontade, a doença, a miséria, a ignorância, e a ociosidade; o que seria feito, segundo Gough (2005), por meio, respectivamente, da proteção social e transferência de renda, de serviços de saúde (tanto preventivo como curativo), da moradia e planejamento urbano, da educação, e de políticas de emprego. Para uma análise mais detalhada da evolução das ideias sociais que culminaram na formação dos *Welfare State* do pós-guerra, ver Dedecca (2014).

## 5. Bens e serviços públicos fora da teoria do desenvolvimento clássica

Embora a relevância da questão dos bens e serviços públicos tenha sido pouco apreciada dentro da teoria do desenvolvimento clássica, conforme demonstrado acima, outras abordagens, fora deste campo teórico específico, assimilaram a importância deste tema para um processo de desenvolvimento mais igualitário, e, portanto, merecem ser analisadas em maior detalhe. Um dos poucos autores à época da teoria do desenvolvimento clássica que se inclui nesse grupo de abordagens foi John Kenneth Galbraith.<sup>13</sup> Mais recentemente, podemos destacar as análises de alguns autores brasileiros, para os quais a atuação do Estado nessa frente também é vista como central.

### 5.1 John Kenneth Galbraith

Analisando a economia norte-americana ao final dos anos 1950, Galbraith (1958) atenta para dois problemas inter-relacionados, cuja solução dependeria, impreterivelmente, da intervenção estatal, mais especificamente do aumento da oferta de bens e serviços públicos gratuitos ou subsidiados.

Em primeiro lugar, constata uma tendência ao desequilíbrio entre a oferta de bens e serviços privados de um lado, e a dos públicos de outro. Isto porque a produção de bens privados tenderia a correr na frente da dos públicos. Os consumidores de bens privados são frequentemente induzidos a comprar mais e mais por estratégias de marketing e pelo estímulo à emulação do consumo alheio. Com o auxílio dessas “forças”, a oferta de determinados bens privados acaba por gerar um potencial de expansão da demanda, central no entendimento da expansão das economias capitalistas. A oferta de bens públicos, no entanto, não opera desta maneira e, portanto, tenderá a ficar, tudo o mais constante, para trás. Seu aumento dependerá muito mais de aspectos políticos, estruturalmente mais complexos e associados à correlação de forças entre os setores da sociedade. Sua tendência será, dessa forma, de caminhar sempre atrás da oferta de bens e serviços privados.

Segundo Galbraith (1958), a provisão de bens e serviços públicos deveria, contudo, evoluir conjuntamente à de bens privados, pelos menos a níveis mínimos capazes de manter certo equilíbrio social (chama essa relação satisfatória entre a oferta privada e pública de *Social Balance*). Caso isso não ocorra (ou seja, haja um *Social Imbalance*), haverá uma tendência à desordem social, afetando até mesmo a *performance* econômica. Um exemplo óbvio desse tipo de desequilíbrio se verificaria com um aumento no consumo de bens privados – e, logo, no descarte de embalagens – sem que haja uma infraestrutura e serviços adequados de saneamento:

Quanto maior a quantidade de bens que as pessoas procuram, maior a quantidade de embalagens que elas descartam e maior a quantidade de lixo que terá que ser carregada. Se os serviços apropriados de saneamento não são providos, a contrapartida da crescente opulência será a profunda imundice. (GALBRAITH, 1958: 45, *tradução nossa*)

Obviamente que esses desequilíbrios tendem a afetar desproporcionalmente as parcelas mais pobres da população, seja porque não têm condições financeiras para buscar alguns desses serviços no setor privado, quando disponível, seja porque seu poder de barganha frente ao governo é menor: quando este tiver a oportunidade de prover ou expandir a provisão de determinado serviço básico, certamente o fará primeiro nos bairros mais nobres para depois chegar aos mais pobres. Isso sem contar a priorização de determinados serviços públicos que beneficiam diretamente as grandes empresas industriais, como a provisão de estradas para os carros da poderosa indústria

automobilística, ou as encomendas às indústrias de armas com o pretexto de defesa nacional. Segundo Galbraith (1973), esta distorção de prioridades é reflexo claro da influência que os estratos mais poderosos do setor privado têm sobre o setor público. Não seria apenas um erro excepcional em um sistema excelente, mas sim “uma característica tão intrínseca da economia moderna quanto o movimento errático num bêbado” (GALBRAITH, 1973: 296).

Essa constatação nos leva a um segundo ponto para o qual Galbraith (1973) chama a atenção. Não obstante o intenso processo de desenvolvimento pelo qual passou a economia norte-americana nas décadas precedentes a 1950 e a significativa redução na taxa de pobreza que o acompanhou, esta ainda persistia em determinados estratos da população. Por mais que o nível de renda *per capita* seja considerado alto, muito acima do nível estabelecido para a linha da pobreza, isso não significa que a distribuição daquela (renda) se dará de modo a eliminar esta última (pobreza), ou até minimizá-la, automaticamente. A atuação do Estado na garantia de condições adequadas de vida à população mais pobre se faz crucial, segundo o autor, para melhorar o bem-estar dessas camadas e romper com o ciclo de pobreza intergeracional que o capitalismo por si só tende a preservar:

(...) Se os filhos das famílias pobres tiverem escolas de bom nível e se a frequência for garantida; se as crianças, embora mal alimentadas em casa, receberem boa comida na escola; se a comunidade se dispuser de serviços de saúde adequados e se o estado físico das crianças for mantido sob rigorosa observação; se houver oportunidades, para os que mostrarem capacidade, de receber um grau maior de instrução independentemente do meios; e se, de modo especial, no caso de comunidades urbanas, a moradia for ampla e os padrões de habitação forem obedecidos, se as ruas forem limpas, as leis cumpridas e a recreação suficiente - então haverá boas possibilidades de que os filhos dos muito pobres cheguem à idade adulta sem desvantagens inibidoras.(...) A pobreza é autoperpetuável porque as comunidades mais pobres são mais pobres nos serviços que a eliminariam. Para erradicar a pobreza eficientemente, precisamos, de fato, investir além da proporção nas crianças das comunidades pobres. É lá que escolas do melhor nível, serviços de saúde de alta qualidade, condições de nutrição e recreação são mais necessários a fim de compensar o baixíssimo investimento que as famílias podem fazer em sua própria prole. (GALBRAITH, 1973: 307-308)

Assim a provisão do bem público de uma educação de qualidade, além de possibilitar uma maior diversificação da cesta de consumo, ao funcionar como um salário indireto, liberando renda para a elevação do consumo privado, proporciona às crianças das comunidades pobres, melhores condições para, no futuro, romperem com a pobreza intergeracional.

Concluindo, para Galbraith (1973), tanto o desequilíbrio entre a oferta de bens e serviços públicos e privados (*Social Imbalance*) como o problema a ele

relacionado da pobreza e desigualdade exigem uma ampla provisão de bens e serviços públicos gratuitos ou subsidiados pelo Estado, especialmente para as camadas menos favorecidas:

Ficará claro que, em excepcional medida, o remédio para a pobreza conduz às mesmas necessidades que o equilíbrio social. As limitações que confinam as pessoas no gueto são as que resultam de investimentos insuficientes no setor público. E os meios para escapar dessas limitações e romper a cadeia em gerações futuras – melhor nutrição e saúde, melhor educação, mais e melhores moradias, melhor transporte público, um ambiente inspirador de uma participação social eficaz – todos, com raras exceções, demandam um investimento maciçamente superior no setor público. (GALBRAITH, 1973: 308)

## 5.2 Abordagens brasileiras recentes

Entre as abordagens mais recentes, as de autores brasileiros como Lavinas (2007, 2013a, 2013b), Fagnani (2014), Draibe (1997), Kerstenetzky (2012) e Kerstenetzky e Kerstenetzky (2015) são bastante categóricas quanto à importância da provisão de bens e serviços públicos pelo Estado. De forma geral defendem que uma estratégia efetiva de combate à pobreza e à desigualdade não deveria estar centrada em programas de transferência de renda monetária a um determinado público-alvo, como tendeu a ocorrer na América Latina recentemente, mas sim em um amplo sistema de proteção social que incluísse *também* o acesso universal a uma gama de bens e serviços considerados essenciais.

Com um enfoque um pouco diferente, Carlos Medeiros também vem insistindo na questão dos bens públicos em diversos trabalhos (MEDEIROS, 2003, 2005, 2012, entre outros). Seu argumento parte da constatação de que a oferta de certos tipos de infraestrutura e de serviços não pode ser atendida pelo setor privado, pois não seria do ponto de vista mercantil suficientemente atrativo. Assim, por mais desenvolvido que for o domínio privado, o papel do Estado nesse quesito é fundamental, seja na produção direta ou no estímulo à produção dos mencionados bens e serviços sociais. Adicionalmente, alguns serviços essenciais, quando providos privadamente, sob a lógica do mercado, se tornam excludentes à parcela mais pobre da população, ou comprometem excessivamente seu orçamento, prejudicando o consumo de outros itens.

O autor observa, então, que uma melhora sustentável na desigualdade social requer tanto avanços no mercado de trabalho (queda do desemprego, redução da informalidade etc), associados a ganhos salariais – principalmente nos estratos inferiores – e a transferências nominais de renda, como também investimentos públicos em infraestrutura e serviços básicos. As maiores dificuldades costumam se encontrar nesta última frente:

Mas, na maioria dos países, o maior desafio contemporâneo situa-se na difusão para o conjunto da população de condições adequadas de moradia, infraestrutura e bens coletivos. A simples distribuição de renda que advém de um aumento nos salários, ou em pensões, ou em outra transferência nominal de renda, não se traduz num acesso completo a estes serviços. Sua demanda não pode ser atendida por forças de mercado porque eles dependem de investimentos públicos em infraestrutura. (MEDEIROS, 2005: 475)

Quanto maior o peso no orçamento das famílias de mais baixa renda, maior será o impacto redistributivo de provisão pública, gratuita ou subsidiada, do bem em questão, uma vez que representará um aumento real no poder aquisitivo desses estratos. Esse tipo de medida é crucial para a diversificação do consumo privado e, logo, para o aumento do bem-estar geral. Conforme Medeiros salienta, foi a expansão das transferências *in kind* nos países industriais um dos principais fatores a possibilitar o desenvolvimento da uma sociedade de consumo de massa:

Na maioria das sociedades industrializadas, a provisão de subsídios e construção de infraestrutura de habitação e transportes ao lado da expansão de serviços públicos nas áreas de educação e saúde foi a base para a evolução e modernização dos padrões de consumo. Com efeito, a difusão de um padrão de consumo privado socialmente homogêneo para a maioria da população se deu num contexto e dinâmica social que eliminou a miséria e a pobreza com a construção do estado de bem-estar e com a provisão direta ou subsidiada de bens e serviços públicos (estratégicos) na educação, saúde, eletrificação, saneamento básico, setores não fordistas. (MEDEIROS, 2012: 6)

## Considerações finais

Buscou-se com este trabalho discutir a relevância da provisão de bens e serviços públicos na teoria econômica e para o processo de desenvolvimento econômico e social. Inicialmente, o foco residiu em situar esse debate dentro da literatura heterodoxa da teoria do desenvolvimento, bem como questionar a limitada atenção conferida por esta a um tema que nos parece ser de extrema importância.

Diversos fatores parecem ter contribuído para essa “desatenção”, sejam de ordem teórica, por exemplo, ao adotar a Lei de Say como princípio de determinação da renda no longo prazo, sejam por não considerarem, de fato, que a provisão pública fosse de tamanha relevância para o bem-estar da população, ou ainda por centrarem suas atenções em outras questões. O ponto é que, mesmo nas análises mais heterodoxas da teoria do desenvolvimento, como a do Cepal e de seus teóricos, o foco não recaía diretamente sobre o bem-estar

e as desigualdades sociais. Assim, ao tratarem da questão da distribuição de renda, permanecia subentendido que o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas fosse capaz de conceber uma sociedade mais homogênea. Isto é, passa-se uma ideia implícita de excessiva fé nos mecanismos de mercado para se resolver os problemas sociais. Ao subestimar, ou mesmo ignorar essa dimensão do desenvolvimento econômico e social, a teoria do desenvolvimento parece não incorporar em sua reflexão a verdadeira natureza histórica das mudanças dos padrões de desenvolvimento socioeconômicos ocorridas nos países que se industrializaram no século XIX. Como analisado detalhadamente em Oliveira (2015), a experiência da Grã-Bretanha e dos EUA demonstra que o aumento do bem-estar das massas ao final do século XIX e início de XX, longe de vir como consequência automática do processo de acumulação capitalista, dependeu, também, da provisão de bens e serviços públicos de cunho social e que este aumento, por sua vez, refletiu em grande medida a maior capacidade de organização de movimentos sociais e trabalhistas.

Como consequência (ou mesmo causa) desse raciocínio, a relação entre a distribuição de renda e o bem-estar na teoria do desenvolvimento aparece um pouco nebulosa. Um aumento no salário real das camadas mais baixas decorrente de uma elevação na produtividade média do sistema e que gere uma redução na pobreza e na desigualdade de renda certamente elevará o bem-estar dessas pessoas, na medida em que possibilita certa diversificação em seus padrões de consumo privado. Entretanto, como se buscou enfatizar ao longo do exposto acima, até mesmo baseado em análises que se encontram fora da teoria do desenvolvimento clássica, a oferta de alguns bens e serviços (saneamento, por exemplo), essenciais para níveis mínimos de vida, somente é viável pela via estatal e, portanto, o acesso a estes dependerá de outros fatores que não a renda monetária e sua distribuição entre os estratos da sociedade. E mesmo nos casos em que a oferta é atrativa ao setor privado (saúde, educação, etc.) e seus preços acessíveis a algumas camadas de menor renda, a provisão estatal tenderá a ser mais vantajosa: quando não gratuita, normalmente apresentará preços menores, dada a ausência de compromisso com o lucro. Assim, o aumento do bem-estar decorrente do acesso a bens e serviços públicos, gratuitos ou subsidiados, poderá se dar ou diretamente pelo acesso a serviços antes inacessíveis (seja pelos preços elevados no setor privado ou pela oferta pública inexistente), ou indiretamente pelo aumento do salário real que a provisão pública possibilita, ao apresentar preços menores que o setor privado, ou mesmo nulos.

Daí a importância da intervenção do Estado nesse âmbito. O caminho para um desenvolvimento mais inclusivo, que efetivamente leve a uma sociedade mais igualitária, deve prezar não só pela segurança monetária, mas também pelo acesso universal a condições adequadas de vida, incluindo bens e serviços como saneamento básico, moradia, transporte, saúde e educação.

§

## Referências

- BASTOS, C. P.; D'AVILA, J. G. "O Debate do Desenvolvimento na Tradição Heterodoxa Brasileira". *Revista de Economia Contemporânea*, vol.13, n. 2, Rio de Janeiro, 2009, p. 173-199.
- CEPAL. (1949) "Estudo econômico da América Latina". In: BIELCHOWSKY, Ricardo (Org). *Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal. Volume 1*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- CESARATTO, S. "Pension Reform and Economic Theory. A Non-Orthodox Analysis". Edward Elgar Publishing Limited, 2005.
- COUTINHO, M. "Distribuição de Renda e Padrões de Consumo: Alguns autores em torno da tradição cepalina", ensaios FEE, vol.1, n. 1, 1979.
- DEDECCA, C. S. "A Redução da Desigualdade e Seus Desafios". In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- DRAIBE, S. M. "Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais". São Paulo em Perspectiva, 1997.
- FAGNANI, E. "Fragmentação da luta política e agenda de desenvolvimento". Instituto de Economia UNICAMP, jul. 2014.
- FISHER, J.; COTTON, A. P.; REED, B. J. "Learning from the past: delivery of water and sanitation services to the poor in 19<sup>th</sup> century Britain". *WELL Briefing Note* 9, 2005.
- FURTADO, C. (1952) "Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico". Em: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Memórias do Desenvolvimento*, ano 1, n. 1, jun. 2007.
- \_\_\_\_\_. "Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina". Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- \_\_\_\_\_. "Um projeto para o Brasil". Rio de Janeiro, Saga, 1968.
- GALBRAITH, J. K. (1958) "The Case for Social Balance – The Affluent Society". In: *The Essential Galbraith*, Houghton Mifflin Company, Boston – New York, 2001.
- \_\_\_\_\_. (1973) "A Economia e o Interesse do Setor Público". São Paulo, Pioneira, 1988.
- GAREGNANI, P. "Value and Distribution in the Classical Economists and Marx". *Oxford Economic Papers* 36, 1984, p. 291-325.
- GOUGH, Ian. "European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries". Arusha Conference, "New Frontiers of Social Policy", 2005.
- KALDOR, N. (1956) "Alternative Theories of Distribution". *Review of Economic Studies*, vol. 23, n. 2, 2006, p. 83-100.
- KERSTENETZKY, C. L. "Políticas sociais sob a perspectiva do Estado de Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o catching up social brasileiro". CEDE, UFF, Niterói, 2011.
- \_\_\_\_\_. "O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão – A Reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo". Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, cap. 9, 2012.
- \_\_\_\_\_; KERSTENETZKY, J. "O Estado (do Bem-Estar) como Ator do Desenvolvimento – uma história das ideias". Dados, vol. 58, n. 3, 2015, p. 581-615.
- KUZNETS, S. "Economic Growth and Income Inequality". *The American Economic Review*, Volume XLV, Number One, March, 1955.
- LARSEN, L. H. "Nineteenth-Century Street Sanitation: A Study of Filth and Frustration". *Wisconsin Magazine of History* 52: 239-247; n. 3, Spring 1969.
- LAVINAS, L. "Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social". *Ciência e Saúde Coletiva*, 2007.
- \_\_\_\_\_. "21<sup>ST</sup> CENTURY WELFARE". *New Left Review*, Nov. Dec. 2013a.
- \_\_\_\_\_. "Latin America: Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection". *desigualdades.net*, Working Paper Series 51, Berlin: *desigualdades.net* International Research Network on Independent Inequalities In Latin America, 2013b.
- LEWIS, W. A. (1954) "O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra". In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). *A economia do subdesenvolvimento*. Forense, 1969.
- \_\_\_\_\_. "Development Economics in the 1950s". In: MEIER, G. M.; DUDLEY, S. *Pioneers in Development*. Published for the World Bank. Oxford University Press, 1984.
- MEDEIROS, C. A. "A Evolução da Composição da Demanda das Famílias Brasileiras entre 2003-2009", dez. 2012. \_\_\_\_\_ "Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil". *Ensaios FEE*, Porto Alegre, vol. 24, n. 2, 2003, p. 323-350.
- \_\_\_\_\_. *Liberalização Comercial e Financeira e seus Efeitos sobre Crescimento, Emprego e Distribuição de Renda nos Países Latino-Americanos*. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Economia Contemporânea, vol. 9, n. 3, 2005.
- NURKSE, R. (1951) "Problemas da Formação de Capitais em Países Subdesenvolvidos". Em: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Memórias do Desenvolvimento*, ano 1, n. 1, jun. 2007.
- OLIVEIRA, B. R. "Desenvolvimento Econômico e Provisão de Bens e Serviços Públicos: Considerações Teóricas e Evidência Histórica". *Dissertação de Mestrado*, Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), UFRJ – IE, 2015.
- PINTO, A. "Notas sobre la Distribución del Ingreso y la Estrategia de la Distribución". *El Trimestre Económico*, n. 115, julio-septiembre de 1962.
- PREBISCH, R. (1949) "O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de problemas principais". In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos do pensamento na Cepal*. [S.l.]: Record, vol. 1, 2000.
- SERRANO, F. "Acumulação e Gasto Improdutivo na Economia do Desenvolvimento". In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (Orgs.). *Polarização Mundial e Crescimento*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_; MEDEIROS, C. "O Desenvolvimento Econômico e a Retomada da Abordagem Clássica do Excedente". *Revista de Economia Política*, vol. 24, n. 94, abr.-jun./2004, p. 238-256.
- VUSKOVIC, P. (1964) "Una política económica popular". In: *Pedro Vuskovic Bravo, Obras Escogidas Sobre Chile (1964-1992)*. Compilador: Raúl Maldonado. Caracol Servicios Editoriales, 1993.

Recebido em 24/5/2016

e aceito em 26/8/2016.



Leonardo Dondoni Dutra<sup>1</sup>  
 Júlio Cesar Albuquerque Bastos<sup>2</sup>

## Atuação regional da firma bancária em um contexto de elevada desigualdade regional. O caso do Brasil: 2000-2012

### RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar as estratégias diferenciadas da firma bancária de gestão do ativo em um contexto de elevada desigualdade de produto/renda, em termos regionais, para o período 2000-2012. Os indicadores foram construídos com base nos dados das *Estatísticas Bancárias por Municípios* do Banco Central do Brasil. Mostra-se inicialmente a desigualdade na distribuição do crédito no Brasil e, em seguida, as estratégias diferenciadas de gestão do ativo pelos bancos a nível regional por intermédio da desagregação da variável crédito em termos de maturidade de suas concessões. Conclui-se que, movida em direção a uma maior preferência por liquidez, ancorada pela sua percepção quanto a um futuro incerto e baseada na expectativa reinante da lógica do mercado, a firma bancária discrimina sua atuação regional em busca de uma maior rentabilidade em termos de ativo. Tal fato acaba por criar prerrogativas para inserção de políticas públicas para ocupar esse hiato financeiro e promover a expansão econômica regional.

### Palavras-chave

firma bancária; desigualdade regional; preferência pela liquidez; crédito regional.

### ABSTRACT

*The purpose of this article is to present the different strategies used by banking firms to manage assets within a context of high levels of regional product/income inequality, covering the period from 2000 to 2012. The indicators used are based on data provided by the Central Bank of Brazil in its Estatísticas Bancárias por Municípios (Banking Statistics per Municipality) report. The article begins by outlining the inequality of credit distribution in Brazil. It then shows the different asset management strategies adopted by banks on a regional level, through the breakdown of the credit variable in terms of the maturity periods of its concession. The conclusion is that, guided by a greater preference for liquidity, which is in turn based on a perception of an uncertain future and on the prevailing expectations of market logic, banks tend to discriminate in terms of their regional operations in search of better returns on assets. This fact ends up creating prerogatives for the adoption of public policies aimed at filling this financial void, and at promoting regional economic expansion.*

### Keywords

*banking firm; regional inequality; liquidity preference; regional credit.*

1. Economista da Eletrobras, doutorando no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense (PPGE-UFF).

2. Professor Adjunto da UFF.

## 1. Introdução

A concessão de crédito é considerada na tradição keynesiana como de fundamental importância para o funcionamento de economias modernas.<sup>3</sup> Ao ofertar crédito, a firma bancária, utilizando de sua prerrogativa singular de captadora de depósitos junto ao público, cria moeda. Na tradição keynesiana a moeda não é neutra, pois afeta o nível de produção e, conseqüentemente, o volume de emprego e renda. Essa não neutralidade decorre da hipótese de que decisões são tomadas sob incerteza não probabilística (distinta de risco), e, portanto, comportamentos racionais são pautados por uma preferência pela liquidez. Tal hipótese permite afirmar que mesmo a autoridade monetária injetando moeda na economia, nada garante que os volumes de emprego e renda gerados sejam os de equilíbrio de pleno emprego, pois, uma parte da oferta de moeda depende do estado de preferência pela liquidez dos bancos. Assim, economias monetárias são propensas a gerar desemprego e tanto maior será esta propensão quanto maior for a preferência pela liquidez de bancos implicando maior racionamento do crédito.

Nessa perspectiva, presume-se que o desenvolvimento do setor bancário exerce um papel proeminente no processo de crescimento e no desenvolvimento econômico de um país ou internamente em suas regiões. Um aprofundamento dessa tese sobre o papel dos bancos em economias monetárias conduz à interpretação de um crescimento desigual de regiões como relacionado ao desenvolvimento desigual do setor bancário e de sua atuação diferenciada no território. Assim, pode-se dizer que o crescimento desigual entre regiões de um mesmo país pode ser explicado pelo fato de que regiões mais desenvolvidas tendem a apresentar menor preferência pela liquidez e melhores oportunidades de investimento e conseqüentemente de expansão da riqueza, do que regiões menos desenvolvidas economicamente (DOW, 1982, 1990).

Assim, o desenvolvimento desigual das regiões também pode ser associado como conseqüência dos volumes de crédito ofertado pelas firmas bancárias, as quais agem conforme a preferência pela liquidez de suas filiais nas diversas regiões onde atuam. Com base na concepção pós-keynesiana de preferência pela liquidez distinta por região, Crocco e Figueiredo (2010), analisando o balanço contábil das agências bancárias, concluíram que existem evidências a assinalar o fato de o sistema bancário atuar de

3. Keynes (1930) discutiu com profundidade o papel dos bancos e o problema da liquidez mostrando que bancos não são meros repassadores de poupança, mas têm uma atuação ativa no sistema produtivo. Com a introdução do princípio da demanda efetiva na *Teoria Geral do Emprego, Juro e da Moeda* (1936), Keynes inverteu o papel da poupança como fonte de fundos para os investimentos em relação ao pensamento econômico dominante à época. Esta inversão na relação de causalidade entre poupança e investimento trouxe profundas conseqüências para o entendimento de como bancos e firmas interagem, e, portanto, sobre o papel do sistema bancário no desenvolvimento de um país ou região. Assume-se assim que a oferta de crédito é um importante propulsor do crescimento econômico na medida em que fornece corpo de sustentação à demanda agregada.

forma heterogênea no espaço reforçando as desigualdades regionais existentes de desenvolvimento da economia.

De forma a contribuir com o tema, este estudo busca apresentar os comportamentos diferenciados da firma bancária observados na gestão do ativo em termos regionais para o período 2000-2012. Com base em variáveis construídas por intermédio do banco de dados *Estatísticas Bancárias por Municípios* – ESTBAN,<sup>4</sup> disponível no sítio internet do Banco Central do Brasil, objetiva-se mensurar a desigualdade alocativa regional do sistema bancário brasileiro, bem como as principais estratégias diferenciadas na gestão do ativo em termos regionais.

Uma das contribuições deste estudo é a opção por desagregar a variável crédito em termos de maturidade com a intenção de se expor a racionalidade da atuação dos bancos comerciais, nas regiões, sob a lógica do mercado concorrencial. Observa-se que, movida em direção a uma maior preferência por liquidez, a firma bancária discrimina sua atuação regional em busca de uma maior rentabilidade por ativo operando com maior ênfase na parte mais curta, em termos de prazos, da variável crédito. Como medida complementar, políticas públicas como o crédito direcionado e o crédito destinado a agricultura se mostraram eficazes no preenchimento da lacuna, na parte mais longa em termos de prazos, não ocupada pela lógica do mercado concorrencial bancário.

Constata-se também que, como medida defensiva, a firma bancária direciona parte de seus ativos a posições mais líquidas – como os Títulos e Valores Mobiliários, quando da ocorrência do aumento das provisões de operações de crédito, o que em tese impacta negativamente em seu lucro econômico. Como resultado, conclui-se que a firma bancária auferiu maior rentabilidade em termos de ativo bancário nas regiões menos desenvolvidas onde apresentam uma maior preferência pela liquidez. Tal fato acaba por criar prerrogativas que justificam a inserção de políticas públicas para ocupar esse hiato financeiro e promover a expansão econômica regional.

O presente artigo é composto de quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção aborda a importância do papel da moeda e dos bancos em economias monetárias para o desenvolvimento regional. Na terceira seção estão listados os indicadores selecionados para a análise empírica. Serão expostas as variáveis que permitem afirmar que a firma bancária, agindo sob a ótica de preferência pela liquidez, busca discriminar as regiões brasileiras em suas estratégias diferenciadas de gestão de ativo. Na quarta seção encontram-se as considerações finais.

4. Consiste em subsistema estatístico do sistema COSIF, contemplando a posição mensal dos saldos das principais rubricas de balancetes dos bancos comerciais e dos bancos múltiplos com carteira comercial. Esses dados contábeis, além de servirem para estudos macroeconômicos, são primordiais para a classificação das agências em função da praça em que estão instaladas.

5. Autores como Levine (1997) e Demirguc-Kunt e Levine (2004) fizeram contribuições importantes sobre a relação entre crescimento econômico e desenvolvimento financeiro a longo prazo e forneceram evidências empíricas sobre a existência de causalidade bidirecional entre eles.

6. A hipótese da não neutralidade da moeda na literatura econômica assume que decisões sobre a sua retenção têm impacto tanto no lado real da economia como no lado monetário. Esta hipótese confere à política monetária e aos bancos papel importante na alocação de recursos reais tanto no curto como no longo período.

7. Na ausência de imperfeições, no entanto, haveria sempre de existir imediato equilíbrio de fluxos financeiros entre poupadores e investidores, que garantiriam uma distribuição eficiente dos recursos financeiros entre as regiões. Assim, os bancos seriam neutros, apenas direcionando a poupança para os vários projetos de investimentos disponíveis.

8. Conforme apontado por Crocco (2010), as mudanças ocorridas no sistema financeiro internacional a partir dos anos 1970 geraram maior interesse pelos aspectos do desenvolvimento financeiro das regiões.

9. Keynes (1930[1971], 1937) discute o papel dos bancos e o problema da liquidez, pois assim como Schumpeter, acreditava que uma economia de troca é essencialmente distinta de uma economia monetária, na qual os bancos desempenham papel crucial. Nesta perspectiva, os empresários que desejam investir devem ter acesso ao crédito bancário para a mobilização de recursos iniciais, o que em uma economia monetária moderna,

## 2. A importância da moeda e dos bancos para o desenvolvimento regional

Estudos sobre a relação entre o sistema financeiro e o crescimento econômico têm se consolidado nas últimas décadas na literatura econômica.<sup>5</sup> No entanto, em nível regional, estudos acadêmicos ainda privilegiam análises em termos reais, ou seja, consideram a disponibilidade de recursos, a mobilidade de fatores, os padrões de produção e de condições de mercado. Aspectos monetários e financeiros são amplamente negligenciados na explicação tanto para o crescimento econômico de regiões quanto para a explicação monetária da sua desigualdade (CHICK e DOW, 1988).

A partir da década de 1970, sob a hipótese de moeda não neutra<sup>6</sup>, estudos têm demonstrado que variáveis monetárias têm impactos diferenciados sobre as regiões de um país. Entre os economistas regionais a abordagem mais comum é que o sistema financeiro representado pela atuação bancária só influenciaria o rendimento regional na presença de algum tipo de falha de mercado, assimetria de informações e alto custo de transação, o que causaria segmentação no mercado de crédito (ROBERTS E FISHKIN, 1979; MOORE E HILL, 1982; GREENWALD *et al*, 1993).<sup>7</sup>

A hipótese neste trabalho é a de que a disponibilidade de crédito regional é um importante propulsor do crescimento econômico na medida em que impulsiona a demanda agregada nas diferentes regiões. Assume-se assim que bancos locais influenciam o desenvolvimento regional ao afetarem a disponibilidade local de crédito. Desse modo, variáveis monetárias podem ser responsáveis pela manutenção e ampliação das diferenças de renda regionais. (AMADO, 1997, CHICK, 1986; DOW, 1990; RODRÍGUEZ-FUENTES, 1996; dentre outros)<sup>8</sup>

Resgatando os trabalhos de Keynes<sup>9</sup>, a moeda se distingue dos demais ativos por ser o mais líquido. Em um ambiente de incerteza não probabilística (entendida, portanto, como distinta de risco) a demanda por moeda como ativo é uma escolha econômica racional. Em linhas gerais, para Keynes e seguidores, a demanda por moeda permeia todo o processo econômico, levando os agentes a tomarem decisões sobre a retenção de moeda ou de ativos menos líquidos baseado em expectativas no sentido de minimizar as perdas de capital cerceados pelo fator incerteza não probabilística.

De forma complementar, quanto ao sistema financeiro e mais precisamente da atuação da firma bancária, a concessão de crédito é considerada como de primordial importância para o funcionamento de uma economia moderna (FEIJÓ *et al*, 2012). Bancos, de acordo com sua disposição em ofertar crédito, determinam o ritmo da atividade econômica e neste sentido dão sustentação à demanda agregada. A decisão de conceder crédito, de acordo com suas

expectativas, pode viabilizar um volume de investimento acima da poupança e, conseqüentemente, um maior crescimento do produto.<sup>10</sup>

Nessa perspectiva, o volume de crédito a ser ofertado pelo banco irá depender da sua percepção de retorno em relação ao destino da alocação dos recursos. Ou seja, o volume de crédito depende de quanto o banco quer reter de liquidez a cada momento. Suponha uma situação na qual a autoridade monetária injete moeda na economia. Bancos, de acordo com suas expectativas (baseadas na incerteza não probabilística) podem não ampliar a oferta de crédito local. Esta seria uma escolha racional, se o estado de incerteza na economia é considerado elevado. A consequência deste comportamento no agregado é que não há nenhuma garantia de que os volumes de emprego e renda gerados na região serão os de equilíbrio de pleno emprego, pois uma parte da oferta de moeda pode não ser disponibilizada ao público (empresas e famílias). Conclui-se então que a oferta de crédito depende da preferência pela liquidez dos bancos. Assim, maior a preferência pela liquidez dos bancos, implica maior racionamento do crédito e maior o desemprego dos fatores de produção.

Um aprofundamento do raciocínio sobre o comportamento dos bancos sob a hipótese de incerteza não probabilística leva a que se interprete o crescimento desigual de regiões como relacionado ao desenvolvimento desigual do setor bancário. Dow (1982, 1990) mostra que o sistema financeiro regional com condicionantes do lado real da economia podem promover padrões de desenvolvimento regional desiguais. Isso porque: (a) bancos nacionais podem realizar menos empréstimos nas regiões pouco desenvolvidas, dado o controle sobre as suas filiais, e (b) bancos regionais podem preferir manter um elevado nível de reservas e restringir os empréstimos locais nas regiões menos desenvolvidas. Desta forma, pode-se dizer que o crescimento desigual entre regiões de um mesmo país pode ser explicado pelo fato de que regiões mais desenvolvidas tendem a apresentar menor preferência pela liquidez e melhores oportunidades de investimento e conseqüentemente de expansão da riqueza do que regiões menos desenvolvidas economicamente.

Uma conclusão que se segue é que o desenvolvimento desigual das regiões pode ser associado ao volume de crédito ofertado pelas instituições financeiras, as quais agem conforme a preferência pela liquidez de suas filiais nas diversas regiões onde atuam. Tal conduta possui um viés nada saudável para o desenvolvimento das regiões principalmente se for considerado a existência de um processo de causalção circular cumulativo, no sentido de Myrdal (1968), para explicar a divergência do processo de crescimento econômico entre países e regiões.

Nesse contexto, bancos poderiam ampliar as desigualdades regionais ao transferirem a poupança das regiões mais pobres para as mais ricas, como também poderiam exercer um papel positivo ao estender os efeitos da expansão econômica do centro desenvolvido para as regiões menos desenvolvidas.

seria realizado por meio de um fundo rotativo, administrado pelos bancos comerciais. Este investimento, uma vez realizado gera como contrapartida um volume de poupança que é idêntico ao *finance* inicial e que servirá de base para o *funding*.

**10.** Keynes (1930) discutiu com profundidade o papel dos bancos mostrando que bancos não são meros repassadores de poupança, mas têm uma atuação ativa no sistema produtivo. Com a introdução do princípio da demanda efetiva na *Teoria Geral do Emprego, Juro e da Moeda* (1936), Keynes inverteria o papel da poupança como fonte de fundos para os investimentos em relação ao pensamento econômico dominante à época. Esta inversão na relação de causalidade entre poupança e investimento trouxe profundas conseqüências para o entendimento de como bancos e firmas interagem, e, portanto, sobre o papel do sistema bancário no desenvolvimento de um país ou região.

O papel negativo é conhecido na literatura pelo termo “vazamento de depósitos”, ie, os dispêndios na região menos favorecida acabam por “vazar” para as regiões mais desenvolvidas pelo simples motivo de que as primeiras regiões são importadoras líquidas de bens e serviços das regiões provedoras desses recursos produtivos.

Sob a ótica da análise regional da atuação dos bancos, Dutra *et al* (2015), argumentam que a eficiência do sistema financeiro brasileiro, via atuação bancária, não deva ser avaliada somente pela sua eficiência operacional, ou seja, a eficiência do ponto de vista microeconômico. Os autores propõem que se leve em consideração principalmente a eficiência social, ou seja, o impacto da operação dos bancos em gerar mais crescimento e desenvolvimento econômico, e assim contribuir para reduzir a desigualdade regional no país. Assim, argumentam que bancos devem ser também funcionais do ponto de vista social. A funcionalidade social dos bancos deveria ser avaliada na medida em que a sua atuação nas regiões menos favorecidas se traduzisse ao longo do tempo em maior prosperidade econômica nessas regiões. Para tanto, seria necessário que a disposição na oferta de crédito, que oferece os meios para as contratações de meios de produção e criação de renda, prevaleça sobre a demanda por liquidez dos bancos, ou seja, que se estabeleça uma ligação profícua entre a direção de recursos monetários e financeiros para a sustentação do crescimento econômico.

Nesta linha de argumentação, vale ressaltar a contribuição de Amado (1997) que defende para o Brasil a atuação de políticas públicas visando romper o processo de geração de desigualdade econômica. A autora justifica a atuação dos bancos públicos em regiões de menor dinamismo econômico, complementando o hiato de liquidez, ou seja, esta atuação deveria ser no sentido de promover a desconcentração do crédito para as regiões menos dinâmicas, estimulando o desempenho dessas regiões, supondo-se que, como consequência dessa política, ocorra elevação do investimento, aumentando o emprego e gerando renda. Cria-se assim um processo de causação circular cumulativo positivo, no qual a maior oferta de moeda e o maior otimismo com as condições econômicas aos poucos faz diminuir a preferência pela liquidez da região.<sup>11</sup>

Crocco e Figueiredo (2010), analisando o balanço consolidado das agências bancárias das regiões, concluíram que existem evidências da atuação heterogênea por parte da firma bancária. Segundo os autores, a firma bancária atua com uma estratégia mais defensiva em regiões menos desenvolvidas, o que, em virtude de um maior grau de incerteza econômica e de uma volatilidade mais acentuada da atividade econômica, levaria a uma redução da exposição ao risco de concessão de crédito.

De forma a contribuir empiricamente com o tema e para aprofundar a exposição dos dados buscando expandir a fronteira do conhecimento, a próxima seção irá apresentar indicadores que caracterizam o comportamento dos

11. Ver Ferreira Jr. *et al* (2012) que discorrem sobre a estratégia de política pública no Brasil de inclusão financeira para as regiões menos desenvolvidas via Sistema de Fomento e Financiamento do Desenvolvimento Local (SFDL) e também pelas agências de fomento como forma de complemento da oferta de recursos destinados às empresas.

bancos a nível regional que levam à manutenção da desigualdade econômica das regiões. Ademais, será visto também que o desempenho das estratégias diferenciadas de gestão do ativo bancário nas regiões acaba por impor essa diferença alocativa, confirmando a hipótese de que regiões menos desenvolvidas apresentam maior preferência pela liquidez, o que reforça as desigualdades regionais.

Serão utilizadas as informações obtidas com base no balanço das agências bancárias disponíveis no banco de dados da ESTBAN, do Banco Central do Brasil, para a construção de parte das variáveis explicativas. Esses dados contábeis contemplam a posição mensal dos saldos das principais rubricas de balancetes dos bancos comerciais e dos bancos múltiplos com carteira comercial e são primordiais para a classificação das agências em função da praça em que estão instaladas. Os dados foram tabulados e somados por Unidades Federativas e agregados por regiões. Para sustentar as contribuições desse estudo foram utilizadas as médias anuais dos dados.

### 3. A atuação dos bancos em um contexto de elevada desigualdade regional

#### 3.1 - A desigualdade alocativa em termos regionais do sistema bancário

A grande desigualdade regional no Brasil pode ser ilustrada pelo fato de que mais de 70% do Produto Interno (PIB) se concentra nas regiões Sudeste e Sul, que também concentram mais de 80% do crédito (Tabela 1). Mais surpreendente ainda é observar que ocorreu de 2000 até 2012 (último dado disponível para o PIB regional) uma leve concentração na oferta de crédito, a despeito de uma leve desconcentração na geração do PIB.

Tabela 1 - Participação % das Operações de Crédito e do PIB por Regiões - 2000-2006-2012

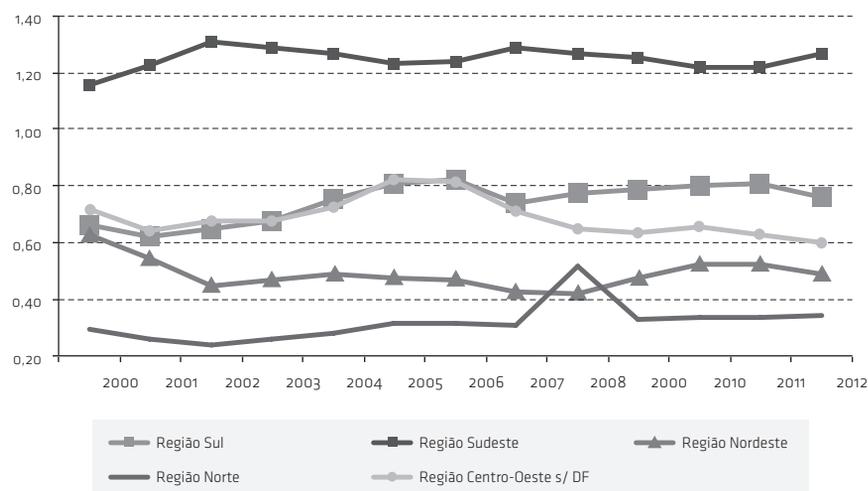
REGIÕES	2000		2006		2012	
	Oferta de Crédito %	PIB %	Oferta de Crédito %	PIB %	Oferta de Crédito %	PIB %
Sudeste	66,8	57,8	69,5	56,8	69,9	55,2
Sul	11,7	17,6	13,4	16,3	12,3	16,2
Nordeste	8,2	13,1	6,2	13,1	6,6	13,6
Norte	1,3	4,6	1,6	5,1	1,8	5,3
Centro-Oeste	11,9	7,0	9,3	8,7	9,4	9,8

Fonte: Estatísticas Bancárias por Municípios, ESTBAN do BCB e IBGE - Contas Regionais.

A Tabela 1 mostra que a região Norte, com menor participação no PIB, foi a que apresentou ganho relativo de 0,5 pp na participação do total de empréstimos de 2000 a 2012; por outro lado, a região Centro-Oeste teve ganhos em termos de participação do PIB e perdeu em termos de participação do total de suprimento de empréstimos. A região Nordeste manteve sua participação no PIB e perdeu participação na oferta total de empréstimos.

O Gráfico 1 ilustra a desigualdade na distribuição do crédito frente à distribuição da produção e renda no território nacional por intermédio do índice regional de crédito (IRC).<sup>12</sup> Este índice compara a participação de crédito de uma região no total de crédito concedido no país com a participação do produto da mesma no PIB nacional. Quando o IRC<sup>13</sup> é maior que a unidade, indica que a região tem uma participação na distribuição do crédito superior à sua participação na distribuição do PIB, e quando o IRC é menor que a unidade, a região tem uma participação na distribuição do crédito menor que sua participação na distribuição do PIB. Vale ressaltar que o Distrito Federal foi excluído na construção do índice da Região Centro-Oeste, pois pelo fato de concentrar as instituições públicas federais dos três níveis de poder, apresenta características econômicas específicas que distorcem os indicadores bancários para fins de comparação com as demais regiões. Como esperado, a região Sudeste apresentou uma participação relativa do crédito superior à participação na distribuição da riqueza total em todo o período. As demais regiões apresentaram participação na distribuição do crédito menor que sua participação na distribuição do PIB.

Gráfico 1 - Índice Regional de Crédito: 2000 a 2012



12. A metodologia aplicada ao IRC, desenvolvida por Crocco (2010), é uma adaptação do conhecido “quociente locacional”, amplamente utilizado na literatura de economia regional para determinar a existência ou não de especialização produtiva em uma região específica.

13. A fórmula do IRC encontra-se no apêndice A.

Fonte: Estatísticas Bancárias por Municípios - ESTBAN, do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

A grande desigualdade observada tanto na distribuição do crédito como também na geração de produto/renda em termos regionais traz consigo a possibilidade de vazamento de recursos das regiões menos desenvolvidas para as regiões mais desenvolvidas. Ou seja, a expansão do crédito na região menos desenvolvida, ao gerar novos depósitos nesta região, dada a relação de dependência das regiões mais desenvolvidas, gera demanda nestas últimas, caracterizando o vazamento de depósitos. A Tabela 2 mostra a relação entre as variáveis crédito e depósito, buscando capturar o processo de vazamento de depósitos.<sup>14</sup> A construção da medida de vazamento de depósito segue Crocco (2003). O vazamento de depósito é um mecanismo perverso que tenderá a ocorrer quando a região for importadora líquida de recursos, reforçando o mecanismo de causalção cumulativa de Myrdal (1968).

**14.** Para a exposição dos vazamentos de depósitos foram utilizadas as contas: (160) Operações totais de crédito; (400) Depósitos à vista do governo; (410) Depósitos à vista do setor privado; (432) Depósitos a prazo.

Tabela 2 - Vazamento de Depósitos: 2000 a 2012

REGIÕES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sul	-0,59%	-0,72%	-1,47%	-0,69%	0,74%	0,89%	-0,09%	-0,72%	0,53%	0,43%	0,86%	0,77%	0,07%
Sudeste	1,45%	3,87%	7,60%	5,23%	3,23%	3,46%	4,36%	7,88%	5,62%	2,75%	0,89%	1,76%	3,73%
Nordeste	-0,22%	-2,17%	-3,13%	-2,25%	-1,43%	-1,71%	-0,32%	-2,10%	-3,18%	-2,67%	-1,99%	-2,18%	-2,90%
Norte	-1,27%	-1,22%	-1,14%	-0,99%	-0,82%	-0,47%	-1,00%	-1,62%	-0,41%	-1,62%	-1,78%	-1,85%	-1,50%
Centro-Oeste	0,63%	0,23%	-1,86%	-1,30%	-1,72%	-2,16%	-2,94%	-3,44%	-2,55%	1,12%	2,03%	1,50%	0,60%

Fonte: Estatísticas Bancárias por Municípios - ESTBAN, do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

A Tabela 2 mostra que o centro mais dinâmico, a região Sudeste, com valores positivos em relação às demais regiões, capta recursos gerados no sistema bancário das outras regiões, caracterizando o vazamento de depósitos das regiões menos desenvolvidas para a região mais desenvolvida. A região Sul, após o ano de 2004 também passa a incorporar recursos financeiros gerados nas regiões menos dinâmicas com exceções de 2006 e 2007. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (esta última apenas de 2002 até 2008) são exportadoras líquidas de recursos financeiros, o que já sinaliza para um grau mais elevado de preferência por liquidez nestas localidades.

Vale observar também que o vazamento de depósitos torna estéril o multiplicador de gastos autônomos, mesmo quando os recursos são oriundos dos bancos de desenvolvimento e agências de fomento local. Ou seja, políticas de fomento regional por parte de instituições públicas de crédito podem não estimular a demanda local e com isso não ter o efeito esperado para o desenvolvimento da região, se a relação de dependência nas trocas não for superada.

Tabela 3 - Total Absoluto e Participação das Agências Bancárias nas Regiões: 2000, 2003, 2006, 2009, 2012

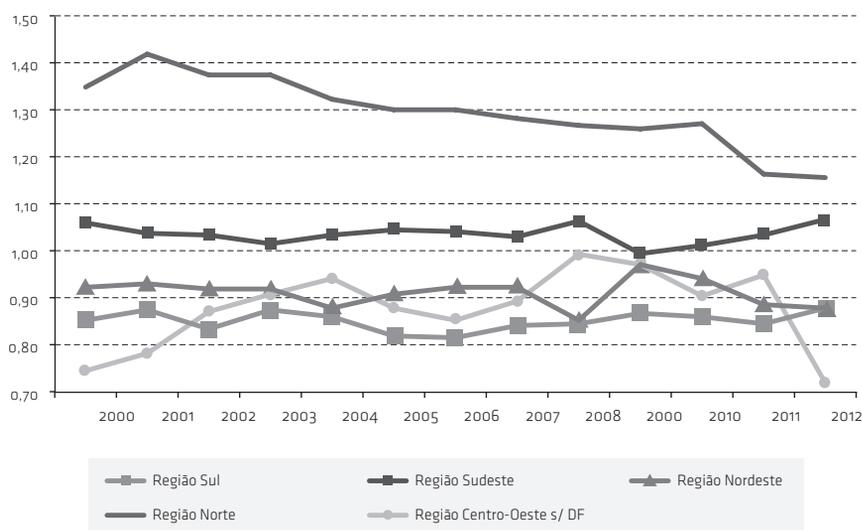
REGIÕES	2000		2003		2006		2009		2012	
Sul	3365	20,6%	3400	20,3%	3598	20,0%	3813	19,1%	4006	18,4%
Sudeste	8898	54,5%	9207	54,8%	9788	54,4%	11121	55,5%	11251	51,7%
Nordeste	2317	14,2%	2334	13,9%	2555	14,2%	2787	13,9%	3361	15,4%
Norte	557	3,4%	583	3,5%	701	3,9%	799	4,0%	991	4,6%
Centro-Oeste	1190	7,3%	1264	7,5%	1349	7,5%	1486	7,4%	2153	9,9%
Brasil	16327	100,0%	16788	100,0%	17991	100,0%	20006	100,0%	21762	100,0%

Fonte: Estatísticas Bancárias por Municípios - ESTBAN, do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

Outra evidência da concentração bancária é apresentada na Tabela 3, com a distribuição das agências bancárias pelas regiões. Ela mostra como de 2000 a 2012 está avançando a capilaridade do atendimento bancário nas regiões brasileiras. Mesmo tendo havido um crescimento do número absoluto de agências bancárias em todas as regiões, é nítida a manutenção da concentração das mesmas na região Sudeste, que detêm mais de 50% de participação total. A participação das agências bancárias da região Sudeste é mais que o dobro da Região Sul, e quase quatro vezes maior que a Região Nordeste.

Uma explicação para a localização das agências bancárias é encontrada em Sicsú e Crocco (2003). Os autores identificam como fator explicativo mais importante o volume da renda monetária, e não a distribuição da população. Para chegarem a essa conclusão, os autores desenvolveram um índice espacial (IDEAB PIB) usando a razão das participações das agências bancárias de cada estado em relação ao total do país frente às participações do PIB de cada estado em relação ao Brasil, que apresentamos com dados de 2000 a 2012 no Gráfico 2.

Gráfico 2 - IDEAB (PIB): 2000 a 2012



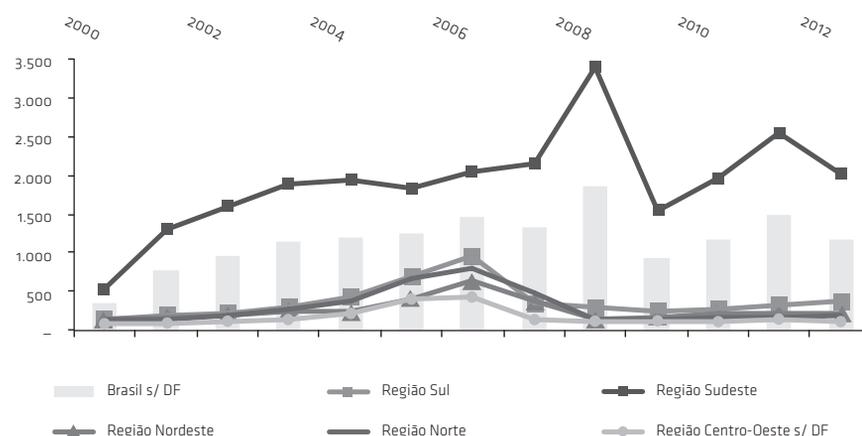
Fonte: Estatísticas Bancárias por Municípios - ESTBAN, do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

15. A fórmula do IDEAB (PIB) encontra-se no apêndice A.

O Índice de Distribuição Espacial das Agências Bancárias (IDEAB (PIB)),<sup>15</sup> quando igual à unidade, indica que a região ou o estado possui uma quantidade de agências em relação ao total de agências do país proporcional ao tamanho do seu PIB relativamente ao PIB do Brasil, isto é, não é um estado ou região concentrador de agências. Se o IDEAB (PIB) é maior que a unidade, a região ou o estado possui uma quantidade de agências em relação ao total de agências do país mais do que proporcional ao tamanho do seu PIB em relação ao PIB do Brasil, ou seja, é um estado ou região concentradora de agências. Se o IDEAB (PIB) é maior que zero e menor que a unidade, a região ou o estado possui uma quantidade de agências em relação ao total de agências do país menor do que o tamanho do seu PIB em relação ao PIB do Brasil, ou seja, pode ser considerado um estado carente de agências bancárias.

Pelo Gráfico 2, a região Norte possui como principal característica a de ser uma região concentradora de agências bancárias, ou seja, possui mais agências proporcionalmente ao tamanho do seu PIB do que outras regiões como as regiões Sul, Nordeste e Centro-Oeste (sem DF). Nesta mesma síntese, a região Sudeste possui em todo período uma compatibilização quase que perfeita das participações das agências bancárias frente ao tamanho da renda/produto ali gerado. Segundo Sicsú e Crocco, essa tendência revela uma estratégia do setor bancário de possuir agências em uma determinada localidade de acordo com o tamanho do PIB ali gerado, levando a um processo de concentração natural de agências, o que penalizaria outras regiões em desenvolvimento.

Gráfico 3 – Razão Ativo/Agências Bancárias por Região e Brasil: 2000 a 2012 – em R\$ Milhões



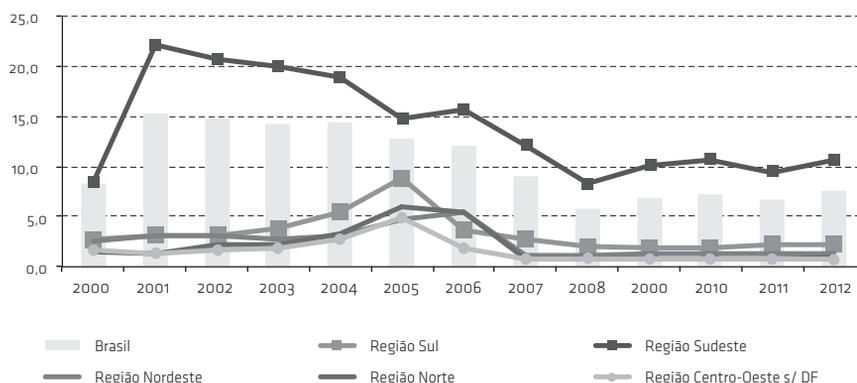
Fonte: Estatísticas Bancárias por Municípios – ESTBAN, do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

Como mencionado, existe uma extensa literatura que estuda a relação entre o sistema financeiro e o crescimento econômico chamado de nexos finanças-crescimento. Com vistas a explorar também esse argumento foram construídos dois indicadores de escala do sistema bancário: participação regional da razão entre o Ativo e as agências bancárias (Gráfico 3) e o tamanho do sistema bancário medido pela participação regional do Ativo frente ao seu PIB (Gráfico 4). Estas medidas são comumente utilizadas como *proxies* para o grau de desenvolvimento financeiro.

Os resultados no Gráfico 3 expõem um padrão muito claro: a região Sudeste possui um ativo médio que impulsiona o resultado para o Brasil ratificando o peso da concentração nessa região. Observa-se também que a região Sudeste possuía uma expansão vigorosa do indicador no período 2000-2008, enquanto as demais regiões, embora apresentassem um leve crescimento no período 2000-2006, perdiam o peso de representatividade nacional nos anos 2006-2008, sendo esse último ano do contágio da crise financeira internacional. Após 2009, ano que a economia brasileira apresentou queda de 0,9% em seu PIB, a região Sudeste novamente se recupera com perdas ao fim do período.

A razão Ativo das instituições bancárias sobre o PIB, Gráfico 4, mostra o peso da atividade bancária em cada região, indicando o grau de desenvolvimento bancário em cada local. A região Sudeste apresenta a razão Ativo/PIB acima da média nacional. A menor razão é a da região Centro-Oeste. Em termos de evolução, o indicador mostra que para todas as regiões, com exceção da Sudeste, a razão é crescente até 2005 e decrescente após esta data. Na região Sudeste a tendência é de queda da atividade bancária em relação ao PIB. Fato interessante revelado por este indicador é que após 2008, ano inicial da crise financeira internacional, o indicador da região Sudeste mostra recuperação relativa, apontando que a região Sudeste se beneficiou do aumento da concentração bancária ocorrida no Brasil. Por fim, vale uma ressalva: a interpretação sobre o aprofundamento bancário à luz desse indicador nada informa sobre a funcionalidade das instituições financeiras privadas para o desenvolvimento das regiões, ou seja, pode-se observar que o peso da atividade bancária está aumentando na região, porém pouco se sabe sobre qual parcela desse recurso está efetivamente alocada no circuito produtivo na região (FEIJÓ *et al*, 2012).

Gráfico 4 - Razão Ativo/PIB por Região e Brasil 2000 a 2012



Fonte: Estatísticas Bancárias por Municípios - ESTBAN, do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

Conclui-se que, baseado no conjunto de evidências empíricas vistas até aqui, a forte concentração bancária pela esfera financeira na região mais desenvolvida acaba por reforçar o caráter da desigualdade regional. O que veremos a seguir é que, por intermédio de estratégias de atuações diferenciadas dos bancos, variáveis monetárias poderão ser responsáveis pela manutenção e pela ampliação das diferenças de renda regionais, limitando a possibilidade do sistema bancário em ser funcional, do ponto de vista social, conforme Dutra *et al* (2015), para reduzir essas desigualdades.

### 3.2 - A gestão regional do ativo bancário como uma estratégia diferenciada

Crocco e Figueiredo (2010) desenvolvem o argumento de que os bancos apresentam evidências de estratégias diferenciadas nas diversas regiões brasileiras. Com o intuito de contribuir para o debate, nesta seção vamos analisar indicadores com variáveis de balanço que permitem identifica-la e diferenciá-las. Este exercício se faz mais relevante ao se considerar a afirmação de Crocco e Figueiredo, (2010), que chamam a atenção para o fato de o Banco Central do Brasil não incluir em suas análises tais diferenciações, por julgá-las irrelevantes dada a concepção de moeda neutra no território.

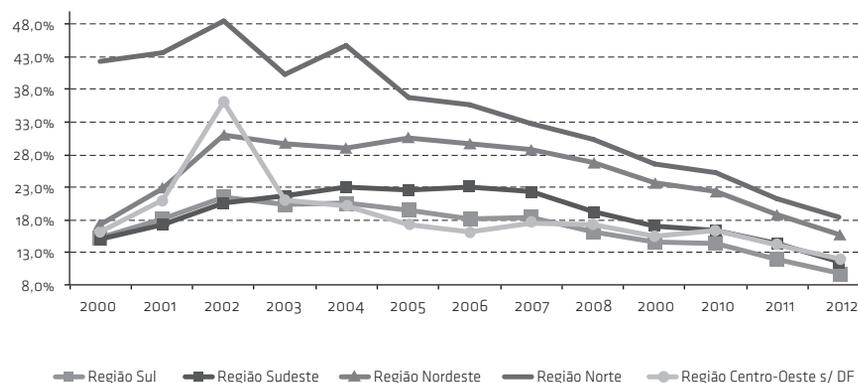
Para captar a relação dos bancos com a moeda diferenciando estratégias pela atuação regional, o primeiro indicador a ser apresentado é o que mede a preferência pela liquidez dos bancos. Esta medida indica a disposição dos bancos em abrir mão da segurança em termos de liquidez oferecida pela moeda por crédito, um ativo que envolve algum tipo de risco.

O indicador de preferência por liquidez por parte dos bancos (PLB)<sup>16</sup> é apresentado no Gráfico 5. Esse indicador não capta apenas o comportamento

16. Conforme Crocco *et al* (2012) o PLB é definido como a razão entre o depósito à vista do setor privado (conta 410) e do governo (conta 400) pelas operações totais de crédito (conta 160) das regiões.

dos bancos quanto à liquidez, mas também dos seus clientes, posto que o numerador representa a disponibilidade dos indivíduos em ter seus ativos na forma mais líquida possível, enquanto o denominador revela a intenção do banco em reduzir o nível de liquidez dos seus ativos. Dessa forma, esse é o principal indicador para caracterizar as diferenças em relação à disposição dos bancos em emprestar em regiões periféricas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e centrais (Sudeste e Sul). Quanto maior o PLB, maior a preferência pela liquidez dos bancos, conseqüentemente, menor a disposição dos bancos em se tornar ilíquidos, ou seja, a ratificação da oferta de crédito.

Gráfico 5 - Índice de Preferência pela Liquidez por Região: 2000 a 2012



Fonte: Estatísticas Bancárias por Municípios - ESTBAN, do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

Como esperado, os bancos nas regiões Sudeste e Sul, operando em um contexto de maior conteúdo informacional, apresentam o menor nível de preferência pela liquidez em relação às regiões periféricas. Ou seja, os indicadores de preferência pela liquidez das regiões confirmam a hipótese de que a preferência pela liquidez por parte dos bancos tende a ser maior em regiões menos desenvolvidas, onde as agências bancárias tendem a ser mais cautelosas em ofertar crédito, dado o menor grau de desenvolvimento, menor nível de conteúdo informacional e baixo nível de capilaridade dos bancos.

Outra medida que discrimina a forma de atuação das agências bancárias em relação ao crédito regional diz respeito à avaliação da razão Crédito total<sup>17</sup> sobre Ativo bancário.<sup>18</sup> Em um primeiro momento seria de se esperar que quanto maior a preferência pela liquidez das agências menor esta razão.

O Gráfico 6 mostra que, contrariamente ao que era de se esperar, a região Sudeste apresenta a menor proporção de crédito em relação ao ativo. Este

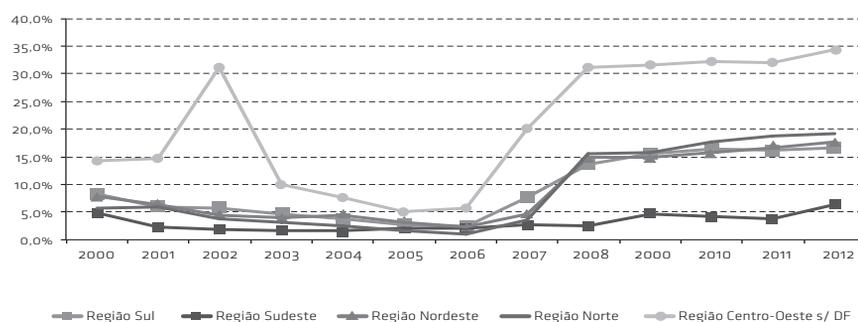
17. Conforme conta 160 – Operações totais de crédito.

18. Conforme conta 399 – Total do Ativo.

resultado poderia sinalizar que a atuação bancária nas demais regiões seria mais funcional alocando a maior parte dos seus recursos nas operações de crédito. No entanto, deve-se observar que o sistema bancário é extremamente centralizado, ou seja, as sedes dos bancos estão localizados na região Sudeste, o que implica que são as sedes que determinam a alocação de todos os recursos destinados a outras aplicações que não a concessão de crédito. Ou seja, compete às agências bancárias inseridas em regiões menos desenvolvidas apenas a liberdade de decidir sobre a oferta crédito. Em outras palavras, as agências nas regiões periféricas trabalham com ativos bancários extremamente simplificados.

19. Conforme conta 161 – Empréstimos e Títulos Descontados.

Gráfico 6 – Razão Crédito Total/Ativo 2000 a 2012



Fonte: Estatísticas Bancárias por Municípios - ESTBAN, do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

No entanto, de forma a contribuir com o tema e tornar mais clara a exposição dos dados, optou-se por desdobrar as variáveis de crédito em termos de ativo por ordem decrescente de liquidez. Dessa forma, priorizou-se respectivamente os créditos de curto prazo e os financiamentos destinados à produção e agropecuários de mais longo prazo. É de se esperar que os bancos comerciais movidos pelos seus processos mercadológicos priorizam linhas de crédito de menor prazo, assumindo menores riscos na gestão dos recursos.

O Gráfico 7 mostra a evolução dos empréstimos de menor maturidade na contabilidade bancária: empréstimo pessoal; crédito consignado; cheque especial e capital de giro para empresas.<sup>19</sup> Estes empréstimos envolvem pequenos valores e uma elevada taxa de juros, o que implica receitas por unidade de ativos mais elevada. Os dados mostram claramente que as regiões periféricas apresentam um peso expressivo em seu ativo bancário na modalidade de crédito de menor maturidade, principalmente após 2006. Esse resultado ratifica a exposição da estratégia do setor bancário em gerir de forma diferenciada o crédito em busca de maior rentabilidade, na parte mais curta em termos de prazos da variável crédito, e não em direção de promoção do desenvolvimento local.

**20.** Conforme conta 162: Financiamentos a Agentes Financeiros; Exportação; Operações de Arrendamento. Conta 167: Financiamentos Agroindustriais e conta 169: Financiamentos Imobiliários.

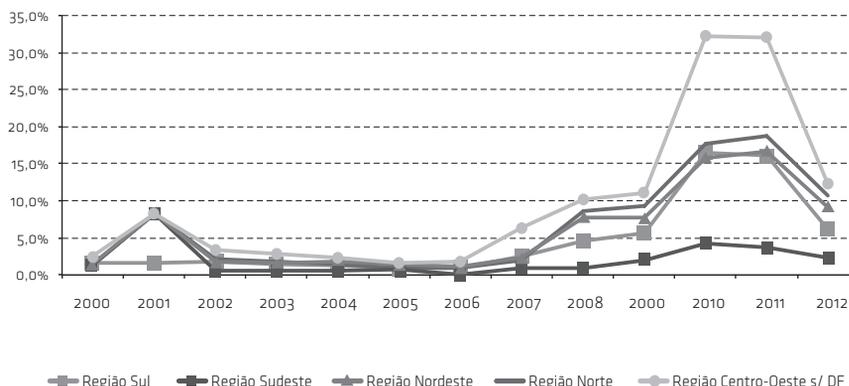
**21.** Financiamentos são as operações realizadas com destinação específica, vinculadas à comprovação de aplicação dos recursos. São exemplos os financiamentos de parques industriais, máquinas e equipamentos, bens de consumo durável, rurais e imobiliários.

**22.** Como condicionante da evolução positiva desse tipo de financiamento, dentro do limite institucional do regime de metas para a inflação, a queda da inflação, a partir de 2004, permitiu uma redução mais sustentada da taxa básica de juros, trazendo consigo um menor custo de repasse aos demandantes. Ademais, esse ajustamento permitiu aos agentes alongarem suas expectativas ratificando via demanda de recursos financeiros a sustentação do processo de formação de demanda efetiva.

**23.** O crédito rural foi sistematizado pela Lei nº 4.829/65 e disciplinado pelo Decreto nº 58.380/66, estando restrito ao campo específico do financiamento das atividades rurais como custeio, investimentos e comercialização. As contas utilizadas foram os Financiamentos Rurais para Agricultura e Pecuária para Custeio e Investimento (contas 163, 164) e Comercialização (contas 165, 166).

**24.** O crédito rural é tradicionalmente o principal instrumento de política econômica para o setor e tem impulsionado o crescimento da renda nas regiões periféricas, estimulando a utilização e a adoção de novas tecnologias, seja pela oferta de recursos financeiros

Gráfico 7 - Razão Crédito Curto Prazo/Ativo: 2000 a 2012

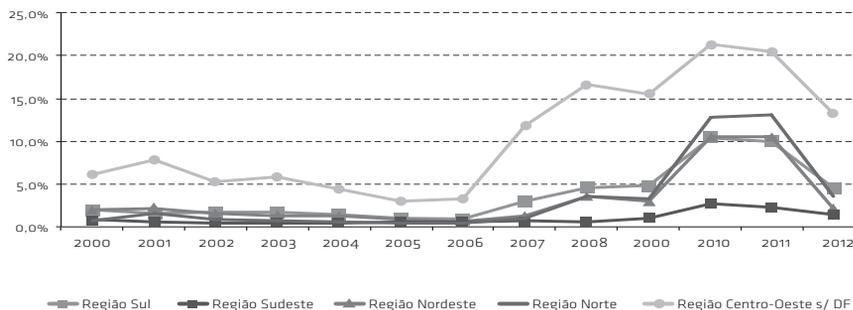


Fonte: Estatísticas Bancárias por Municípios - ESTBAN, do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

O Gráfico 8 apresenta uma agregação<sup>20</sup> de financiamentos com termos de maturidade mais longos no portfólio dos bancos comerciais. Esses financiamentos incluem recursos destinados<sup>21</sup> à produção para exportação, firmas agroindustriais e ao setor imobiliário.<sup>22</sup> Denominaremos estas variáveis de financiamentos produtivos, visto que em grande parte correspondem a alocações de recursos direcionados, constituídos por política econômica.

Como exposto no Gráfico 8, as regiões Centro-Oeste, Nordeste, Norte e Sul apresentam uma evolução significativa nos financiamentos produtivos pós ano 2006, sobretudo pós ano 2008, sustentada pelo uso dos recursos direcionados dos bancos federais. Tal análise permite concluir que o uso dessa política pública de promover maior nível de liquidez às regiões em desenvolvimento possibilitou incluir com mais intensidade essas regiões ao sistema financeiro bancário.

Gráfico 8 - Razão Financiamentos Produtivos/Ativo: 2000a2012



Fonte: Estatísticas Bancárias por Municípios - ESTBAN, do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

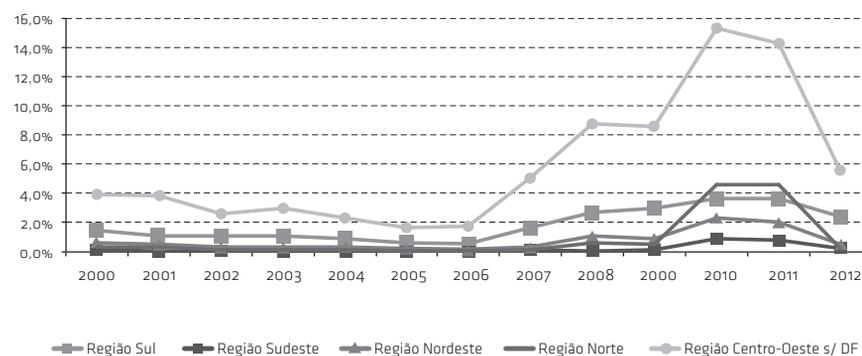
Outra política pública de grande importância para o Brasil é a voltada para atender o financiamento do setor agropecuário. O Gráfico 9 mostra a evolução do financiamento à atividade agropecuária em particular voltada para custeio, investimento e comercialização.<sup>23</sup> Assim como mostrado no Gráfico 8, o Gráfico 9 explicita no mesmo sentido a importância da política pública em tornar mais abrangente o potencial inclusivo das regiões brasileiras de acordo com suas vocações produtivas.<sup>24</sup> Ou seja, políticas públicas sempre foram fundamentais para induzir a atuação dos bancos a nível regional para a sustentação no desenvolvimento da atividade agropecuária. A importância dos recursos destinados aos financiamentos rurais foi sustentada por essas políticas com ênfase para as regiões Centro-Oeste, Sul e Norte em termos de participação do ativo bancário.<sup>25</sup>

No entanto, as evoluções dos diversos tipos de crédito guiadas pela lógica do mercado e sustentadas pelas políticas públicas não se deram de forma suave e conseqüentemente trouxeram consigo algumas inversões das estratégias de gestão do ativo por parte das firmas bancárias. Ao mesmo tempo que a economia brasileira experimentava um *boom* da variável crédito surgia, *pari passu*, o aumento da inadimplência, ocasionando perdas para os bancos via aumento do provisionamento das operações de crédito. Costa e Pinto (2013) ratificam este argumento e enfatizam que o aumento das perdas dos bancos privados foi sentido em ritmo superior ao da expansão da carteira de crédito que se refletiu em uma piora na qualidade desta.

a custo compatível com as possibilidades de tomadores, seja pela geração de emprego e renda, pela fixação do trabalhador no campo. As principais fontes dos recursos aplicados no crédito rural são compulsórias via parcela de aplicação obrigatória dos depósitos à vista nos bancos (50% dos saldos dos financiamentos do Banco do Brasil e 75% dos aplicados pelos bancos privados) e repasses e refinanciamentos, representados pela caderneta de poupança rural, os Fundos Constitucionais, a parcela do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e outros menores.

**25.** Importante notar que apesar da queda de representatividade em termos de ativo bancário nos anos 2011-2012, os financiamentos rurais apresentaram crescimento real da evolução de recursos de 5,64% e 15,00%, respectivamente, conforme o Anuário Estatístico do Crédito Rural em 2012, disponível em <<http://www.bcb.gov.br/htms/creditorural/2012/produtCooper.asp?idpai=RELRRURAL2012>>.

Gráfico 9 - Razão Financiamentos Rurais/Ativo: 2000a2012

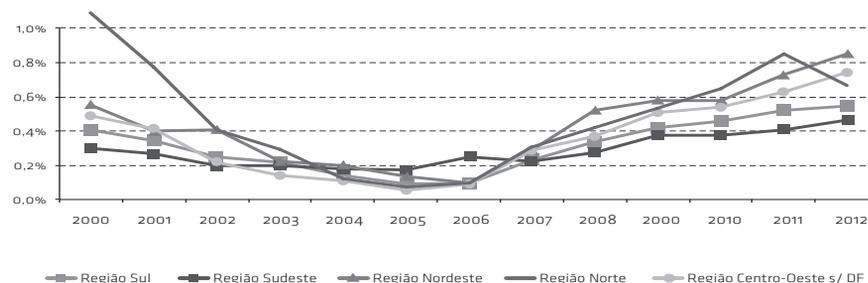


Fonte: Estatísticas Bancárias por Municípios - ESTBAN, do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

O Gráfico 10 revela o quanto os bancos perceberam sua exposição ao risco ao ampliarem a partir de 2006 a oferta de crédito, conforme mostrado no Gráfico 6. Nesse sentido, como forma de mensurar e captar a percepção da incerteza nas decisões das firmas bancárias utilizou-se a conta contábil – provisões de operações de crédito<sup>26</sup> em termos de ativo bancário como uma *proxy* para esse mecanismo, ou seja, a percepção da incerteza.

No Gráfico 10 o ajustamento a ser observado é que quando há um aumento de provimento para créditos não pagos e/ou duvidosos o resultado que se espera é a piora do estado de expectativa bancária quanto ao futuro do ambiente econômico. O Gráfico 10 expõe que todas as regiões brasileiras, após 2006, apresentaram aumento de alocações de provisões de operações oriundo do aumento da inadimplência. No entanto, esse aumento em termos de ativo se deu em maior intensidade nas regiões menos desenvolvidas: Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Gráfico 10 – Provisões/Ativo: 2000 a 2012



Fonte: Estatísticas Bancárias por Municípios - ESTBAN, do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

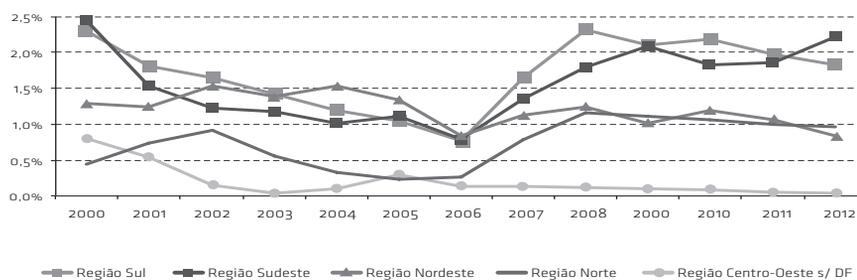
Outro indicador a ser explorado está no Gráfico 11 que mostra a evolução da razão Títulos e Valores Mobiliários (TVM)<sup>27</sup> em termos de Ativo bancário. Quanto maior a proporção do Ativo bancário alocado fora do circuito produtivo, ou seja, no circuito financeiro em títulos e valores mobiliários mais clara é a busca dos bancos por rentabilidade com segurança, em detrimento de rentabilidade com maior risco expressa no provimento de recursos ao setor produtivo. Vale observar que o sistema bancário gerencia essa alocação como uma segunda reserva de liquidez, dada a ampla liquidez que títulos públicos brasileiros oferecem. Assim, o Gráfico 11 mostra que todas as regiões, à exceção do Centro-Oeste, têm o mesmo comportamento defensivo retendo parte do seu ativo em títulos de elevada liquidez. Ou seja, o Gráfico 11 revela que sob a hipótese de que decisões da firma bancária são tomadas com base em expectativas sob incerteza, os bancos definem as suas

26. Conforme conta 174 – Provisões para Operações de Crédito.

27. Conforme conta 130 – Títulos e Valores Mobiliários.

estratégias de atuação (realização de operações de créditos e financiamentos e/ou aplicações em títulos) buscando compatibilizar suas carteiras de Ativos a uma relação entre rentabilidade e liquidez que julguem ter o melhor retorno. Isto implica que não necessariamente maior lucratividade está associada à concessão maior de empréstimos, se estes são percebidos como não compatíveis com a preferência pela liquidez da firma bancária.

Gráfico 11 – Títulos e Valores Mobiliários/Ativo: 2000 a 2012



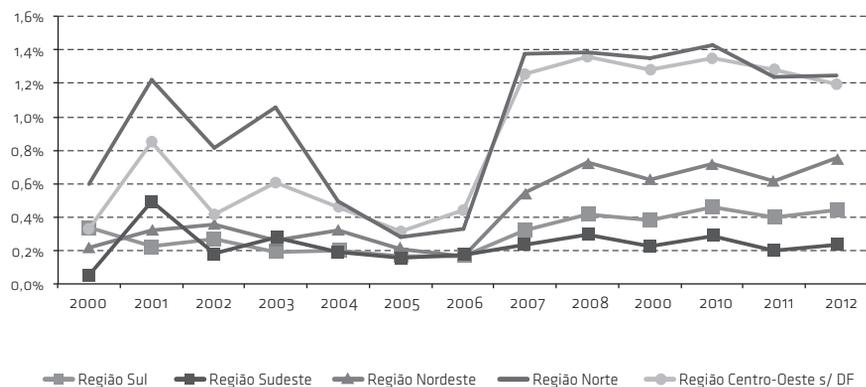
Fonte: Estatísticas Bancárias por Municípios - ESTBAN, do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

Dessa forma, quando a razão TVM/Ativo aumenta, o ajustamento irá indicar que a firma bancária está preferindo alocar recursos em aplicações especulativas no mercado de títulos, em geral títulos públicos. Como a proporção do ativo bancário nas regiões Sudeste e Sul é muito maior do que nas demais regiões, as curvas para estas duas regiões situam-se em patamar mais elevado do que nas demais regiões. Desta forma, podemos dizer que a estratégia explícita do sistema bancário consiste em utilizar seu peso/tamanho desigual, em termos de Ativo, nas regiões mais desenvolvidas como forma de manutenção de lastro de liquidez a fim de se preservarem quanto ao recrudescimento da incerteza. Em termos de evolução temporal, o indicador apresenta forte elevação a partir de 2006 quando a economia brasileira apresentou taxas de crescimento elevadas, o que pode ser interpretado como um baixo comprometimento com a funcionalidade social.

Por fim, o Gráfico 12 mostra o índice rentabilidade<sup>28</sup> em termos de ativo, permitindo avaliar em que medida o sistema bancário transforma seus direitos e haveres em lucro contábil, ou seja, a capacidade da gestão do ativo em gerar ou não lucros. Com o Gráfico 12 é permitido afirmar que as regiões menos desenvolvidas (Norte, Centro-Oeste e Nordeste) são as que apresentam maior rentabilidade em termos de ativo. Essa observação indica que a relativamente pequena intermediação financeira realizada pelo sistema bancário nestas regiões não interfere na obtenção de lucros pelo mesmo. Isto, a despeito do fato de

que estas regiões emprestem proporcionalmente menos que seus respectivos PIBs, em razão grande parte à maior preferência pela liquidez dos bancos.

Gráfico 12 – Rentabilidade/Ativo: 2000 a 2012



Fonte: Estatísticas Bancárias por Municípios – ESTBAN, do Banco Central do Brasil, elaboração própria.

O Gráfico 12 permite concluir pelas evidências apresentadas que em regiões menos desenvolvidas, dada a escassez de liquidez, as firmas bancárias obtêm maior rentabilidade via instrumentos de crédito com baixa maturidade em termos de prazos e taxas de juros mais elevadas. Ou seja, sua atuação, mesmo com aumento da capilaridade das agências, não se distingue pela alocação de recursos com vistas à promoção do desenvolvimento local. No entanto, se tal estratégia nas agências em regiões periféricas implica aumento de percepção de perdas financeiras ocasionando um recrudescimento da percepção de incerteza quanto ao futuro do ambiente econômico, o que se observa é uma compensação via alocações que privilegiem a liquidez como os títulos e valores mobiliários. Este tipo de comportamento defensivo não distingue as regiões.

### Comentários Finais

O objetivo deste trabalho foi o de contribuir com a ratificação de evidências de fortes indicações de estratégias diferenciadas de gestão do ativo bancário a nível regional, no período 2000-2012, que reforçariam as desigualdades regionais existentes. Confirmamos o que é assumido na teoria bancária pós-keynesiana que a variável mais importante no processo decisório das firmas bancárias é a preferência pela liquidez ancorada pela sua percepção quanto a

um futuro incerto. Dito de outra forma, a preferência pela liquidez é o fio condutor da orientação da firma bancária na alocação dos seus recursos com base nas avaliações de suas percepções quanto aos retornos esperados.

Dada essa premissa, identificamos que as firmas bancárias, valendo-se de suas alocações diferenciadas por região, buscam orientar e estimular a oferta de crédito para as regiões periféricas em prazos mais curtos, expondo uma estratégia do setor bancário em gerir de forma diferenciada o crédito em busca de maior rentabilidade, com menores riscos assumidos, e não em direção à promoção do desenvolvimento local.

Nesse contexto, políticas públicas, como o crédito direcionado e o crédito à agricultura oriundos da atuação de bancos públicos, podem ser utilizadas como mecanismo de complemento do hiato de recursos financeiros destinados ao financiamento das diversas demandas efetivas regionais e consequentemente o seu crescimento econômico. No entanto, vale a ressalva de que não se pode esperar que seja feito somente prescrições de políticas públicas passíveis de aplicação generalizada em todo o país. Essa constatação deve-se ao fato de que se levem em conta aspectos de natureza institucional na determinação do sistema de regulação mais adequado ao estabelecimento de um sistema financeiro regional mais efetivo do ponto de vista de seu suporte ao desenvolvimento econômico regional. Outras estratégias deveriam ser incluídas para que se evite o vazamento de fluxos financeiros para as regiões mais dinâmicas.

## §

## Referências

- AMADO, A. *Disparate Regional Development in Brazil: a monetary production approach*. Ashgate, 1997.
- CHICK, V. "The evolution of the banking system and the theory of saving, investment and interest". *Economies et Sociétés* 20, Cahiers de l'ISMEA, Série Monnaie et production, Paris, n. 3, 1986, p. 111-126.
- \_\_\_\_\_; DOW, S. C., Post-Keynesian perspective on the relation between banking and regional development. In ARESTIS P. (Ed.) *Post-Keynesian Monetary Economics: New Approaches to Financial Modelling*. Elgar, Aldershot, 1988.
- COSTA, F.N.; PINTO, G.M.A. Impactos da pressão para concorrência bancária no mercado de crédito brasileiro. Campinas: Editora da Unicamp, 2003 (Texto para Discussão n. 215).
- CROCCO, M.A. Financiamento do desenvolvimento Regional no Brasil: Diagnósticos e Propostas in *Agenda Brasil, Políticas Econômicas para o Crescimento com Estabilidade de Preços*, Manole, 2003, p. 295-329.
- \_\_\_\_\_. "Moeda e Desenvolvimento Regional e Urbano: uma leitura Keynesiana e sua aplicação ao caso Brasileiro". Tese submetida ao Concurso de Professor Titular, CEDEPLAR, abril 2010.
- \_\_\_\_\_; FIGUEIREDO, A.T.L. *Differentiated bank strategies across the territory: An exploratory analysis*, *Journal of Post Keynesian Economics*, 2010.
- \_\_\_\_\_; SILVA, F.F.; REZENDE, L.P.; RODRIGUEZ-FUENTES, C. J., . *Banks and Regional Development: An Empirical Analysis on the Determinants of Credit Availability in Brazilian Regions*, *Regional Studies*, 48:5, 2012, p. 883-895.
- DEMIRGUC-KUNT, A.; LEVINE, R. *Financial Structure and Economic Growth: A Cross-Country Comparison of Banks, Markets, and Development*. MIT Press, Cambridge, MA., 2004.
- DOW, S. C. *The regional composition of the money multiplier process*, *Scottish, Journal of Political Economy*, vol. 29, n. 1, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Financial Markets and Regional Economic Development: The Canadian Experience*. Avebury, Aldershot, 1990.
- DUTRA, L. D.; BASTOS, J. C. A.; LAMONICA, M.T.; FEIJO, C. A. Desigualdade na oferta de crédito regional a pessoa jurídica: uma análise em painel para o período 2000-2011. *Economia & Sociedade*, vol. 24, 2015, p. 681-708.
- FEIJÓ, C.; GALEANO, E.V.; DUTRA, L.D.; LAMONICA, M.T. Uma Análise do Crédito Bancário para Pessoas jurídicas a partir de um Painel de Dados regional: 2000-2008; Working Paper n. 36; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, mar. 2012.
- FERREIRA JR, R. R.; SORGATO, L.A.A.; ROSÁRIO, F.J.P. Estratégias de Inclusão Financeira Produtiva em Regiões Periféricas: Uma Proposta para o Nordeste. VII Encontro de Economia Bahiana, set. 2012.
- GREENWALD, B. C.; LEVINSON, A.; STIGLITZ, J. E. *Capital market imperfections and regional economic development*. In GIOVANNINI A. (Ed.) *Finance and Development: Issues and Experience*. Cambridge University Press, Cambridge, 1993, p. 63-93.
- KEYNES, J. M. *Treatise on Money*, 2, 1930. 1971, "The Collected Writings of John Maynard Keynes", vol. 6, Londres, MacMillan.
- \_\_\_\_\_. "The general theory and after: part II, defence and development" (1937). As reimprinted in Reimprinted The Collected Writings of John Maynard Keynes, vol. XIV. London: Macmillan, 1973a, p. 179-183.
- LEVINE, R. *Financial development and economic growth: views and agenda*, *Journal of Economic Literature* 35(2), 1997, p. 688-726.
- MOORE, C. L.; HILL, J. M. Interregional arbitrage and the supply of loanable funds, *Journal of Regional Science* 22(4), 1982, p. 499-512.
- MYRDAL, G.. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- ROBERTS, R. B.; FISHKIND, H. *The role of monetary forces in regional economic activity: an econometric simulation analysis*, *Journal of Regional Science* 19(1), 1979, p. 15-29.
- RODRIGUEZ-FUENTES, C. J. "Política Monetária Y Economía Regional". Madrid, Consejo Economico Y Social, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Regional Monetary Policy*. Routledge, New York, NY, 2006.
- SICSÚ, J.; CROCCO, M. Em busca de uma teoria da localização das agências bancárias: algumas evidências do caso brasileiro, *Revista ECONOMIA*, Niterói (RJ), vol. 4, n. 1, jan.-jun./ 2003, p. 85-112.
- STUDART, R. "Financiamento do Desenvolvimento". In: GIAMBIAGI, F. et al (Orgs), *Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2004*, Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.

## Referências das fontes de dados

- BCB – Banco Central do Brasil. Estatísticas Bancárias por municípios – ESTBAN. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/fis/cosif/estban.asp>>. Acessado em 01/12/2015.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acessado em 01/12/2015.

Recebido em 14/1/2016  
e aceito em 28/4/2016.

## Apêndice A

### 1. Cálculo do índice regional de crédito:

$$\text{IRC } i = (\text{CRED}i / (\text{CRED}br)) / (\text{PIBi}/\text{PIB}br)$$

Na Equação é apresentado o crédito para estado “i” (CREDi), o crédito do Brasil (CREDbr), o PIB do estado “i” (PIBi) e o PIB do Brasil (PIBbr). Formando, portanto, o IRC do estado “i” (IRCi). O cálculo do IRC para as regiões segue o mesmo procedimento.

### 2. Cálculo do índice de distribuição espacial das agências bancárias:

$$\text{IDEAB (PIB)}i = \text{PIB } i \text{ (região)} / \text{PIB (Brasil)} / \text{Agência } i \text{ (região)} / \text{Agência (Brasil)}$$

## Apêndice B

### Descrição da base de dados:

A base de dados – Estatísticas Bancárias por Municípios – ESTBAN, disponível no Banco Central do Brasil, disponibiliza dados financeiros apresentados em 83 contas. Os dados estão disponíveis a preços correntes. Os dados foram tabulados e somados por unidades federativas e agregados por regiões geográficas brasileiras. Foram utilizadas as médias anuais dos dados. Para construção das variáveis utilizadas no modelo foram utilizadas as seguintes contas:

1. Títulos e Valores Mobiliários (130)
2. Operações totais de crédito (160)
3. Empréstimos e Títulos Descontados (161)
4. Financiamentos a Agentes Financeiros; Exportação; Operações de Arrendamento (162)
5. Financiamentos Rurais – Agricultura – Custeio e Investimento (163)
6. Financiamentos Rurais – Pecuária – Custeio e Investimento (164)
7. Financiamentos Rurais – Agricultura – Comercialização (165)
8. Financiamentos Rurais – Pecuária – Comercialização (166)
9. Financiamentos Agroindustriais (167)
10. Financiamentos Imobiliários (169)
11. Provisões para Operações de Crédito (174)
12. Total do Ativo (399)
13. Depósitos à vista do governo (400)
14. Depósitos à vista do setor privado (410)
15. Depósitos a Prazo (432)
16. Contas de Resultado (710)





## Um “Macartismo hidráulico” contra a Sudene: notas sobre a disputa entre o senador Argemiro de Figueiredo e Celso Furtado (1959-1963)<sup>2</sup>

### RESUMO

O artigo propõe analisar conflitos de elites agrárias nordestinas contra o projeto da Sudene entre 1959-1963, a partir de artigos de jornal e discursos do senador paraibano Argemiro de Figueiredo, herdeiro das elites fundiárias e algodoceiras. Figueiredo utilizava dois argumentos: o primeiro, em tom “macartista”, acusava Furtado de ser comunista e de estimular uma “subversão a ordem”, ao propor reforma agrária. A segunda crítica estava na dramatização do problema da seca. Com a defesa de construção de açudes e irrigação, uma “solução hidráulica”, Figueiredo contrapunha a proposta de uma convivência com a seca do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O artigo problematiza como esse embate Figueiredo versus Furtado indica estratégias de elites para manter privilégios e “tomar as rédeas” do processo de transformação social no Brasil na década de 1960.

### Palavras-chave

Sudene; Nordeste; Elites; Argemiro de Figueiredo; Celso Furtado.

### ABSTRACT

*This article analyses a series of conflicts that existed between the landowning elite in the Northeast of Brazil and the Sudene development agency, in the years between 1959 and 1963. This analysis includes a review of newspaper articles and speeches made by the Senator for Paraíba state, Argemiro de Figueiredo, heir apparent to the region's landowning and cotton producing elite. Figueiredo used two basic arguments in his clashes with Sudene: the first, McCarthyistic in tone, accused Furtado, who headed the agency, of being a communist and of encouraging a “subversion of the established order” through his support of agrarian reform. The second criticism lay in his dramatization of the drought problem. By defending the need to build reservoirs and implement irrigation systems, as a “hydraulic solution”, Figueiredo was opposed to the idea of ‘living with the drought’, as suggested by the Working Group for the Development of the Northeast (GTDN). The article looks at how this Figueiredo v Furtado clash brought to the fore certain strategies adopted by the elite aimed at maintaining their privileges and at “taking hold of the reins” of the social transformation process in Brazil during the 1960s.*

### Keywords

*Sudene; Northeast; Elite; Argemiro de Figueiredo; Celso Furtado.*

1. Doutorando em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Agricultura, Economia e Sociedade (CPDA/UFRRJ). E-mail: valdeniofmeneses@hotmail.com

2. Este artigo é resultado de leituras e debates realizados na disciplina Pensamento Social e Político do Brasil Contemporâneo, ministrada pelo professor dr. Raimundo Santos no segundo semestre de 2014.

## Introdução

Nos primeiros dias de agosto de 1961 uma reportagem<sup>3</sup> do jornal nacionalista *O Semanário* chamava atenção na sua manchete para um “novo agente de Wall Street”, o “Mister” Celso Furtado, que estava se encontrando com o presidente John Kennedy e, em breve, iria entregar a região Nordeste aos norte-americanos. Uma edição da revista de circulação nacional *O Cruzeiro*, de junho de 1962, destacou que a fome não contava para Furtado, um marxista leninista “não confesso”, que chegara de viagens e congressos no mundo comunista e estava prevendo uma revolução comunista se não houvesse mudanças no panorama agrário do Brasil. Nessa mesma revista, em 1963, um artigo escrito pelo magnata das comunicações Assis Chateaubriand fazia ataques contra Celso Furtado, chamando-o de “Antônio Conselheiro de Fraque”, pela habilidade para conquistar os ouvidos dos presidentes, e um subversivo, “comunista do tipo chinês”, que não aceitava negociar com o Ocidente. Para Chateaubriand, colocar a economia da região Nordeste nas mãos de Furtado iria atrapalhar os programas de ajuda humanitária geridos pelos EUA por meio da Aliança para o Progresso, esses sim voltados para tirar o Brasil do subdesenvolvimento.

Mas afinal, quem era Celso Furtado? “Um entreguista a serviço do imperialismo norte-americano” ou um subversivo “comunista chinês” que atrapalhava a benevolência dos EUA para solucionar a condição subdesenvolvida brasileira? Esse jogo aparentemente confuso de acusações nos dá uma ideia das polêmicas que dividiram a sociedade brasileira — no período entre o governo Juscelino Kubitschek e o golpe de 1964 — em torno da criação, em 1959, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). A diversidade de “adjetivos” para Furtado indicava, no mínimo, uma apreensão no universo político das elites agrárias e industriais, fossem as dispostas a participar das ações e gestão de recursos financeiros que estavam sendo mobilizados pela Sudene ou as temerosas de uma possível concorrência política de uma nova instância governamental.

Diferente do Departamento Nacional de Obra contra as Secas (DNOCS) ou do Banco do Nordeste (BNB), a Sudene não estava submetida, nem sequer “cooptada”, ao arco das alianças e conchavos políticos regionais.

Tomando como recorte temático o conflito entre a Sudene e as elites fundiárias nordestinas no período de 1959-1963, o artigo propõe analisar um embate específico que envolveu a posição política e intelectual de Celso Furtado em atrito com um senador paraibano chamado Argemiro de

3. As manchetes de jornais comentadas no primeiro parágrafo foram coletadas em pesquisa coordenada pelo cientista político Marcos Costa Lima, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Os recortes da imprensa sobre Celso Furtado e a Sudene, da sua criação até o golpe militar, em 1964, estão reproduzidos na página 8 da edição da Revista *Cadernos do Desenvolvimento* de maio de 2011 e nas páginas 26 e 27 do volume 3 da Coleção dos Arquivos Celso Furtado intitulado *O Nordeste e a saga da Sudene (1958-1964)*, lançado em 2009.

Figueiredo. Procura-se entender a construção dos argumentos e visões de mundo de Argemiro para mobilizar-se contra a Sudene, tendo em vista sua condição de herdeiro de um grupo de elite, uma família de latifundiários algodoeiros e pecuaristas, que teve ascensão à vida pública após a Revolução de 1930, ocupando cargos de interventor, deputado e senador. Nesses termos, o debate proposto por este artigo tem referência na seguinte seleção de fontes:

#### a) Sobre Celso Furtado e a Sudene

- Artigos acadêmicos e recortes de jornal que foram publicados em livros do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: os volumes 3 e 6 da Coleção Arquivos Celso Furtado — *O Nordeste e a saga da Sudene* (2008); *Anos de Formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado* (2014);
- Um dossiê sobre a Sudene publicado no *Jornal de Pernambuco* entre os dias 4 e 8 de janeiro de 2014;
- O livro *Pré-revolução brasileira*, escrito em 1962. Esta obra pode ser considerada uma radiografia dos debates e forças políticas, e também das tendências e “nervos políticos” do pré-golpe militar sintetizada pelo próprio Celso Furtado, a partir da sua experiência na posição de mediador entre a *intelligentsia* e os quadros estatais de ação pública dos governos JK, Jânio Quadros e João Goulart;
- Entrevistas com Celso Furtado: uma registrada no livro *Seca e poder* (1998), organizada por Maria da Conceição Tavares, Manuel Correa de Andrade, Raimundo Pereira; e outra concedida em 1993 ao sociólogo Eduardo Kugelmas, publicada em um dossiê da revista *Cadernos do Desenvolvimento* (2011);
- Edições do *Jornal Correio da Manhã* entre 1960-1969, disponíveis no acervo digital da Biblioteca Nacional.

#### b) Sobre Argemiro de Figueiredo:

- Registro dos discursos e das atividades legislativas de Argemiro de Figueiredo disponíveis nos anais do Senado;
- Uma edição especial da *Revista Informação Legislativa*, de Brasília (1983), com uma homenagem a Argemiro de Figueiredo, que havia falecido em 1982;
- Memórias, fotografias e opiniões sobre Argemiro de Figueiredo do jornalista Josué Sylvestre (1982; 1993) registradas nos livros *Lutas de vida e morte: Fatos e personagens da história de Campina Grande (1945/1953)* e *Da Revolução de 30 à queda do Estado Novo — Fatos e personagens da história de Campina Grande e da Paraíba (1930-1945)*.

O cruzamento desse conjunto de fontes, cada qual com suas distintas narrativas, versões biográficas, “paixões” e engajamentos políticos, permite construir a principal contribuição do artigo que é fazer visível as nuances do contato entre as figuras públicas de Argemiro de Figueiredo e Celso Furtado, algo que aparece com destaque em biografias ligadas a ambos, mas que tem sido abordado de forma secundária em artigos acadêmicos. O enfrentamento público entre o superintendente da Sudene e o herdeiro de uma família de latifundiários personifica um momento específico de embates entre classes sociais, modelos de intervenção e políticas públicas, interpretações e visões de mundo ligadas ao fenômeno das secas no Nordeste. Nos termos do sociólogo Norbert Elias (2006), pode-se visualizar um conjunto de relações sociais, interdependências e gradientes de poder que dão referências para compreender as posições de Furtado e Figueiredo entre polos rivais de uma disputa política. Por isso, os tópicos do texto transitam tanto entre o nível individual-biográfico como no horizonte das transformações estruturais econômicas e sociais que estavam sendo dinamizadas na sociedade brasileira na metade do século XX. Ao acionar a análise ao nível individual, é importante manter vigilância quanto as ilusões biográficas — ou seja, uma apresentação da vida “como se fosse um deslocamento linear, todo coerente e orientado” (BOURDIEU, 2006, p.184), presente tanto nas memórias referentes a Furtado como nas de Figueiredo. Dessa forma, o texto investe em apresentar o primeiro nas suas experiências na Segunda Guerra Mundial que vão influir nas contradições que acompanham a formação intelectual de alguém que ocupará uma posição entre a *intelligentsia* e a ação pública nas turbulências políticas que acompanharam os governos JK, Jânio e João Goulart, e o segundo, como um herdeiro e representante parlamentar de uma elite política, que além de enfrentar a Sudene, também se digladiava com outras elites fundiárias ou industriais urbanas, dentro do desenho político feito após a Revolução de 1930. Portanto, para além de ser um confronto pessoal, considera-se que os discursos, as falas, as acusações que circularam na disputa entre Furtado e Figueiredo fornecem indicativos das tendências e estratégias que, durante o período de 1959-1964, compunham toda uma dramatização social das secas no Nordeste por parte de grupos sociais politicamente influentes, qualificados com o selo distintivo de elites,<sup>4</sup> principalmente por intermédio da monopolização de acesso à terra.

4. Perissonato e Codato (2008) apresentam um trabalho de revisão sobre o tema das elites nas ciências sociais. A ciência política de clássicos como Mosca e Vilfredo Pareto geram diferentes respostas e correntes de debate: a primeira é o antielitismo do marxismo estruturalista; seguido pelo institucionalismo de escolha racional e a crítica da sociologia relacional de Pierre Bourdieu. Este artigo tem como referência esta última vertente.

## 1. Celso Furtado

### 1.1. O encantamento do jovem tenente na reconstrução da Europa pós-Segunda Guerra

Furtado reunia em si um projeto intelectual em torno da compreensão do que é o fenômeno do subdesenvolvimento, marcando críticas às principais visões que compunham um horizonte teórico da economia e ciências sociais na segunda metade do século XX. Se, de um lado, atacava o liberalismo e a economia neoclássica que “esquece a história” ao visualizar o comércio e divisão internacional do trabalho em termos de “vantagens comparativas”, modelos abstratos baseados na crença autorreguladora dos mercados, do outro, questionava a interpretação do colonialismo dado pelo marxismo e a teoria do imperialismo de Lênin que, se davam respostas convincentes para o sistema de dominação das potências capitalistas, pouco explicavam as articulações e processos pelos quais funcionavam as economias capitalistas das ex-colônias. Assim, segundo Francisco de Oliveira (2001), Furtado possuía a capacidade intelectual de um demiurgo, de transformar as tradições de pensamento econômico, ao pensar com radicalidade e especificidade a categoria de subdesenvolvimento não como uma cadeia contínua, mas como uma criação específica de um capitalismo de periferia, com lógicas econômicas e históricas particulares, não sendo um estágio econômico transitório para o capitalismo desenvolvido (OLIVEIRA, 1983, p. 15).

Vale lembrar que tanto como seu aparato teórico, a trajetória pessoal e intelectual de Furtado também negava qualquer sucessão linear de acontecimentos. Isto é perceptível nas notas pessoais, trechos de diários,<sup>5</sup> e reflexões do jovem Furtado quando saiu do curso de direito na Universidade do Brasil e foi a Europa para servir ao exército brasileiro no final da Segunda Guerra. Ler esses registros pessoais é um exercício importante para desmistificar as recorrentes linearidades biográficas que são acionadas por uma volumosa produção acadêmica sobre Furtado em que a biografia do economista é esquematizada como se esta fosse composta de etapas bem definidas, “um destino” traçado entre o doutorado na França, os estudos em Cambridge, o trabalho na Cepal/ONU, o período à frente da Sudene até a ruptura com a cassação dos direitos políticos e o exílio após o golpe de 1964. As memórias expressas em livros, como *De Nápoles a Paris, contos de vida expedicionária*, demarcam as observações e vicissitudes da construção social do indivíduo Celso Furtado ao acompanhar a reconstrução de uma Europa devastada pela guerra, não como pesquisador acadêmico, mas como oficial do exército, expressando assim as suas inseguranças pessoais, “crises espirituais e angústias cósmicas” e as desagregações ideológicas, das quais vão surgir alguns esboços e os primeiros ensaios de críticas sociais e econômicas.

5. Organizadas e publicadas por Rosa Freire D’Aguilar (2014) com o nome de *Anos de Formação (1938-1948)*: o jornalismo, o serviço público e o doutorado. O livro é o volume 6 da coleção Arquivos Celso Furtado.

Marcado pela experiência do pós-guerra e de uma curta carreira como jornalista aquele jovem “Tenente” Furtado iria retornar para a Europa em 1947: dessa vez para ingressar em uma das *grandes écoles* francesas, o Institut d’Etudes Politiques, a Sciences Po, e, em seguida, inscrever-se no doutorado em direito e ciências econômicas da Universidade de Paris. Nesse período, ele não ficou restrito ao movimentado ambiente intelectual parisiense do pós-guerra e também fez visitas aos países socialistas, participando de frentes voluntárias para construção de ferrovias na Iugoslávia e do *Nápoles a Paris contos de vida expedicionária* Festival Mundial da Juventude Democrática em Praga, na então Tchecoslováquia (FURTADO, 2009, p. 291).

## 1.2. A fantasia organizada da Sudene

Influenciado por essas vivências pessoais e o aprendizado no doutoramento na França, Furtado irá mobilizar suas atividades intelectuais frente a Cepal/ONU e na Universidade de Cambridge, onde escreve o clássico *Formação econômica do Brasil*. O tema das secas que já atravessava seus trabalhos acadêmicos, e o cargo de direção do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) foram fundamentais para que Furtado, em 1959, fosse convidado pelo governo de Juscelino Kubitschek para contribuir na construção de uma política de combate as desigualdades regionais do Brasil, com o protagonismo da “questão social” da região Nordeste que ainda sofria as consequências da seca de 1958, e na época era a região semiárida mais populosa e miserável do hemisfério ocidental:

...20 milhões de pessoas vivendo na mais grave “área problema” do hemisfério ocidental, com uma renda média que não chegava a 1/3 da renda do Centro-Sul; imensa disparidade entre população rural e urbana; meio milhão de desempregados nas cidades; secas periódicas que atingiam mais de 4/5 do território. Por trás da frieza dos dados, um quadro de justiça e iniquidade. (FREIRE D’AGUIAR, 2009, p. 9)

A legitimidade acadêmica da Sudene pôde ser construída em dois textos: *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste* — documento escrito por Furtado, mas assinado como Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) — e a conferência *Operação Nordeste*, resultado de exposição e debates realizados no curso Introdução aos problemas do Brasil, no auditório do Instituto de Estudos Brasileiros (Iseb), no Rio de Janeiro. Nesses textos, Furtado usa de uma análise rica em dados sobre exportação, carga tributária, produção agrícola, mão de obra, concentração de renda e estrutura fundiária para propor uma nova política econômica para região Nordeste. Para que o *slogan* “50 anos em 5” do governo Kubitschek não fosse uma mera operação de marketing, era preciso entender quais as causas dos

desequilíbrios regionais de um subcontinente brasileiro que vinham desde a colonização e que não estavam sendo resolvidos e sim intensificados na industrialização do Centro-Sul na década de 1940-1950 (FURTADO, 2009, p. 50). Assim foram lançadas as bases intelectuais e políticas que consolidariam a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), instância de contato direto com o presidente da República e que, nas suas diretrizes de ação, englobava os planos estadual e municipal.

O projeto encabeçado por JK e Furtado tinha muitos problemas a enfrentar, tais como as crises de abastecimento e miséria, a inevitabilidade do fenômeno da seca e a fragilidade da economia da região Nordeste, que ainda sofria as consequências do processo de decadência do sistema colonial de monocultura do açúcar — processo que é abordado no estudo do próprio Furtado em *Formação econômica do Brasil*. Mas nenhum outro obstáculo parecia ser tão forte à proposta da Sudene do que a desconfiança e resistência de elites locais dos estados do Nordeste. Um indicativo disso pode ser notado em um recorte de imprensa reproduzido por D'Aguiar Freire (2009, p. 8) que menciona os “bilhetinhos” de deputados após uma reunião da Operação Nordeste em fevereiro de 1959, junto ao presidente Kubitschek, em que estavam presentes Furtado, Dom Helder Câmara, ministros e governadores:

A verdade é que ninguém sabe até onde se prolongariam as discussões, caso o presidente não se houvesse antecipado aos governadores. A própria amostra da reunião do Catete, onde após Cid Sampaio falar em nome de todos os governadores, por delegação, o chorrilho de bilhetinhos de deputados começou a pressionar a eloquência de seus governantes, provocando um rosário de reivindicações locais, justificou de certo modo o tom paternalista da reunião. (FREIRE D'AGUIAR, 2009, p. 8)

A experiência dos conselhos deliberativos da Sudene obrigaria Furtado a sair das silenciosas horas de estudos e ponderados debates acadêmicos sobre as teorias de Keynes, Marx, Mannheim e outros nomes famosos da economia e ciências sociais para encarar ruidosos Sampaio, Figueiredos, Cavalcanti, Gondins, Alves, sobrenomes “de tradição política” as quais pertenciam os homens da política no Nordeste que jogavam suas investidas, ora para esvaziar a possibilidade de execução do projeto da Sudene, principalmente no tocante à reforma agrária, ora para “colonizar” a Superintendência aos seus interesses, assim como já tinham feito com DNOCS e o BNB. É nesse ponto que se insere aquele que Furtado afirmara em entrevista<sup>6</sup> ser o “seu maior inimigo” nas brigas da Sudene: o senador Argemiro de Figueiredo.

6. Entrevista de Celso Furtado concedida em 1997 a Adriano Sarqui Bezerra de Meneses, gerente da Etene, e João Salmito Filho, estudante de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Ceará. Publicada com o título de *GTDN e as exigências da atualidade* no último capítulo (p. 267-283) da coletânea *Nordeste e a saga da Sudene* (1958-1964).

## 2. Argemiro de Figueiredo

### 2.1. O herdeiro desviante da elite algodoeira e a revolução de 1930

Segundo notas de entrevista de Celso Furtado para o historiador Albert Hirschman (2009, p. 188) foi de fundamental importância para a criação da Sudene uma conferência feita por bispos, em 1957, sob a liderança de Dom Helder Câmara, e que foi realizada na cidade de Campina Grande, Paraíba.

Foi nessa mesma cidade que Argemiro de Figueiredo nasceu em 1901 e construiu a identificação de sua vida pública e base eleitoral. No plano universitário, Argemiro saiu da Fazenda Itararé para estudar na Faculdade de Direito do Recife, onde se formou em 1926, cumprindo assim o “ritual de passagem” de um herdeiro de famílias latifundiárias do Nordeste; no plano político, ele rompeu com seus parentes dentro do jogo de movimentações que fervilhavam na política do estado da Paraíba com a eleição do governador João Pessoa em 1928.

Desde o início do século XX, os Figueiredo tinham a chefia política do coronel Salvino Figueiredo e de Acácio Figueiredo, pai e irmão de Argemiro. A partir de 1920 eles foram conquistando mandatos de deputados estaduais, se alinhando à oligarquia<sup>7</sup> liderada pelo Monsenhor Walfredo Leal, que rivalizava no cenário político da Paraíba com Epitácio Pessoa e os Machado — no mapa da política campinense correspondiam aos nomes de Cristiano e Ernani Lauritzen, intendentess de Campina Grande entre 1904-1923 e 1924-1928.

Nesse cenário, Argemiro de Figueiredo iniciou sua trajetória política. Filiou-se ao Partido Democrático e seguiu um plano de fuga da dualidade governo/oposição em Campina Grande, sem se incorporar diretamente aos chamados “bacuraus” — liderados pelo coronel Salvino — nem aos “condores” dos Lauritzen (SYLVESTRE, 1993, p. 32). Em 1929, Argemiro colocou-se ao lado da Aliança Liberal e do governador João Pessoa e de Getúlio Vargas, rompendo politicamente com o seu pai coronel e o irmão Acácio — que era deputado estadual —, favoráveis às alianças da corrente do Partido Republicano Conservador (PRP), os “perrepistas” — do presidente da República Washington Luís — que, na Paraíba, estavam representados por João Suassuna, presidente estadual que antecedeu João Pessoa, e também pelo senador Epitácio Pessoa, tio de João Pessoa (SYLVESTRE, 1993, p. 25). O conflito que dividia “novas e velhas” políticas — em que, por vezes, membros mais novos das famílias oligárquicas se rebelaram politicamente contra os mais velhos — teve suas tensões acentuadas, a partir da reorientação nas relações econômicas, entre o governo estadual de João Pessoa com os líderes e famílias de poder local, fazendeiros pecuaristas e algodoeiros do interior da Paraíba. Segundo Sylvestre (1982, p. 67), a entrada de corpo e alma de Argemiro na causa revolucionária de 1930 geraria críticas por parte do pai e do irmão, que, enquanto representantes de algodoeiros, faziam total oposição à política fiscal dinamizada pelo mandato de João Pessoa com

7. Para esclarecimentos sobre as disputas de famílias e oligarquias paraibanas no início do século XX ver o trabalho de Linda Lewin (1993) intitulado *Política e parentela na Paraíba*.

novos impostos no transporte do algodão para o porto de Recife — o que indicava perda de favorecimentos políticos de latifundiários garantidos desde os governos de Epitácio Pessoa, em 1915, e de João Suassuna, em 1926. Por isso, Pessoa ganhou apelido de “João Cancela” em referência às cercas com fiscais de impostos instalados na fronteira entre Paraíba e Pernambuco. Essa insatisfação dos coronéis culminou na “Guerra de Princesa”, uma revolta armada iniciada pelo coronel José Pereira Lima que se seguiria a um período de tensões políticas acentuadas. Em 1930, João Pessoa foi assassinado na confeitaria Glória, em Recife, pelo jornalista João Dantas. O motivo era uma mistura de oposição política e “honra”, devido à publicação, nos jornais oficiais ligados aos partidários de Pessoa, de fotos e cartas íntimas com a professora e poetisa Anayde Beyriz.<sup>8</sup>

A comoção pela morte do governador fez com que a capital do estado mudasse de nome — de Parahyba do Norte para João Pessoa — e deu início também a uma onda de violência e perseguição contra os “perrepistas”, em toda a Paraíba. Em Campina Grande, Argemiro de Figueiredo, mesmo do lado liberal, teve de dar proteção a alguns parentes do lado “perrê”, como o primo José Agra, que foi atacado por uma multidão furiosa e teve sua casa saqueada e incendiada (SYLVESTRE, 1993, p. 102-103).

Com a conflituosa reorganização do tabuleiro político da Paraíba e do Brasil após o processo de 1930, o exílio do irmão e o afastamento do pai da vida pública, Argemiro assumiu, em 1932, a liderança política da família Figueiredo e o cargo de secretário do interior nos governos de Álvaro de Carvalho e José Américo de Almeida. Segundo a visão do jornalista e memorialista Josué Sylvestre (1993), essa ascensão política de Argemiro foi responsável para que, na ditadura do Estado Novo, ele chegasse ao cargo de interventor da Paraíba, “dando protagonismo” a Campina Grande diante de um suposto esquecimento desta cidade por parte dos homens da política paraibana antes de 1930 (SYLVESTRE, 1993, p.179).

## 2.2. Um “Macartista hidráulico” defensor da ordem e da propriedade

No discurso de posse, reproduzido no livro de Sylvestre (1993, p.180-181), Argemiro frisou a união e pacificação da Paraíba em “uma única família”, além de enfatizar a necessidade de melhoramentos técnicos e diversificação nas atividades no meio rural:

Ninguém ignora que constituímos ainda um povo sem organização econômica. Basta, numa palavra, salientar que a vida do Estado está a depender dum elemento único de sua lavoura, e este mesmo instável na produção e no valor perante os mercados consumidores — é o algodão de onde extraímos quase 80% da nossa receita pública. Quer dizer, senhores, que se por um desses fenômenos naturais na economia do mundo fosse desprestigiado esse ramo

8. A professora e poetisa Anayde Beyriz, que chocava a conservadora sociedade paraibana da década de 1930 com seus cabelos curtos e vestidos vermelhos, é a protagonista do filme *Paraíba mulher macho*, dirigido por Tizuka Yamazaki.

da nossa riqueza, ou se, mesmo valorizado, nos privássemos dele por força das incertezas de nossas condições climáticas, teríamos de assistir a profundo desequilíbrio financeiro, que só seria amenizado pelo recurso extremo dos empréstimos [...] Poderemos possuir o melhor aparelhamento técnico para os cuidados de uma lavoura cientificamente orientada. É preciso, entretanto, que haja uma mentalidade capaz de compreender o interesse da aplicabilidade e da substituição dos processos rudimentares de cultura pelas normas racionais que a ciência sugere. Multipliquem-se e selecionem-se as sementes; escolham-se as zonas apropriadas as culturas; adquiram-se os instrumentos agrários e os necessários à proteção da lavoura e ao combate das pragas, instalem-se as cooperativas; difundam-se pelo Estado os estabelecimentos de crédito acessíveis aos pequenos agricultores [...] Exige também atenção e cuidados imediatos a pecuária do Estado. Os nossos rebanhos, principalmente na zona sertaneja, definham progressivamente a falta de orientação técnica. (SYLVESTRE, 1993)

As ações do período de interventoria de Argemiro de Figueiredo foram a criação de um Serviço de Classificação de Produtos Vegetais, dividindo a Paraíba em regiões geoeconômicas, investindo em pesquisa com sementes e em novas fibras do algodão. “O algodão subiu de 18 milhões de quilos anuais para 45 milhões, cifra assinalada nos últimos anos de administração de Argemiro” (REVISTA INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, 1983, p. 8). Também houve investimento no rebanho bovino e na difusão de novas monoculturas como a do agave e do sisal.

Outra marca da gestão de Argemiro, segundo seus defensores, foi uma obra redentora de um sistema de águas canalizadas de mananciais e a criação do Serviço de Água e Esgoto de Campina Grande, em 1935. Segundo Sylvestre (1993, p. 249-250), jornais como o *A Voz da Borborema*, dirigido por Acácio Figueiredo – agora aliado e não mais oposição ao irmão — utilizavam a retórica que “Campina não estava mais sendo esquecida pelos governantes” e louvavam Argemiro, um filho da terra, pela solução do problema das águas.

Já não era possível que a água necessária ao consumo de nosso meio se restringisse à existente em pequenos reservatórios ou trazida de mananciais distantes, por modorrentas alimárias. Torturava-nos desse modo, a convicção de que seríamos arrastados, irremediavelmente, para o abismo da decadência. [...] Foi nessa situação que o interventor Argemiro de Figueiredo viu sua terra. Fácil seria ampará-la, se tão desfavoráveis não fossem suas condições topográficas do meio, onde não existiam fontes próximas, capazes de abastecê-lo. Só a distância de 37 quilômetros poderia ser captada a água necessária ao consumo local — o que pressupunha a realização de uma obra gigantesca, que muitos reputavam inexequível. Mas, o Dr. Argemiro de Figueiredo, resoluto e firme, logo sugeriu e sancionou a Lei N° 2 de 22 de outubro de 1935, criando o Serviço de Água e Esgoto de Campina Grande, com o apoio entusiástico de quantos colaboravam com seu governo operoso e fecundo. (SYLVESTRE, 1993)

9. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/detalhes.asp?d=327423>

Assim, Argemiro sedimentava uma imagem de defensor de inovações no meio rural, principalmente do algodão e da pecuária, de realizador de obras hídricas e de fazer “saneamento em todo e qualquer setor do centro ao interior” como mostram os versos de Manoel Pereira Sobrinho no poema *A voz do Dr. Figueiredo* (SYLVESTRE, 1982, p. 231). Junto a esses elementos, Argemiro, com certa frequência, investia em uma retórica anticomunista como argumento para defender a “ordem social”: assim eram os discursos de Argemiro de Figueiredo quando auxiliou no enfrentamento dos movimentos da Intentona em Natal, em 1935, dando total apoio ao governo de Getúlio Vargas e à nova Constituição do Estado Novo, em 1937.

Após o mandato de interventor, Argemiro de Figueiredo foi eleito deputado federal e iniciou uma ruptura com José Américo de Almeida e com o partido da UDN em dois momentos eleitorais marcantes. Primeiro, nas disputas para prefeito de Campina Grande em 1947, quando Argemiro lançou o cunhado Veneziano Vital do Rêgo e foi vencido por uma diferença de apenas 200 votos pela coligação montada por José Américo, tendo à frente o médico Elpídio de Almeida e o general Antônio Rodembusch. Em um manifesto após as eleições, Argemiro acusaria José Américo de trair a UDN e afirmaria que esses “200s votos foram uma contribuição comunista dada aos nossos adversários [...] acobertada no apoio do Partido Socialista Brasileiro” (SYLVESTRE, 1982, p. 135). Nas eleições estaduais de 1950, o então deputado Argemiro de Figueiredo lançou o seu nome para governador, coligado com Pereira Lima (vice) e Renato Ribeiro (senador), e foi derrotado — novamente enfrentou uma coligação liderada por José Américo de Almeida, junto com João Fernandes de Lima e Ruy Carneiro. Foi um processo eleitoral bastante tenso que envolveu desde a acusação, por parte dos “argemiristas”, de que José Américo utilizara de montagens fotográficas e falsas declarações de apoio atribuídas a Pe. Cícero até o episódio trágico da “chacina na Praça da Bandeira”, durante um comício em Campina Grande em julho de 1950, quando três pessoas partidárias de Américo de Almeida foram mortas a tiros.

Com a derrota na eleição de outubro de 1950, para José Américo, Argemiro se afastou da UDN, onde se elegeria apenas no primeiro (1955) de seus vários mandatos de senador. Em 1958, Argemiro faz um discurso<sup>9</sup> no Senado em que anuncia sua filiação ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Mesmo com mudanças partidárias, a “marca” política de Argemiro no Senado ficou ligada às seguintes agendas: agricultura, pecuária, obras de açudagem, irrigação e abastecimento de água, junto a uma retórica da ordem e um “macartismo à brasileira”, acionado com recorrência para marcar posição contra a reforma agrária, alertando para a “subversão” de movimentos como o das Ligas Camponesas. Entrelaçados a essas pautas é que Argemiro de Figueiredo irá desferir, a partir de 1959, os principais ataques a Celso Furtado e ao projeto da Sudene com sua agenda de propostas de reforma agrária e convivência com a seca.

### 3. O “Macartismo hidráulico” contra a Sudene

Na palestra Operação Nordeste, em 1959, Furtado defendeu a tese de que o problema da seca não teria tanta gravidade se houvesse uma economia rural diferente na região Nordeste daquela baseada na combinação de agricultura, com o algodão mocó, e pecuária. Por esse argumento, a preocupação de Furtado (2009) estava na carga demográfica que o tripé algodoeiro-pecuário-agrícola trouxe ao chamado *hinterland* semiárido atingido pela seca, principalmente devido ao sistema de moradia vigente nas fazendas da região sertaneja:

A fazenda típica da região sertaneja combina pecuária com o algodão-mocó, o trabalho assalariado na pecuária com a “meação” na agricultura. Se visitarmos uma fazenda dessas, encontraremos um conjunto de famílias de “moradores” — chamam-se moradores porque não são propriamente empregados, não tem salário monetário, são, digamos, sócios dos riscos e na venda de produção algodoeira, com direito a casa e uma faixa de terra para lavoura de subsistência [...] Essa combinação de elementos de economia monetária com outros de economia de subsistência é que permitiu o aumento da população da caatinga. E foi esse aumento populacional que transformou a seca na grande calamidade social dos últimos 3/4 de século. (FURTADO, [1959] 2009, p. 42-43)

Furtado (2009) ainda chama atenção para a ineficiência da chamada “solução hidráulica” diante do problema da seca, modelo proposto desde o início do século XX por meio do esforço de engenheiros como Arrojado Lisboa e Guimarães Duque no comando do IFOCS e DNOCS. O problema não era “solucionar” a seca e, sim, elaborar um plano econômico de adaptação e convivência a um fenômeno que é cíclico:

Desenvolveu-se na região semiárida, na caatinga, uma economia inadequada ao meio, extremamente vulnerável à seca. O primeiro objetivo deve ser, portanto, criar ali uma economia resistente à seca. (FURTADO, [1959] 2009, p. 45)

A irrigação não tem nenhuma tradição nas terras nordestinas. A economia da região está montada como se a seca não existisse [...] Esforço admirável no sentido foi feito pelo serviço Agroindustrial do DNOCS, graças principalmente a Guimarães Duque. Esse esforço, entretanto, malogrou-se porque não foram criadas as condições institucionais para que frutificasse. É que havia um problema mais amplo, que permeava todos os outros: o da estrutura agrária da região. (FURTADO, 1962, p. 57)

Para Furtado (2009), um dos principais fracassos dos projetos de irrigação do DNOCS seria a localização das terras dos açudes nas fazendas dos grandes proprietários, integrados no sistema algodoeiro-pastoril.

Com a água disponível pela açudagem ou a possibilidade de transportar os animais para regiões “mais verdes”, ficava a comprovação de que o elo mais vulnerável à seca eram as famílias de agricultores pobres, submetidos à condição de moradores das grandes fazendas na região semiárida nordestina. Os problemas da fome, miséria e da seca no Nordeste eram consequências da limitação imposta aos moradores, que, submetidos às pressões da produção do algodão e da criação de gado do latifúndio, eram coagidos a diminuir a sua capacidade de produzir alimentos, fragilizando sua sobrevivência diante dos fenômenos cíclicos e, portanto, inevitáveis da estiagem. Assim, fechava-se outra tese furtadiana: a solução do problema da miséria no Nordeste não era a irrigação, mas uma política para transformar uma estrutura fundiária desigualmente distribuída.

Sob esses fundamentos, o plano de ação proposto na Operação Nordeste, incorporado à Sudene, tinha a seguinte agenda: promover uma nova economia agrícola baseada em um estudo dos solos, crédito e assistência técnica para os agricultores, abertura de novas fronteiras para deslocar a população das regiões atingidas pelas secas para zonas como o Maranhão e sul da Bahia; um plano de industrialização e principalmente uma proposta de reforma na estrutura de concentração fundiária.

A posição da Sudene de afirmar a ineficiência na “solução hidráulica” diante de problemas da concentração fundiária — e, ainda por cima, o reconhecimento institucional do governo brasileiro das conclusões dos estudos de Furtado sobre a economia do Nordeste — começava a incomodar frações de elites regionais assentadas justamente em poderes do monopólio da posse da terra. Eis o tom apreensivo do discurso<sup>10</sup> intitulado *Problemas do Nordeste: contra a Sudene, a industrialização e a agricultura* do senador Argemiro de Figueiredo em 17 de março de 1959, em que questionava, além da inconstitucionalidade de uma Superintendência de “contato direto com o presidente”, qual seria a validade do projeto da Sudene diante da existência de outras instituições que já visavam combater as secas no Nordeste:

Não participo do entusiasmo dos que veem na Sudene a redenção do Nordeste. Longe de mim pensar que se torna possível a emancipação econômica de um povo sem a criação intensa e fecunda de um sólido parque industrial. Longe de mim combater os que sentem a necessidade de industrializar o Nordeste, com o aproveitamento local de suas riquezas minerais, agrícolas e pecuárias. Não. O que nego aos técnicos e testemunhas da experiência, da observação e do bom senso, é que eles possam aparecer à nação como constituindo um órgão específico de combate ao fenômeno climático das secas [...] E assim eu pergunto: por que um novo órgão visando a industrialização do Nordeste com o capital pioneiro da União, se o Banco do Brasil poderá fazê-lo através de sua Carteira específica? Por que um novo órgão para fomentar a produção, se o Banco do Nordeste foi para isso instituído

10. O discurso pode ser lido na íntegra entre as páginas 524-673 dos Anais do Senado da República de maio de 1959, disponíveis no link: [http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Republica/1959/1959%20Livro%203.pdf](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1959/1959%20Livro%203.pdf)

e poderia fazê-lo em ação conjugada com as cooperativas de crédito? Por que um novo órgão visando a eletrificação do Nordeste, quando os já criados tem essa destinação legal? (REVISTA INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, 1983, p. 24)

Dez dias depois, Argemiro de Figueiredo continuaria a polêmica contra a Sudene, dessa vez tocando no tema da industrialização, a necessidade de irrigação e uma crítica à proposta de Furtado de deslocar parte da população do semiárido para outras regiões:

Já disse, e repito - É um erro catastrófico para a região nordestina essa prioridade que se pretende assegurar o problema da industrialização, como processo técnico de recuperação econômica e de combate ao flagelo das secas. [...] Em pouco ou nada irá influir, na vasta zona do polígono, a formação de núcleos industriais, por mais poderosos que sejam, uma vez que permanecerá exposta a calamidade de toda a imensa população rural abrangida pelo fenômeno climático [...] os poços manterão os rebanhos e servirão para irrigar pequenos trechos rurais. Contudo, se forem bem disseminados, transformarão a fisionomia social e econômica dos Estados e evitarão o êxodo das populações rurais. [...] Exprime um desalento e a falência dos nossos recursos técnicos aconselhar-se o deslocamento de nordestinos de qualquer zona onde estejam eles situados. Isso não seria solução, seria fuga! Seria a violação dos preceitos da Lei Maior, que manda valorizar o homem, a terra e fixar o camponês a zona do seu trabalho [...] o problema vital resume-se nisto: água e irrigação. (REVISTA INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, 1983, p. 25-26)

Esses seriam os primeiros de vários ataques na tribuna feitos por Argemiro de Figueiredo entre 1961-1962: nesse período, dos 20 discursos registrados nos anais do Senado, 13 continham críticas diretas e menções negativas à Sudene ou a Celso Furtado.

Quadro 1. Discursos de Argemiro de Figueiredo contra a Sudene (1961-1962)

DATA	RESUMO DO DISCURSO
31/05/1961	Comentários sobre o discurso do presidente Jânio Quadros na abertura dos trabalhos da terceira conferência regional em João Pessoa -PB [...] comenta o erro de se dar maior ênfase a industrialização do Nordeste quando seu maior problema é a calamidade das secas.
21/06/1961	Renova apelo ao presidente Jânio Quadros para que dê à Sudene a orientação fundamental: água e irrigação.
06/07/1961	Reforça o seu ponto de vista, demonstrado em discursos anteriores na tribuna do Senado Federal, sobre a maneira mais correta de solucionar o problema econômico da região Nordeste, seja através da construção de açudes de pequeno, médio e grande porte ao invés de investimentos volumosos na industrialização dos centros urbanos como proposto pelo plano da Sudene.
09/08/1961	Informa sobre o telegrama do Sr. Bivar Olinto, prefeito de Patos, na Paraíba, sobre as críticas feitas à Sudene por jornais pernambucanos.
12/10/1961	Tece comentários em torno dos problemas da região Nordeste pedindo ao governo federal assistência econômica e técnica ao camponês do Nordeste brasileiro referindo-se ao projeto de orientação diretora da Sudene.
06/11/1961	Crítica o plano diretor da Sudene, que entrara em discussão e votação no Senado, por considerar que as medidas propostas para combater a seca e promover o desenvolvimento econômico-social da região Nordeste não atingem o objetivo satisfatoriamente, pois não tratam do problema da falta de água que maltrata a região. Declara que a Sudene gerou-se no ventre de uma emoção coletiva, após a seca brutal de 1958.
09/11/1961	Confirma a sua posição perante o projeto da Sudene e defende-se das acusações do <i>Correio da Manhã</i> de que seria reacionário. Faz referência ao agricultor brasileiro e comenta a necessidade de uma restrição nos gastos com a administração pública, da votação urgente das reformas de base solicitadas como imperativo de ordem econômica e social.
28/11/1961	Continua a defender suas emendas ao projeto do plano diretor da Sudene, analisadas e consideradas, pela comissão de constituição e justiça do Senado, inconstitucionais. Defende [...] a importância da Sudene para a região Nordeste e apenas critica a demasiada autonomia administrativa de seus diretores, o que por vezes permite a ocorrência de irregularidades na utilização de recursos públicos. Lembra discussão no Senado, quando se levantava contra a estruturação orgânica da Sudene.
04/12/1961	Defende-se de violento ataque de jornais, pelas emendas que apresentou ao projeto da Sudene – acusado sobretudo pelo sr. Celso Furtado e João Agripino, lendo mensagem de solidariedade recebida da Assembleia Legislativa de seu estado. Lê ainda entrevista que concedeu ao <i>Diário de Pernambuco</i> , comparando Celso Furtado a Calabar. Pede aos senadores que o apoiem a fim de que as emendas apresentadas pelo orador sejam aprovadas.
20/03/1962	Analisa a política econômico-financeira e comenta a falta de planejamento da mesma. Reclamações de todos os estados do Nordeste a respeito dos altos preços, falta de amparo ao agricultor pobre e ausência de instrumentos agrícolas. Analisa as dificuldades enfrentadas pelos nordestinos, como a seca e a fome, pela inoperosidade da Sudene.
23/04/1962	Elogia o êxito da viagem do presidente João Goulart aos Estados Unidos da América, conseguindo recursos econômicos para combate da miséria e da fome no Brasil. Apela ao governo federal que a política da Sudene seja revista e alterada, antes das verbas serem encaminhadas.
15/05/1962	Refere-se às atividades agropecuárias em nosso país, focalizando os campos abandonados, o homem do campo sem assistência, sem máquinas, sem escolas e com fome. Aponta o fracasso da Sudene e declara que não serão aprovados pelo Senado os projetos eleitoreiros. Critica abertamente o plano da Sudene, acusando-o de subversivo e ineficiente na tentativa de resolver os problemas e desenvolver o Nordeste brasileiro.
14/12/1962	Comenta artigo publicado no <i>Correio Braziliense</i> a respeito da Sudene e volta a tecer comentário acerca de sua incipiência

Fonte: <http://www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento>

Argemiro de Figueiredo também articulou para votação no Senado um projeto que rivalizaria politicamente com a Sudene: uma ementa para dar autonomia ao DNOCS em relação ao controle da Superintendência (COSTA LIMA, 2009, p. 229). Essas tensões entre Sudene e DNOCS podiam ser vistas nas reclamações de Furtado sobre a demora da diretoria do departamento para enviar relatórios e dados pluviométricos à Sudene. Havia esperança de que nessa “espera” houvesse eleição presidencial e que Furtado fosse retirado do cargo, algo que não aconteceu na sucessão entre Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros. Após a renúncia deste último, quando o país passou por um curto período parlamentarista, o primeiro-ministro Tancredo Neves chegou a assinar a demissão de Furtado, que fora avisado pelo ministro Virgílio Távora que “havia unanimidade dos governadores do Nordeste para colocá-lo para fora”.<sup>11</sup> Como a demissão precisava da assinatura do presidente João Goulart, e ela foi negada, Furtado continuou a trabalhar para o governo brasileiro, com a posição ainda mais garantida após o plebiscito que determinou o fim do parlamentarismo.

Com a permanência de Furtado aumentariam as tensões das reuniões do conselho deliberativo da Sudene: apenas contando com o apoio “fixo” do governador Guel Arraes os debates do conselho eram entrecortados pelas reivindicações de que alguns estados não recebiam recursos — mito desmontado por dados analisados pelo próprio Furtado — e se recebiam havia uma “predileção” por Pernambuco e Bahia em detrimento dos “pequenos”. Ainda havia o argumento da parte de intelectuais conservadores, como Gilberto Freyre, que pedia maior participação do exército nas ações e criticava um excesso de um viés economicista e de centralização das decisões da Sudene (COSTA LIMA, 2009, p. 231).

Se na esfera do Estado e dos conselhos internos a Sudene era questionada, no âmbito da sociedade civil a figura de Furtado conquistara apoios importantes na mídia e por parte de movimentos sociais, que atacavam Argemiro de Figueiredo acusando-o de reacionário, contrário às diretrizes do seu partido, o PTB. É o que se vê na seção Tópicos e Notícias, em trecho do texto *Derrota pré-eleitoral*, da edição de 8 de novembro de 1961 do *Correio da Manhã*:

A Sudene e o Sr. Celso Furtado foram alvos no Senado de ataques da parte dos mais petrificados reacionários. Da melhor maneira macartista [...] foram denunciados como sendo comunistas sem a menor tentação de se provar a calúnia odiosa [...]. Todo o plano diretor da Sudene foi rejeitado como se tratasse de um plano quinquenal stalinista [...]. Quem foi que se comportou de maneira tão odiosa? [...] É homem do Nordeste. É da Paraíba. Fala como um comunistômano de certas associações de classe do Rio de Janeiro. Mas é do PTB. É o Sr. Argemiro de Figueiredo. O PTB é, neste momento, portador de uma grande responsabilidade política que será duramente posta a prova nas eleições de 1962. Pode ganhá-las. Mas com os Argemiros perde-las-á na certa. (CORREIO DA MANHÃ, 8.11.1961)

11. Ver entrevista de Celso Furtado no livro *Seca e poder* (1998, p. 68).

A União Nacional dos Estudantes (UNE) e a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) também se manifestaram várias vezes, por meio de greves gerais e de chamadas na imprensa<sup>12</sup> a favor do plano diretor da Sudene — que nos últimos meses de 1961 estava tendo sua votação “atrasada” no Congresso, o que dificultava o repasse de recursos financeiros do governo norte-americano em 1962. Nessa pauta, os movimentos sociais elegeram Argemiro de Figueiredo como “inimigo do Nordeste” e organizaram protestos quando o senador foi ao aeroporto de Recife.

Após esses protestos, Argemiro intensificaria suas críticas ao plano diretor da Sudene: “considerarei e considero subversivo esse plano arquitetado: subversivo, desumano e irracional” (REVISTA INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, 1983, p. 27). Nas atividades parlamentares de março de 1962, comentando o episódio do aeroporto de Recife, Argemiro discursa:

O meu crime foi singular. Pedi água para combater os efeitos das secas. Pedi irrigação para assegurar a 20 milhões de brasileiros uma economia agrícola capaz de amparar o homem face ao flagelo climático. E porque [o projeto de Argemiro] feria a soberania da Sudene [...] Fui cruelmente castigado e punido. Fui, simbolicamente, sepultado vivo pelos comunistas do Recife. (REVISTA INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, 1983, p. 27)

Em 1963, o tema da reforma agrária tomava a pauta na opinião pública com as tensões agravadas no cenário político da Paraíba e Pernambuco pela exigência de direitos trabalhistas pelo movimento das Ligas Camponesas.<sup>13</sup> Argemiro de Figueiredo lança artigos na imprensa alertando para a “desordem comunista” e afirma na imprensa que Celso Furtado “seria um astuto economista a bolchevizar o Nordeste”. A artilharia de Argemiro pode ser vista no trecho abaixo citado no artigo *A batalha da Sudene*, de Rosa Freire D’Aguiar (2009):

Assim prossegue a dança fatal sobre o abismo! Se a missão do Sr. Celso Furtado é promover a rebelião das massas camponesas, levar os nordestinos ao desespero, semear a fome na região, comunizar o Nordeste e o Brasil, rendamos homenagens ao grande artista que soube hipnotizar dois governos [...] Deus sabe se as mãos assalariadas pela Sudene estão empunhando a foice e o martelo dos russos ou os instrumentos que servem ao progresso do povo. (FREIRE D’AGUIAR, 2009, p. 15)

Com o golpe de 1964, a proposta de um órgão técnico como a Sudene acabou sofrendo um esvaziamento técnico (OLIVEIRA, 2009, p. 195). Mesmo que a Superintendência tenha continuado a existir, ela não tinha mais seus principais nomes — alguns exilados, como o próprio Celso Furtado — e passou a ser um instrumento burocrático ocupado pelas elites latifundiárias simpatizantes aos governos militares. Em uma de suas últimas entrevistas, em 2004,

12. Ver edição do *Correio da Manhã* de 2 dezembro de 1961. Disponível em <[http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842\\_07&PagFis=24386&Pesq=Argemiro%20de%20Figueiredo](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_07&PagFis=24386&Pesq=Argemiro%20de%20Figueiredo)>.

13. Sobre o período das Ligas Camponesas é interessante a análise de Citadino (2014) acerca do governador da Paraíba Pedro Gondim, que, na década de 1960, traçou seu mandato entre a pressão dos trabalhadores rurais e da esquerda e os compromissos com grupos e elites agrárias.

Furtado afirmaria que para a região Nordeste as consequências do golpe foram mais graves, pois interromperam uma política em andamento, e a atuação de movimentos sociais e correntes da Igreja católica. Tudo foi destruído (FREIRE D’AGUIAR, 2009, p.19).

Do lado de Figueiredo houve uma inicial defesa patriótica da Revolução de 1964, embora um lamento que o presidente da República e colega petebista, João Goulart, tenha sido derrotado. Contudo, a partir dos Atos Institucionais, Figueiredo iniciaria uma contestação do regime militar: após a cassação do mandato de senador de JK, o senador paraibano denunciou o caráter ditatorial das mudanças constitucionais e partiu em defesa do ex-presidente, mas sem deixar de “alfinetar” a Sudene: “apesar dos pecados ideológicos e programáticos da ideia de Sudene, o mandato de JK como presidente havia beneficiado a Paraíba” (REVISTA INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, 1983, p. 16)

Após a extinção do seu partido, Figueiredo se filiaria ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), onde permaneceu até sua morte na década de 1980. Atualmente, o partido que “descende” do MDB, o PMDB, é encabeçado na Paraíba pelo deputado federal Veneziano Vital do Rêgo e pelo atual ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), Vital do Rêgo Filho, dois descendentes do cunhado de Argemiro de Figueiredo, o major Veneziano, que foi casado com Vicentina Figueiredo (HERÁCLIO DO RÊGO, 2008, p. 360).

### **Considerações finais: Quem fez a redenção do Nordeste? Argemiro de Figueiredo ou Celso Furtado?**

Como um duelo de violeiros, no estilo dos folhetins de cordel, Celso Furtado e Argemiro de Figueiredo travaram uma disputa de palavras: se um falava que a irrigação era inadequada para o Nordeste semiárido, o outro dizia que era apenas por esse caminho que ia ocorrer a redenção da miséria. Quando o primeiro propunha reforma agrária, o segundo clamava pelo respeito à propriedade privada e à ordem contra a subversão. Nessa peleja não havia neutralidade: os apelos à “solução hidráulica” ou ao “desenvolvimento e planejamento” estão longe de serem termos neutros, sendo tão ideológicos quanto a acusação de comunismo e subversão. Todos são resultantes de categorias políticas em disputa. Portanto, para entender todo esse processo, nem mesmo Furtado — que a época da Sudene investia na imagem pública de planejador técnico — pode ser neutralizado de suas ideologias. Vale também lembrar que o próprio Argemiro não apenas travava luta contra a Sudene, mas digladiava-se entre várias “batalhas” de seu grupo político: ele, enquanto herdeiro — ou seja, alguém que transformou uma condição social privilegiada em atributos

individuais, de um hábil discurso e postura como político —, também tinha de tecer combates entre elites agrárias, industriais e nordestinas. No caso dos algodoeiros e pecuaristas as investidas de Argemiro são uma chamada para “mudar para permanecer igual”, há que endurecer mantendo privilégios, mas sem perder jamais o controle do fluxo de transformação social dinamizado pelas inovações que a Sudene e Furtado traziam para a esfera pública: novos modelos de ação para resolver uma “questão regional” para avançar no projeto de nação do Estado brasileiro que fluía nas transformações pós-Vargas.

Nesse complexo emaranhado de diferentes falas, projetos, narrativas e ações políticas pode-se dizer que a disputa de “violeiros” — não nas cordas, mas na política — entre Celso Furtado e Argemiro de Figueiredo apontava pelo menos um processo mais amplo, um “mote” de um canto que, mesmo mudando as estrofes e rimas, ecoa desde longa data na região Nordeste: a dramatização pública de elites monopolizadoras da terra sobre o tema da seca e da estrutura fundiária do Nordeste. Abordar o antagonismo Furtado-Figueiredo nos leva inevitavelmente ao tema caro à discussão sobre poder, que incide sobre a própria definição de região Nordeste no Brasil, que é o elo entre a dominação de elites regionais e o fenômeno das secas. Impressiona que este tema seja debatido em autores de abordagens tão díspares e, pesquisando diferentes contextos históricos, como Oliveira (1977), Burstyn (1985), Castro (1992) e Albuquerque Jr. (1999). Se no dito popular “chover no molhado” traduz algo repetitivo, um assunto já resolvido, o eterno retorno das elites em falar da “seca no semiárido” está longe de um tema concluído e sem polêmicas, principalmente pelas estratégias de impor visões de mundo que buscam monopolizar cultural, política e economicamente uma região. É tomando a pauta e elegendo supostas “vocações e necessidades” regionais — como o caso da pecuária, agricultura e irrigação nas falas do senador Argemiro de Figueiredo — que se busca ditar a agenda das ações governamentais e recursos para o tratamento da estiagem e seus problemas sociais no Nordeste.

§

## Referências

- ALBUQUERQUE JUNIOR, D. M. *A invenção do Nordeste e outras artes*. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BURSTYN, M. *O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste*. 2ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1985.
- BOURDIEU, P. A ilusão biográfica. In: FERREIRA, M. M.; AMADO, J. (Org.). *Usos e abusos da história oral*. 8ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 183-193.
- CASTRO, I. *Mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.
- CALLADO, A. *Os industriais da seca e os galeus de Pernambuco*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1960.
- CITADDINO, M. Pedro Gondim: um governador entre deus e o diabo. In: DANTAS, E.; NUNES, A.; SILVA, R.F.; (Org.). *Golpe civil militar e ditadura na Paraíba: história, memória e construção da cidadania*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014, p.13-33.
- CORREIO DA MANHÃ (1960-1969). Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842\\_07&PagFis=17219&Pesq=Argemiro%20de%20Figueiredo](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_07&PagFis=17219&Pesq=Argemiro%20de%20Figueiredo)>
- COSTA LIMA, M. O conselho deliberativo da Sudene. In: FURTADO, C. *A saga da Sudene (1958-1964)*. Arquivos Celso Furtado, vol. 3. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Contraponto/ Centro Internacional Celso Furtado de Política para o Desenvolvimento, 2009, p. 223-267.
- ELIAS, N. *Tecnificação e civilização*. In: NEIBURG e WAIZBORT (Org.). *Escritos & ensaios*. Vol 1: Estado, processo, opinião pública. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p. 35-68.
- FIGUEIREDO, A. (1955-1970). Discursos. Disponível em: [http://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos?total=1&p\\_id=pronunciamentos\\_WAR\\_atividadeportlet&nomeAutor=Argemiro+de+Figueiredo&partidoAutor=&ufAutor=&nomeAparteante=&assunto=&dataInicial=&dataFinal](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos?total=1&p_id=pronunciamentos_WAR_atividadeportlet&nomeAutor=Argemiro+de+Figueiredo&partidoAutor=&ufAutor=&nomeAparteante=&assunto=&dataInicial=&dataFinal). Acesso em agosto de 2015.
- FREIRE D’AGUIAR, R. A Introdução: a batalha da Sudene. In: FURTADO, C. *O Nordeste e a saga da Sudene (1958-1964)*. Arquivos Celso Furtado, vol. 3. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Contraponto/ Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009, p. 8-25.
- \_\_\_\_\_. Anos de formação. In: FURTADO, C. *Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado*. Arquivos Celso Furtado, vol. 6. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Contraponto/ Centro Internacional Celso Furtado de Política para o Desenvolvimento, 2014.
- FURTADO, C. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- \_\_\_\_\_. *Seca e poder*. Entrevista com Celso Furtado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.
- \_\_\_\_\_. (1959) A Operação Nordeste: plano de ação. In: FURTADO, C. *O Nordeste e a saga da Sudene (1958-1964)*. Arquivos Celso Furtado, vol. 3. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Contraponto/ Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009, p. 45.
- \_\_\_\_\_. Entrevista a Eduardo Kugelmas. In: *Dossiê Celso Furtado: Cadernos do Desenvolvimento*: Rio de Janeiro, ano 6, n. 8, mai. 2011, p. 379-416.
- \_\_\_\_\_. *Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado*. Arquivos Celso Furtado, vol. 6. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Contraponto/ Centro Internacional Celso Furtado de Política para o Desenvolvimento, 2014.
- HIRSCHMAN, A. Notas de entrevistas. In: FURTADO, C. *A saga da Sudene (1958-1964)*. Arquivos Celso Furtado, vol. 3. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Contraponto/ Centro Internacional Celso Furtado de Política para o Desenvolvimento, 2009, p. 183-193.
- HERÁCLIO DO REGO, A. *Família e coronelismo no Brasil — uma história de poder*. 1ª Ed. São Paulo: A Girafa, 2008.
- LEWIN, L. *Política e parentela na Paraíba*. Um estudo de caso da oligarquia de base familiar. Rio de Janeiro: Record, 1993.
- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- \_\_\_\_\_. A navegação venturosa. In: *Celso Furtado: Economia*. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Ática, 1983, p. 7-30.
- \_\_\_\_\_. Depoimento à CPI da Sudene. Arquivos Celso Furtado, vol. 3. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Contraponto/ Centro Internacional Celso Furtado de Política para o Desenvolvimento, 2009, p. 193-224.
- PERISSONATO, R.M.; CODATO, A. Dossiê: Elites políticas. In: *Revista de Sociologia e Política*, vol.16, n. 38, jun. 2008, p. 7-15.
- REVISTA INFORMAÇÃO LEGISLATIVA. Brasília, v. 20, n.77, jan/mar, 1983, p. 5-56. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182018/000108500.pdf?sequence=1>>
- SYLVESTRE, J. *Da revolução de 30 à queda do Estado Novo: fatos e personagens da história de Campina Grande e da Paraíba (1930-1945)*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Lutas de vida e de morte: fatos e personagens da história de Campina Grande (1945-1953)*. Brasília: Senado Federal, 1982.

Recebido em 29/5/2015

e aprovado em 4/12/2015.





Álvaro Maia Batista<sup>1</sup> |

## Inovação sustentável: uma crítica ao conceito de sustentabilidade

### RESUMO

O artigo aborda a ideia de inovação sustentável a partir de uma crítica ao conceito de sustentabilidade. Para tanto, são utilizados alguns textos relevantes que incorporam essa ideia e alguns textos ligados à economia ecológica — estes últimos servindo de contraponto aos primeiros. Procura-se destacar a importância da capacidade de resiliência dos ecossistemas como condição para a manutenção das formas de vida hoje existentes, bem como a finitude dos recursos naturais disponíveis. Entende-se que os processos inovadores implementados sob a égide do utilitarismo mecanicista da economia tradicional não podem ser considerados sustentáveis.

### Palavras-chave

Inovação; Sustentabilidade; Ecossistema; Economia; Georgescu-Roegen.

### ABSTRACT

*This article explores the idea of sustainable innovation from a critical perspective in relation to the concept of sustainability. To this end, we use certain relevant texts that incorporate this idea and certain texts linked to the ecological economy, the latter serving as a counterbalance to the former. The aim is to highlight the importance of the capacity of ecosystems to be resilient as a condition for maintaining the life forms that exist today, as well as the finitude of available natural resources. The understanding is that the innovative processes implemented under the aegis of the mechanistic utilitarianism of the traditional economy cannot be considered as sustainable.*

### Keywords

*Innovation; Sustainability; Ecosystem; Economy; Georgescu-Roegen.*

**1.** Bacharel em Economia (PUC-RS), Especialista em Gestão Pública Municipal (Univasf), atualmente está cursando o Mestrado em Economia na Universidade Federal da Bahia (UFBA), onde também é membro do Grupo de Estudos em Economia Política e Desenvolvimento – GEPODE.

## Introdução

A inovação é um importante elemento para o entendimento da dinâmica do sistema econômico em que vivemos. Por meio das inovações, as empresas e países buscam elevar sua eficiência e competitividade a fim de garantir que suas produções encontrem a demanda necessária e que não fiquem para trás nos avanços tecnocientíficos.

Esse dinamismo se desenvolve incorporando os desafios que surgem a partir de diferentes fontes: técnicas, institucionais, políticas e ambientais. Não obstante sua interdependência, o foco aqui recai sobre a dimensão ambiental das atividades econômicas, sobre a sustentabilidade ou não da atuação humana que transforma esse planeta finito em que habitamos.

A discussão da ideia de inovação sustentável, também chamadaecoinovação, será feita pela análise de trabalhos que propõem a utilização dessa expressão, sobretudo aqueles ligados à perspectiva neoschumpeteriana em economia. Ao problematizar a expressão, a primeira constatação a ser feita diz respeito ao tratamento da sustentabilidade como um produto decorrente das práticas inovadoras, daí ela ser posicionada como adjetivo.

A seção 1 aborda justamente a utilização dessa ideia, procurando destacar as contribuições e corolários que permitirão discutir, na segunda parte, a percepção de sustentabilidade que ela carrega. Na terceira seção será feita a crítica mencionada no título deste trabalho, servindo como referencial os conceitos da economia ecológica, especialmente as contribuições do economista Nicholas Georgescu-Roegen.

## 1. Inovação sustentável

Quando se trabalha a questão da inovação em economia, a obra de Joseph Alois Schumpeter (1961; 1997) é uma importante referência. Sendo um elemento central na análise schumpeteriana, a inovação é entendida como motor do desenvolvimento econômico. Ela ocorre sempre que um novo produto ou processo são inventados e causam ruptura tecnológica (inovações radicais), ou quando alguma mudança que os melhora é implementada (inovações incrementais).

É com relação a esse último aspecto da inovação que a questão da sustentabilidade é inserida. O processo inovador é sustentável não por ser uma

espécie de moto perpétuo que se autorreproduz e, sim, porque gera uma economia — às vezes expressa em termos monetários — de recursos e/ou redução de custos, minimizando os impactos para as futuras gerações. Nessa perspectiva, o aumento da produtividade é a “bala de prata” que solucionaria a questão da competitividade juntamente com a sustentabilidade.

A ideia de inovação sustentável é utilizada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que, desde 2007, promove o *Sustainable Innovation Forum* (SIF). Este pretende ser um espaço de discussão e amostra das oportunidades de negócios existentes no interior da chamada indústria da sustentabilidade. Seguindo nessa mesma vertente entende-se que é a viabilidade econômica dos processos a chave para seu sucesso, independentemente da ênfase sobre quais agentes são os protagonistas: estados, empresas individuais, conglomerados, sociedade civil organizada ou consumidores (NILL; KEMP, 2009; SUURS, 2009; OZAKI, 2009; LARSON, 2000; HELLSTRÖM, 2007).

Existem aspectos negativos em muitas inovações como a poluição e os propósitos militares, mas, ainda assim, o sistema econômico necessita do dinamismo que elas fornecem. Esse dinamismo pode ser caracterizado pela contínua substituição dos produtos por suas versões melhoradas ou por outros totalmente novos, a chamada destruição criadora.

De acordo com essa perspectiva, não se deve subestimar o potencial de melhora qualitativa no foco das mudanças tecnológicas: os lucros geram crescimento e este conduz à busca de objetivos “extra mercado”, repercutindo em maior qualidade de vida (FOSS; ROBERTSON, 2000; CAMPOS, 2005; SACHS, 2015).

Desenvolve-se assim a ideia de que o desenvolvimento ultrapassa e ao mesmo tempo exige o crescimento econômico. De acordo com essa perspectiva, sem crescimento e inovação fica difícil vislumbrar uma maneira de incluir em um patamar melhor de qualidade de vida os grupos que hoje não conseguem, sequer, consumir o nível mínimo diário de calorias necessário à sua manutenção.

As organizações dedicadas ao compromisso com a sustentabilidade levam em conta alguns princípios norteadores para essa prática: o desenvolvimento de novos materiais, a reciclagem, o uso de biomassa, a redução no consumo de energia e na emissão de gases do efeito estufa. Esses princípios acabam estimulando a inovação e a melhora na eficiência dos processos produtivos, tornando-os mais competitivos e sustentáveis.

É uma atitude que envolve todas as etapas e elos das cadeias produtivas. Desde a concepção e desenho até a manufatura e comercialização aparecem oportunidades na utilização de materiais recicláveis, com maior vida útil, respeitando as leis trabalhistas e obtendo certificação ambiental.

Os consumidores possuem um importante papel nessa mudança. Sua consciência é fundamental e se expressa ao exigir produtos elaborados com recursos e processos de baixo impacto ecológico. Quanto mais competitivo é o mercado, mais

a sustentabilidade é um elemento de vantagem pela diferenciação. Via marketing, as empresas informam seu público consumidor dessas iniciativas e acabam contribuindo para a formação desse mesmo público (PROVENZANO, 2014).

Giana Mores (2013) destaca que, na cadeia produtiva do plástico verde, as indústrias brasileiras têm utilizado a biomassa que entra na composição de biopolímeros, biocombustíveis e eletricidade. Uma prática tornada possível devido ao envolvimento de diversos atores, públicos e privados, interessados nesse tema e tratando-o como estratégico para o futuro em termos de tecnologia.

Nesse mesmo sentido, Mazzucato e Perez (2014) entendem que a crise atual, a do *subprime*, gera oportunidades para uma mudança na orientação das políticas econômicas. Um dos elementos a serem considerados na formulação de estratégias capazes de fomentar o desenvolvimento das sociedades diz respeito ao “crescimento verde”. Este tipo de crescimento teria o potencial de ser uma verdadeira revolução, no sentido de fomentar o surgimento de um novo paradigma tecnoprodutivo e novos padrões de consumo.

Em outras palavras, o crescimento verde implica em uma transformação gradual de toda a economia, invertendo os padrões de produção e consumo em massa da revolução anterior, tornando-a rentável e custo eficiente para introduzir uma ampla gama de mudanças inovadoras na produção e estilos de vida que podem aumentar a sustentabilidade e reduzir as emissões de carbono, ao mesmo tempo em que melhoram a qualidade de vida para todos. (MAZZUCATO; PEREZ, 2014, p. 13)

São novos valores cuja implementação exige uma sinergia de todo sistema social que só pode ser atingida por meio do protagonismo de agências públicas comprometidas com o princípio do “crescimento verde”. Os subsídios, benefícios fiscais e parcerias devem estimular que os agentes privados sigam uma trajetória cheia de riscos e incertezas, onde os mercados não oferecem suficientes atrativos.

O crescimento verde é mais uma das trajetórias virtuosas que requerem o protagonismo de estados empreendedores. A participação destes últimos deve ser efetiva desde a tomada de riscos até o recebimento de parte dos retornos dos empreendimentos. Os princípios desse tipo de crescimento são os mesmos que norteiam os documentos da World Commission on Environment and Development (WCDE), daí a convergência entre os adjetivos “verde” e “sustentável”.

## 2. A sustentabilidade da inovação sustentável

A conceituação de sustentabilidade coerente com esse entendimento é bastante difundida e apresenta esse fenômeno como um processo de desenvolvimento, por

meio do qual as necessidades do presente são satisfeitas sem comprometer a possibilidade das futuras gerações atenderem às suas necessidades (WCDE, 1987). Está ali implícita uma confiança de que, apesar da ação antrópica, a disponibilidade de recursos necessários à subsistência humana pode ser perpetuada.

Existe um aspecto ético envolvido nessa concepção, pois no mesmo documento onde ela é apresentada há o entendimento de que as necessidades básicas, sobretudo as dos pobres de todo o mundo, devem receber prioridade. A preocupação é garantir que a utilidade *per capita* possível atualmente, existirá também para as futuras gerações (DALY, 2006).

O enfoque central nesse conceito recai sobre a satisfação das necessidades humanas que devem ser atendidas, não obstante a Comissão destacar também a necessidade de preservação dos recursos ambientais. A despeito das limitações naturais e dos impactos humanos sobre a natureza o tom do documento é de esperança com relação à possibilidade de, por intermédio de um esforço global, a humanidade superar essas restrições e alcançar uma forma de gestão adequada.

Nas relações entre sistema econômico e meio ambiente requer-se a utilização de um manejo responsável dos recursos, o que implica em completar a transição de uma concepção utilitarista nas relações com o meio ambiente para outra mais parcimoniosa. A primeira concepção (utilitarista) entende que a natureza é fonte de recursos, relativamente substituíveis, que estão à livre disposição em sua finalidade de satisfação dos desejos humanos. A segunda concepção (parcimoniosa) entende que os recursos naturais não podem ser substituídos em sua grande maioria e por isso exigem uma utilização que respeite suas qualidades intrínsecas e que preserve sua diversidade (MUNIER, 2005).

Não é tão nítida essa separação nos trabalhos que se dedicam ao tema: algumas vezes um aspecto é mais enfatizado que outro: em outras vezes, ambos são defendidos. De qualquer forma, a substitutibilidade é o argumento caracterizador da também chamada sustentabilidade fraca. Esse argumento se relaciona à hipótese ambiental tênue, segundo a qual os economistas devem deixar para profissionais de outras áreas a preocupação com o meio ambiente e com os impactos que ultrapassam a esfera econômica (MUELLER, 2005).

Com argumentos próximos a essa linha, sustentabilidade fraca, Palmer *et al.* (2004) propõem uma abordagem pragmática para mitigar os efeitos negativos dos futuros desdobramentos que o crescimento populacional causará sobre o ecossistema. O primeiro elemento desse pragmatismo é o reconhecimento de que recuperar ou utilizar substitutos para os recursos naturais pode ser custoso, financeira e/ou tecnologicamente. O segundo elemento é propositivo, pois procura combinar os conhecimentos de ecologia com processos de engenharia a fim enxergar o ser humano como parte do ecossistema e minimizar seu impacto sobre o todo.

Por isso Bill McKibeen (2014) argumenta que, no universo dos negócios, apenas algumas empresas merecem o nome de sustentáveis. Elas puderam

aproveitar a chamada “primeira onda” da sustentabilidade a qual representou em muitos casos uma redução de custos e aumento da produtividade. No entanto, a onda atual deve causar aumento nos custos e por isso tem perdido partidários. Essa “nova onda” deve ser abrangente e envolver mudanças em instituições, valores, comportamentos e normas. Mesmo os clientes não se mostram dispostos a “recompensar” os empresários que assumirem custos mais altos a fim de preservar o meio ambiente.

Dosi e Grazzi (2009), em uma pesquisa sobre os limites que a escassez de recursos impõem, chegam a conclusões semelhantes. Os avanços tecnológicos ocorridos desde o século XIX conseguiram reduzir no decorrer do tempo a intensidade energética do PIB, pelo menos para os países mais desenvolvidos. Entretanto, eles constatam que esse progresso não é capaz de compensar o crescimento econômico e nem o crescimento populacional projetado para as próximas décadas. Não é possível adotar o *slogan* de que “o crescimento cuida de si mesmo”, pois as evidências dos pesquisadores indicam ser ele sem fundamento e irresponsável.

### **2.1 O gerenciamento dos recursos**

Na linha daecoinovação, o gerenciamento possível para o ecossistema será aquele capaz de modificar-se de acordo com a disponibilidade dos recursos ambientais e interesses econômicos. Uma nova atitude, que seja capaz de modificar as posturas das instituições e seu modo de lidar com o espaço. O gerenciamento deve se materializar em uma liderança capaz de organizar colaborativamente as diversas informações (valorizando o conhecimento das comunidades locais) e recursos, ao mesmo tempo em que propõe as mudanças políticas e institucionais necessárias para uma resposta e adaptação eficientes às transformações. Por isso se enfatiza a importância da memória local para a elaboração de projetos; a vivência gera conhecimentos que dificilmente podem ser traduzidos em linguagem vernácula (OLSSON; FOLKE, 2004).

Daí a importância da horizontalização dos conhecimentos e da divisão das responsabilidades. As falhas das iniciativas verticalizadas (gerenciamento) podem ser corrigidas mais rapidamente quando há diversos atores envolvidos e atentos aos processos. Para que isso ocorra é preciso estabelecer os incentivos necessários a esse engajamento (cogerenciamento), sejam eles baseados em valores pecuniários ou não pecuniários.

O gerenciamento tem o potencial inovador destacado no pensamento schumpeteriano de criar novos processos, modelos organizacionais ou nicho de mercado. Há espaço para o chamado “empreendedorismo sustentável”, a agregação entre os esforços inovadores e a preocupação com práticas e produtos sustentáveis. O meio ambiente passa a constituir um renovado horizonte

de oportunidades cujo aproveitamento dependerá da criação de técnicas e informações adequadas para integrá-lo às dimensões sociais e econômicas do domínio humano (BORGES *et al.*, 2013).

Entretanto, certa ignorância diante da complexidade do ecossistema e dos eventos futuros é insuperável: não foi possível, por exemplo, mapear e muito menos compreender todas as relações entre fatores abióticos, componentes físicos, seres autótrofos e heterotróficos. Por mais que o avanço e o acúmulo de conhecimentos ajudem a modificar o ambiente a favor do ser humano, a sua capacidade (do ser humano) de resiliência não será modificada sem uma mudança qualitativa diante de seu meio. Esta mudança diz respeito à capacidade de olhar a região mais ampla, não apenas localmente, e esperar que o imponderável aconteça — dito de outra maneira, valorizar a heterogeneidade e desenvolver a capacidade de adaptação.

Ao considerar esses elementos, mais os motivos de ordem cultural e conjuntural, torna-se possível explicar a ineficiência de muitas políticas ambientais adotadas por diversos governos, sobretudo aquelas baseadas em subsídios, taxas, estabelecimento de padrões e convênios (KEMP, 1997). O que as políticas ineficazes têm em comum é a incapacidade de aprendizado e de adaptação, uma rigidez que lhes impede o desenvolvimento de uma dinâmica eficiente para fazer frente aos desafios.

### 3. A insustentabilidade da inovação sustentável

Diferentemente do conceito apresentado na seção anterior, aqui a sustentabilidade é entendida como o desenvolvimento de todas as formas de vida, sem comprometer a capacidade de suporte do ecossistema. O ecossistema, por sua vez, compreende um conjunto de sistemas complexos e adaptativos cujas interações existentes em níveis de baixa agregação formam os padrões e características dos níveis mais elevados de agregação (OLSSON; FOLKE, 2004).

#### 3.1 O ecossistema como foco

As interações entre diferentes fatores — fenômenos climáticos e astronômicos, a topografia, o tempo, o nível de instabilidade e a forma como se relacionam as diferentes espécies de seres vivos — geram complexas redes de eventos que influenciam os ecossistemas como um todo, causando impactos sobre a condição de sobrevivência e manutenção das diferentes formas de vida (CHAPIN; TORN; TATENO, 1996). Quanto maior forem esses impactos, maior precisa ser a resiliência das espécies.

Define-se resiliência como “uma medida da persistência dos sistemas e de sua capacidade para absorver as mudanças e perturbações mantendo as mesmas relações entre populações ou variáveis de estado” (HOLLING, 1973, p. 14). Embora as perturbações possam causar perdas ou a incorporação de espécies, aumentando sua instabilidade, haverá a persistência do sistema se ele for resiliente.

Resiliência não é o mesmo que estabilidade. Essas duas propriedades interatuam de diferentes formas, algumas vezes forte e outras fracamente correlacionadas. Estabilidade deve ser entendida como a habilidade de um sistema retornar ao estado anterior depois de passar por períodos de desajuste, sua capacidade em manter a diversidade que lhe é característica (HOLLING, 1973).

Peterson, Allen e Holling (1998) apresentam alguns modelos para a explicação da complexidade e dinâmica do processo ecológico. O modelo que ajuda a lançar luz sobre o tema aqui tratado divide as espécies em dois grupos funcionais: os guias (*drivers*) e os passageiros (*passengers*). Os guias são grupos capazes de controlar ou afetar significativamente o futuro do ecossistema, enquanto os passageiros são caracterizados pela incapacidade em afetá-lo significativamente. Esses papéis desempenhados fazem parte da dinâmica endógena ao universo observado — as espécies que compõem cada grupo funcional são alteradas no interior mesmo do processo.

Em outras palavras, apesar de o ser humano ou os castores, por exemplo, serem os guias em seus habitats, esse é apenas um papel que podem deixar de ocupar em qualquer momento. As dinâmicas que geram as resiliências nos sistemas não resultam em estruturas fixas, mas em processos funcionais nos quais as diferentes espécies interatuam, seja competindo, seja cooperando entre si.

Na luta pela existência entre diferentes espécies, o desenvolvimento tecnológico que os seres humanos conquistaram lhes possibilita crescer de forma exponencialmente irrestrita, diante da exponencialidade limitada das demais formas de vida. Apesar disso, o crescimento econômico não é inerentemente benéfico ao planeta, e sua manutenção por longos períodos não implica em compensação para o desgaste ambiental que tenha gerado (JÚNIOR, 2013).

Pelo contrário, a inevitável interação entre as espécies pode por si mesma gerar consequências deletérias irrevogáveis ao ecossistema, como ocorre nos genocídios, no consumo e alterações da paisagem, por exemplo. Como destaca Jared Diamond (2010), dentre os cinco fatores que explicam os colapsos pelos quais passaram diversas sociedades, três deles referem-se às relações das pessoas com o ecossistema.<sup>2</sup>

Por isso não é suficiente aceitar a escassez de recursos e criar mecanismos para seu gerenciamento. Por mais sofisticados que sejam os métodos de análise dos sistemas, eles normalmente vêm acompanhados da noção de equilíbrio, a qual torna o tema matematicamente tratável, mas irrealista. A visão centrada no equilíbrio pode conduzir ao engano de supor que

2. Os três fatores são: dano ambiental, mudança climática e resposta da sociedade a seus problemas ambientais. Os outros dois são: vizinhança hostil e parceiros comerciais amistosos.

o planejamento possa substituir a aleatoriedade e reduzir a instabilidade estrutural do meio ambiente.

### 3.2 A finitude dos recursos

O principal limite para o desenvolvimento econômico é dado pela natureza do planeta em que habitamos. Energia e matéria são os insumos básicos utilizados no processo produtivo e ambos são finitos. O processo produtivo, seguindo o argumento de Georgescu-Roegen (1996), consiste na transformação de materiais de baixa entropia em outros de entropia elevada, ocorrendo nesse processo a dissipação de energia que não será totalmente recuperada, o desgaste da matéria e o engendramento de resíduos (CECHIN; VEIGA, 2010; DALY; FARLEY, 2004).

Qualquer atividade econômica ou biológica tem como resultado um déficit, um custo maior que o produto resultante; mais do que isso, a degradação do universo ocorre através da perda de energia e também no desgaste das estruturas materiais, o que tende a gerar resíduos, inclusive poluição. Em sistemas fechados como a Terra, a natureza tende ao caos, as estruturas ordenadas tendem à desorganização, por isso a entropia, definida como uma medida de desordem, tende ao máximo e é irreversível (GEORGESCU-ROEGEN, 2003).

A degradação da matéria e energia — degradação entrópica — não poderá ser recuperada e a evolução do sistema econômico é unidirecional, sem possibilidade de retorno. Por isso, os colapsos de civilizações são acontecimentos recorrentes na história de nosso planeta, o esgotamento da base material gera a extinção ou deslocamento forçado das populações ao redor do globo (DIAMOND, 2010).

Nesse sentido, o desembarque de pessoas e máquinas na Lua, a mecanização da agricultura, a noção de nível populacional ótimo ou mesmo a gestão ecológica não são capazes de eludir o acelerado esgotamento dos recursos de baixa entropia, que vem ocorrendo desde a chamada primeira revolução industrial. A cada novo produto gerado, mais grave se torna a privação dos recursos disponíveis para o futuro.

A ideia de que a manutenção de um estado estacionário possa perpetuar a sobrevivência da humanidade é errônea. Esse mito da salvação ecológica supõe que se o tamanho da população e do estoque de capital se mantiverem constantes, mais as inovações tecnológicas que tornam a produção mais eficiente, então o sistema poderia ser mantido indefinidamente (GEORGESCU-ROEGEN, 2003).

São hipóteses improváveis de se materializarem, uma vez que as sociedades trabalham com a ideia de crescimento econômico e o acúmulo com ostentação faz parte do arcabouço axiológico do capitalismo (DEBORD, 2007). Além disso, as inovações continuam a utilizar intensamente recursos de baixa entropia, o que resulta em continuidade dessa mesma tendência deletéria.

A minimização dos efeitos do desgaste de recursos precisa ser implementada por meio de uma postura que dê importância às necessidades futuras da

humanidade. Cada arma ou veículo dispendioso que é construído hoje, implica em não produzir alimentos para os que passam fome e comprometer os recursos que poderiam servir para as necessidades de amanhã. “Aquilo de que o mundo mais necessita é de uma nova ética” (GEORGESCU-ROEGEN, 2003, p.112).

É mais indicado mudar voluntariamente para um novo paradigma que respeite o ecossistema a ser forçado a isso. Kallis, Kerschner e Martinez-Alier (2012) destacam que o decrescimento não é um fim em si mesmo, mas sim um meio para alcançar esse novo paradigma. A ênfase que os defensores dessa proposta colocam em seus argumentos se deve à gravidade do tema e ao entendimento de que o tempo que continua a passar não poderá ser recuperado.

### Considerações finais

Os trabalhos de ecologistas e economistas críticos da perspectiva utilitarista permitem constatar que a existência da inovação não implica em sustentabilidade. Processos inovadores ancorados sobre o mecanicismo utilitarista da economia tradicional têm pouco ou nada para contribuir à capacidade de suporte dos ecossistemas.

A subsistência humana e das outras formas de vida requer uma guinada na forma como o ser humano é visto com relação ao ecossistema. Apesar de ser preciso inovar tecnicamente, mais importante é inovar axiologicamente, ou seja, construir uma nova ética para as relações humanas intra e inter específicas. As inovações imbuídas do utilitarismo antropocêntrico, que apenas aprofundam e aceleram o esgotamento energético-material do planeta, também comprometem os recursos que farão falta para as futuras gerações.

Antes de caracterizar a inovação como sustentável é preciso verificar se o foco recai sobre o ecossistema ou apenas sobre uma das espécies que o compõem. O antropocentrismo da concepção corrente não consegue avançar na aceitação dos limites materiais e energéticos. Não surpreende que essa postura tenha sido incorporada a discursos nacionalistas e dado novo fôlego à fetichização do PIB, uma espécie de Pirro contemporâneo, cujo êxito é perseguido custe o que custar.

Por isso uma cuidadosa avaliação da noção de sustentabilidade não deve ser eludida por aqueles que a incorporam em seu arcabouço conceitual. Adotar a terminologia corrente (tradicional) sem problematizar suas bases e desdobramentos acaba por axiomatizar essa que é apenas uma das perspectivas possíveis. Como visto acima, o tema é muito importante e diz respeito aos fundamentos daquilo que as sociedades têm preparado para o futuro. Trata-se do desafio em pensar os caminhos de uma nova economia, já que a mecanicista ainda não se mostrou capaz de se desvencilhar da atitude predatória com relação ao ecossistema.

### §

## Referências

- BORGES, C. *et al.* Empreendedorismo sustentável: Proposição de uma tipologia e sugestões de pesquisa. In: *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*, vol. 2, n. 1, 2013, p. 77-100.
- CAMPOS, F. L. S. Inovação, trajetórias tecnológicas e sustentabilidade: uma introdução à abordagem neo-Schumpeteriana e complexa — o caso da Petrobras. In: *VIII Encontro de Economia da Região Sul* — ANPEC/Sul, 2005.
- CECHIN, A. D.; VEIGA, J. E. A economia ecológica e evolucionária de Georgescu-Roegen. In: *Revista de Economia Política*, vol. 30, n. 3 (119), ju.-set./ 2010, p. 438-454.
- CHAPIN, F. S.; TORN, M. S.; TATENO, M. Principles of ecosystem sustainability. In: *American Naturalist*, vol. 148, dez. 1996, p. 1016-1037.
- DALY, H. E.; FARLEY, J. *Ecological economics: Principles and Applications*. Washington: Island Press, 2004.
- DALY, H. E. Sustainable Development — Definitions, Principles, Policies. In: KEINER, M. *The future of sustainability*. Dordrecht: Springer, 2006, Cap. 2, p. 39-54.
- DEBORD, G. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- DIAMOND, J. *Collapse: How societies choose to fail or succeed*. New York: Penguin, 2010.
- DOSI, G.; GRAZZI, M. Energy, development and the environment: an appraisal three decades after the 'limits to growth' debate. In: PYKA, A. *et al.* *Recent advances in neo-schumpeterian economics: Essays in honour of Horst Hanush*. Cheltenham: Edward Elgar, 2009, Cap. 2, p. 34-52.
- FOSS, N. J.; ROBERTSON, P. L. Introduction: Resources, technology and strategy. In: \_\_\_\_\_. *Resources, technology and strategy: Explorations in the resource-based perspective*. London: Routledge, 2000, Cap. 1, p. 1-9.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. *Bioeconomia: Verso un'altra economia ecologicamente e socialmente sostenible*. A cura di Mauro Bonaiuti. Turim: Bollati Boringhieri, 2003.
- \_\_\_\_\_. *The entropy law and the economic process*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- HELLSTRÖM, T. Dimensions of environmentally sustainable innovation: The structure of eco-innovation concepts. In: *Sustainable Development*, vol. 15, 2007, p. 148-159.
- HOLLING, C.S. Resilience and stability of ecological systems. In: *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 4, 1973, Vancouver, p. 1-23.
- JÚNIOR, R. D. S. *A sustentabilidade como híbrido: um olhar para artigos científicos em ecologia, economia, sociologia e antropologia*. 267f. Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade) — Unicamp, Campinas, 2013.
- KALLIS, G.; KERSCHNER, C.; MARTINEZ-ALIER, J. The economics of degrowth. In: *Ecological Economics*. Washington DC, vol. 30, 2012.
- KEMP, R. *Environmental policy and technical change: A comparison of the technological impact of policy instruments*. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.
- LARSON, A. L. Sustainable innovation through an entrepreneurship lens. In: *Business Strategy and the Environment*. Hoboken, vol. 9, 2000, p. 304-317.
- MAZZUCATO, M.; PEREZ, C. Innovation as growth policy: the challenge for Europe. In: *Science Policy Research Unit. Working Paper Series 2014-13*, Sussex, jul. 2014.
- MCKIBEN, B. Schumpeter: A new green wave. In: *The Economist*, 30/08/2014. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21614152/>> Acesso em: 14/04/2015.
- MORES, G. V. *Inovação e sustentabilidade na cadeia produtiva do plástico verde*. 135f. Dissertação (Mestrado em Agronegócio) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2013.
- MUELLER, C. C. O debate dos economistas sobre a sustentabilidade — Uma avaliação sob a ótica da análise do processo produtivo de Georgescu-Roegen. In: *Estudos Econômicos*, São Paulo, vol. 35, n. 4, out.-dez./ 2005, p. 687-713.
- MUNIER, N. *Introduction to Sustainability: Road to a better future*. Dordrecht: Springer, 2005.
- NILL, J.; KEMP, R. Evolutionary approaches for sustainable innovation policies: From niche to paradigm? In: *Research Policy*, vol. 38, mar. 2009, p. 668-680.
- OLSSON, P.; FOLKE, C.; BERKES, F. Adaptive co-management for building resilience in social-ecological systems. In: *Environmental Management*, vol. 34, 2004, p. 75-90.
- OZAKI, R. Adopting sustainable innovation: What makes consumers sign up to green electricity? In: *Business Strategy and the Environment*, vol. 20, 2011, p. 1-17.
- PALMER, M. *et al.* Ecology for a crowded planet. In: *Science*, vol. 304, 2004, p. 1251-1252.
- PEREZ, C. *Technological revolutions and financial capital: the dynamics of bubbles and golden ages*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.
- PETERSON, G.; ALLEN, C. R.; HOLLING, C. S. Ecological resilience, biodiversity, and scale. In: *Ecosystems*, vol. 1 Lincoln, 1998, p. 6-18.
- PROVENZANO, C. C. *Moda, inovação e sustentabilidade: estudo de casos múltiplos*. 73f. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2014.
- SACHS, J. *The age of sustainable development*. Columbia: Columbia University, 2015.
- SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Trad. Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- SUURS, R. A. A. *Motors of sustainable innovation: Towards a theory on the dynamics of technological innovation systems*. Utrecht: Utrecht University, 2009.
- WCDE — World Commission on Environment and Development. In: *Our common future*. The Brundtland Report. New York: Oxford University Press, 1987.

Recebido em 1/10/2015  
e aceito em 2/2/2016.



# O PROJETO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL: HISTÓRICO E DESAFIOS DA ATUALIDADE

| Pedro Cezar Dutra Fonseca<sup>1</sup>

A política econômica dos governos de Dilma Rousseff foi alvo de intensa polêmica desde o início do primeiro mandato. Em sequência, no segundo mandato, as críticas ocorreram com a condução de Joaquim Levy para a pasta da Fazenda, o que representaria opção oposta à esperada, pois o discurso e a tradição ortodoxa do ministro contrastavam com as medidas implantadas no primeiro governo e com o próprio programa defendido pela então candidata na campanha eleitoral. Com a saída deste da Fazenda, em dezembro de 2015, e sua substituição por Nelson Barbosa, reforçou-se a expectativa de retorno à política do governo anterior de Dilma, por vezes chamada de “nova matriz macroeconômica”, com o propósito de contrastar com a política de cunho mais ortodoxo dos governos de Fernando Henrique Cardoso e do primeiro mandato de Lula. Tal mudança de orientação de política, principalmente no que diz respeito ao “tripé” - baixa taxa de juros, superávit primário e câmbio valorizado - realmente ocorreu. A dúvida é se tal “nova matriz” que se imputa ao primeiro governo de Dilma pode ser associada ao desenvolvimentismo, ou ao “nacional-desenvolvimentismo”, como frequentemente é referido na mídia e, principalmente, por aqueles que a denunciam, taxando-a de “populismo econômico” e de irresponsável. O objetivo deste artigo é contribuir para clarear tal dúvida.<sup>2</sup>

## Desenvolvimentismo e nacional-desenvolvimentismo: a precisão conceitual

Desenvolvimentismo é um termo marcado por ambiguidade. A abordagem da questão exige que se comece clareando o conceito para se saber com precisão do que se está tratando e para evitar um “diálogo de surdos”, como se refere Weyland (2001, p. 1). Note-se que a imprecisão conceitual, em parte devida ao

1. Professor titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS e pesquisador do CNPq. Agradeço ao bolsista de iniciação científica da UFRGS e do CNPq César Prazeres Fraga Pereira.

2. O artigo foi elaborado baseado na exposição do seminário “Qual Desenvolvimento?”, na mesa intitulada “O Projeto Desenvolvimentista no Brasil: Histórico e Desafios da Atualidade”, promovido pelo Centro Internacional Celso Furtado no Rio de Janeiro em 11/07/2016. Em boa medida, a exposição, e conseqüentemente o atual artigo, apoiou-se em dois outros de minha autoria: (1) *Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito* publicado em: CALIXTRE, B.; BIANCARELLI, A. M.; MACEDO C., M. A. *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014, e também em: DATHEIN, R, (Org.). *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015; e (2) *Prejuízo Conceitual. Intervencionismo não é Sinônimo de Desenvolvimentismo*. Folha de São Paulo, Caderno Ilustríssima, 06/03/2016, p. 4-5.

caráter político do debate, tem alimentado a confusão entre intervencionismo e desenvolvimentismo, como se ambos fossem sinônimos. Cai-se, em decorrência, em um dos mais primários erros metodológicos: o da generalização. O desenvolvimentismo é um *tipo de intervencionismo*, tal como a social-democracia, o socialismo, o trabalhismo, a doutrina social cristã, o fascismo e o keynesianismo, entre outros. A rigor, todas as ideologias e teorias econômicas, com exceção do liberalismo clássico (e, caso queira-se acrescentar, do anarquismo, embora este fique mais no campo das ideias), delegam certo papel ao estado na condução da economia e da política econômica. Entretanto, elas não podem ser apressadamente igualadas, pois diferem entre si não só na extensão da intervenção (desde a moderada cristã até a radical comunista), mas, principalmente, no objetivo e nas razões da ação estatal. Estes últimos são fundamentais para demarcar diferenças. Constituiria erro grotesco dizer-se não haver diferença entre social-democracia e fascismo ou entre keynesianismo e comunismo. Os intervencionismos diferem entre si tanto na teoria (nas construções dos ideólogos e intelectuais) quanto na prática efetiva como políticas de estado.

O desenvolvimentismo - conquanto tenha posteriormente encontrado adeptos em outros continentes, principalmente na Ásia - tem sua gênese na América Latina do século XIX, embora alcançasse sua maior expressão apenas no século XX, principalmente após a Grande Depressão dos anos 30. No Brasil, suas primeiras manifestações ocorreram quando as elites civis e militares, no contexto da crise do Império e da escravidão, passaram a perceber certo “atraso” do país, principalmente sob influência do evolucionismo positivista. Trata-se de um tipo bem peculiar de intervencionismo, já que sua razão de ser - expressa tanto por seus ideólogos (como R. Prebisch, C. Furtado e I. Rangel) como pelos governos que a ele são geralmente associados - é a reversão do subdesenvolvimento. A genealogia do conceito de desenvolvimento, anos mais tarde corporificado como categoria teórica no pensamento cepalino, tem como embrião o progresso comtiano. Este subentende que o “atraso” do país não se devia ao clima tropical, ao catolicismo ou a razões biológicas e raciais, como aparecem nos primeiros “intérpretes do Brasil”, mas que se tratava de um fenômeno histórico e que, portanto, poderia ser revertido. O desenvolvimentismo postula que tal reversão não ocorre espontaneamente ou por mecanismos usuais de mercado (os quais, ao contrário, podem “reproduzir o subdesenvolvimento”); ou, se o fizer, demorará muito: o desenvolvimento precisa ser “acelerado” (como os “50 anos em 5” de JK). Trata-se, portanto, de um projeto necessariamente consciente, que propõe ações visando a atingir determinados fins desejáveis, aos moldes do que Max Weber tipificou como “ação social racional” (FURTADO, 1978). Tais fins podem variar de governo para governo, embora quase todos atrelem-no a “valores superiores”, como justiça social e soberania nacional. O desenvolvimentismo - tal como o liberalismo, o positivismo e o socialismo - é a

expressão da Modernidade, e traz consigo a utopia de construção de uma sociedade melhor para o futuro. Sua peculiaridade é não atacar a propriedade privada como pré-condição, a exemplo do socialismo, mas defender o aumento da produção e da produtividade como condição necessária, embora não suficiente, para a reversão das desigualdades ou afirmação da soberania nacional. Trata-se de um fenômeno típico do mundo capitalista, e, principalmente, dos países mais pobres, como os da América Latina.

No artigo já mencionado (FONSECA, 2014), lança-se mão de uma metodologia proposta por Sartori (1970; 1984) para construir o conceito de desenvolvimentismo. Esta propõe, sinteticamente, que, para desvendar um conceito e buscar sua precisão, deve-se ter como ponto de partida o uso que dele é feito. O conceito é uma ferramenta, ou seja, um termo é utilizado por determinada comunidade, como a dos cientistas, que recorrem a certos termos teóricos para se expressar e unificar em uma mesma linguagem suas hipóteses e teorias e, assim, facilitar o diálogo entre seus membros. Após buscar os atributos imputados ao desenvolvimentismo em dez autores selecionados,<sup>3</sup> chegou-se ao seguinte conceito: denomina-se desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. O conceito, portanto, foi formulado com base em atributos comuns aos diversos autores, os quais se podem chamar de “núcleo duro” do conceito, que são: (i) existência de um projeto nacional; (ii) intervenção estatal; e (iii) industrialização. Os atributos têm em si embutidas as já referidas concepções de ação deliberada ou intencional (projeto não pode ser inconsciente, pois supõe um guia de ação ou estratégia) e nos marcos do capitalismo (já que o intervencionismo em uma economia totalmente planejada, ou sem mecanismos de mercado, seria outro fenômeno histórico, para o qual se usa o termo socialismo, ou “socialismo real”, e não desenvolvimentismo). Deve-se acrescentar que, indo além da metodologia proposta por Sartori, selecionaram-se 34 governos latino-americanos apontados pela literatura como exemplos de desenvolvimentismo para se testar se os referidos atributos neles se verificaram historicamente.<sup>4</sup> O teste confirmou o “núcleo duro”, pois tais atributos foram encontrados em 100% dos governos selecionados. Deve-se destacar, em adição, que atributos como “redistribuição de renda” ou “reforma agrária”, que às vezes foram associadas ao desenvolvimentismo, por alguns desses autores selecionados, quando se partiu para o teste de tais atributos nas experiências históricas os mesmos apareceram apenas em menos da metade dos casos. Fica claro que vários governos desenvolvimentistas não promoveram nem procuraram promover redistribuição de renda (às vezes até consideraram a concentração como necessária para acelerar o crescimento, ao incrementar a

**3.** São eles: Amsden; Bielschowsky; Bresser-Pereira; Chang; Evans; Jaguaribe; Johnson; Medina; Schneider; Wade.

**4.** São eles: Perón, 1956-55 (AR); Frondizi, 1958-62 (AR); Onganía, 1966-70 (AR); Levingston, 1970-71 (AR); Vargas (1º gov.), 1930-45 (BR); Vargas (2º gov.), 1951-54 (BR); Juscelino Kubitschek, 1956-61 (BR); Jango, 1961-64 (BR); Médici, 1969-74 (BR); Geisel, 1974-79 (BR); Aguirre Cerda, 1939-41 (CH); Ríos, 1942-46 (CH); González Videla, 1947-52 (CH); Ibáñez (2º gov.), 1953-58 (CH); Montalva, 1965-70 (CH); Pumarejo (1º gov.), 1934-38 (CO); Pumarejo (2º gov.), 1942-45 (CO); Camargo, 1958-62 (CO); Pinilla, 1953-57 (CO); Restrepo, 1966-70 (CO); Cárdenas del Río, 1934-40 (ME); Camacho, 1940-46 (ME); Valdés, 1946-52 (ME); Cortines, 1952-58 (ME); Mateos, 1958-64 (ME); Benavides, 1933-39 (PE); Belaúnde, 1963-68 (PE); Odría, 1948-56 (PE); Alvarado, 1968-75 (PE); Berres, 1947-51 (UR); Cons. Nac. de Gov. (1), 1959-63 (UR); Cons. Nac. de Gov. (1), 1959-63 (UR); Betancourt, 1959-64 (VE); Leoni, 1964-69 (VE).

“poupança interna”). Isso ajuda a explicar, a seguir, por que a melhoria dos indicadores sociais e do índice de Gini nos governos Lula e Dilma, a seguir, não podem ser interpretados linearmente como decorrência de uma perfilhação ao desenvolvimentismo. Nem tais políticas são integrantes do núcleo duro do conceito como também se manifestaram em outras formas de intervencionismo, e até de maneira mais típica, como trabalhismo, social-democracia e socialismo, por exemplo.

Todavia, como ficou estabelecido desde Aristóteles, um conceito só faz sentido se tiver algum grau de generalidade, pois deve ser capaz de abranger todos os seres ou coisas que se quer designar. Há, nesse caso, *graus* de generalidade ou de abstração. Assim como no mundo (ou no concreto pensado, na linguagem hegeliana) não há um único intervencionismo, mas *intervencionismos* que diferem entre si, também há desenvolvimentismos. Em parte porque fatos novos vão aparecendo e os conceitos tendem a adaptar-se a novas realidades que se impõem e, daí, precisarem ter certa flexibilidade para isso (ou cairão no desuso). Na linguagem de Sartori, nos trabalhos já mencionados, os conceitos podem ser “alongados”, ou “viajam” no curso da história, a fim de amoldarem-se ao novo. Podem aparecer aí *conceitos radiais*, quando novos atributos são adicionados e que podem, inclusive, alterar o núcleo duro do conceito e, no limite, descaracterizá-lo. Na prática, conceitos radiais são criados para atualizar conceitos tradicionais por meio de adjetivos ou sufixos, como é usual em economia (neoclássico, novo-clássico, pós-keynesiano) para designar correntes de pensamento; mas também, por exemplo, para capitalismo, como: pré-capitalismo, capitalismo mercantil, monopolista, concorrencial, globalizado, “de estado” etc. É o caso também do desenvolvimentismo, como os já tradicionais “nacional-desenvolvimentismo” e “desenvolvimentismo dependente-associado”, e, mais recentemente, “novo-desenvolvimentismo” e “social-desenvolvimentismo”. No entanto, deve-se investigar, por uma questão de rigor analítico, se esses conceitos radiais mantêm, ou não, o núcleo duro do conceito-mãe ou tradicional; no caso de manter todos os atributos do núcleo, trata-se mais de uma atualização do que de um alongamento, e, por isso, podem ser considerados como *subtipos*.

São os casos, por exemplo, de “nacional-desenvolvimentismo” e de desenvolvimentismo “dependente-associado”, tipologia consagrada pela sociologia uspiana, especialmente por Florestan Fernandes, O. Ianni e F. H. Cardoso, a qual procura denotar “subtipos” ou “estilos” de desenvolvimento. A diferença entre ambos residia principalmente no grau do papel do capital estrangeiro e da poupança externa, enfatizado mais pelo último do que pelo primeiro, embora aquele não o excluísse. O nacional-desenvolvimentismo foi bastante utilizado para tipificar os governos de Vargas, marcados por uma ideologia mais nacionalista e que, mesmo sem dispensar o capital estrangeiro, relegava importante papel ao estado para alavancar investimentos prioritários, demarcando áreas restritas para o capital nacional. Na sociologia uspiana, como se vê em Cardoso e Faletto (1970), tratava-se

de um fenômeno associado ao processo de substituição de importações, em um período quando a produção centrava-se nos bens de consumo populares, liderada pelo setor privado nacional. Como projeto, propunha avançar a industrialização para os bens de capital e intermediários. Politicamente, expressava-se como uma aliança entre este empresariado, segmentos das “classes médias” (nestes incluídos a burocracia) e trabalhadores urbanos, propondo a “incorporação das massas”, cuja expressão política seria o “populismo”.

## O governo Dilma

Tratar da adequação dos conceitos de desenvolvimentismo e nacional-desenvolvimentismo para caracterizar o período governamental de Dilma, bem como de sua atualidade, exige, inicialmente, que se investigue se o núcleo duro do primeiro se faz presente na sua política econômica. Ou seja, se é possível detectar um projeto nacional de desenvolvimento, com centralidade no crescimento da produção e da produtividade, com relevância do setor industrial. Mesmo que esse não tenha a centralidade de “construir” um parque industrial, como era na época do processo de substituição de importações, ter-se-ia que verificar a atualização do conceito; por exemplo, uma política industrial ou um projeto para avançar nos ramos de ponta da industrialização recente, ou uma quarta onda tecnológica.

Ora, mesmo sem entrar em detalhes, pode-se notar que a “nova matriz” atribuída ao governo Dilma é realmente intervencionista, aprofundando uma tendência que começara nos governos de Lula e que revertia a presença mais pró-mercado e com privatizações do período de Fernando Henrique Cardoso. Parece que não há discordâncias quanto a esse ponto. Todavia, é bastante discutível, ou há evidências menos robustas para sustentar, que tal matriz seja associada a uma estratégia desenvolvimentista, pois é muito mais reativa do que pró-ativa, ou seja, coloca-se como resposta a uma crise, e não como um projeto para o futuro. A desindustrialização do período reforça este argumento. Medidas macroeconômicas como baixar os juros, isentar impostos para setores específicos prejudicados por quedas nas vendas e desvalorização do real não foram adotadas dentro de uma estratégia de longo prazo, como se exigiria no desenvolvimentismo. Faz mais sentido interpretá-las como medidas de sustentação da demanda agregada e, por isso, mais próximas ao intervencionismo keynesiano, pois são políticas de caráter, sobretudo, anticíclico, compatíveis até com o velho modelo IS-LM dos livros-textos elementares, o qual Joan Robison chamou de “keynesianismo bastardo” por seu conservadorismo: diante de uma conjuntura recessiva, optou-se por políticas fiscais e monetárias expansionistas

– como, aliás, fizeram o Banco Central Europeu (BCE) e o Sistema de Reserva Federal (Fed - *Federal Reserve System*) para impedir a quebra em dominó de seus bancos, e sem que ninguém os rotulasse de desenvolvimentistas ou de populistas. Não se trata de “tolerância” com a inflação, mas de uma opção de política econômica aceita e praticada pelo *mainstream* diante de conjunturas específicas, como quando há desaceleração brusca da demanda agregada. Não se trata, por qualquer critério, de desenvolvimentismo ou de qualquer subtipo deste.

O mesmo ocorre com a política cambial, com a reversão da valorização do real no governo Lula, esta sim com prejuízos mais claros às indústrias nacionais, sejam exportadoras ou voltadas ao mercado interno com a perda de competitividade. Todavia, a mudança da política cambial deu-se fundamentalmente por um problema de balanço de pagamentos, com a pressão da crise pela queda da demanda e do preço das *commodities*, além das inversões estrangeiras no país diante do contexto internacional. Da mesma forma, não se deu em decorrência de um projeto de desenvolvimento que exigiria uma política cambial consistente com ele. Por outro lado, intervenções no mercado cambial são comuns no Brasil e em outros países, embora não seja frequente a leviana associação destas ao desenvolvimentismo. No Brasil, sempre preponderou a flutuação suja, ou seja, a flexibilidade cambial com fortes intervenções do Banco Central, como ocorreu no primeiro mandato de Lula e, mais ainda, na gestão de Cardoso. E não há por que os criticar neste aspecto: não há nenhum sacrilégio em usar o câmbio como instrumento de política econômica, e assim procedem as autoridades econômicas de quase todos os governos, tanto aqui como no exterior, no passado e no presente, desenvolvimentistas ou não. Política cambial é desenvolvimentista quando inserida em estratégia de crescimento de longo prazo para o país, como ocorreu, por exemplo, com a da Instrução 70 da SUMOC de Vargas (leilões de câmbio com faixas de “essencialidade” para importações) ou na “lei de similares” de JK. Aliás, foi no período de Cardoso que se adotou o regime de bandas – um intervencionismo explícito –, com o Banco Central agindo drasticamente para segurar seu limite superior, em prejuízo do setor exportador e do balanço de pagamentos. Este, com certa ironia, seria um exemplo de intervencionismo não só “não-desenvolvimentista”, mas “antidesenvolvimentista”. No entanto, a rigor, nem neste nem naquele há desenvolvimentismo, pois se trata de política cambial reativa, para aliviar problemas de balanço de pagamentos ou por motivos conjunturais, como âncora cambial, nada tendo a ver com qualquer estratégia de longo prazo a favor da produção e da produtividade.

Ainda com relação às políticas de estabilização, principalmente no primeiro mandato de Dilma (pois com Joaquim Levy a orientação seria outra, a qual ninguém ousou chamar de desenvolvimentista), há outro frequente argumento para “acusar” a “nova matriz” como exemplo do suposto nacional-desenvolvimentismo: a irresponsabilidade na condução da política econômica. Para tanto,

procura-se caracterizar tais intervenções como atabalhoadas, irracionais, sem preocupação com a estabilidade – como se houvesse apenas uma forma “séria” e “responsável” de conduzir a política macroeconômica, qual seja, a ortodoxa. Vale a velha máxima: a minha religião é obviamente a revelação divina, já a dos outros é credice e mitologia (e tudo em nome do liberalismo!). Ou, como disse Montesquieu, se os triângulos tivessem um deus, este certamente teria três lados. Ocorre que a busca da estabilidade macroeconômica não é valor ignorado pelo desenvolvimentismo, tanto teórico como na prática histórica. Os nomes antes mencionados – Presbisch, Furtado e Rangel – sempre se preocuparam com temas como inflação, equilíbrio orçamentário e do balanço de pagamentos, inclusive com reconhecidas contribuições na área. Certamente com diagnósticos e proposições de políticas diferentes da ortodoxia, o que é radicalmente diferente de dizer que ignoraram ou negligenciaram o problema. Ao trabalhar com história da política econômica brasileira já há quase quatro décadas, pude verificar que, na prática, há tanto governos desenvolvimentistas que assumiram propostas de estabilização (como os de Vargas) como mais frouxos no tema (como JK); e o mesmo ocorre com governos tidos como não desenvolvimentistas, alguns “inflacionistas” e “gastadores”, outros não. Ou seja, não se verifica correlação nenhuma entre desenvolvimentismo e “irresponsabilidade” fiscal ou monetária, nem mesmo ao se testar a hipótese por sua antítese. Como exemplo: Vargas assumiu seu primeiro governo em plena crise dos anos 30, com desequilíbrios fiscais e no balanço de pagamentos: após 15 anos de “nacional-desenvolvimentismo”, ao ser deposto deixou o país com o balanço de pagamentos superavitário e a inflação em níveis satisfatórios para o padrão da época, mesmo que ao fim de uma grande guerra. Por ironia, coube ao governo “liberal” de Dutra, seu sucessor, a “queima de divisas” e a escalada da inflação, ferrenhamente denunciadas por Vargas quando retornou ao poder em 1951 (FONSECA, 2010, 2011).

Finalmente, também não se sustenta a frequente “acusação” dos críticos do governo Dilma de rotulá-lo de desenvolvimentista, ou mesmo “nacional-desenvolvimentista”, por ter usado e abusado de políticas verticais, discricionárias, como a desoneração tributária de setores e bens selecionados, em detrimento das políticas horizontais, com tratamento equânime à maioria dos setores. Mais uma vez se exige, para detectar o sentido do intervencionismo, buscar entender sua motivação ou intencionalidade.

Para tanto, deve-se reconhecer que historicamente o desenvolvimentismo sempre lançou mão de políticas industriais ativas, tanto horizontais como para setores específicos, embora sem primazia ou preferência pelas últimas. Aliás, estas raramente foram usadas de forma generalizada, o que seria um contrassenso, pois, como o nome sugere, voltavam-se a setores específicos. No caso brasileiro e de alguns países asiáticos, um problema adicional é que tais políticas são adotadas sem critérios de transparência e de acompanhamento e cobrança de

resultados. Entretanto, e da mesma forma, não há como vincular tais políticas verticais a qualquer estratégia desenvolvimentista. Esta visava a encubar indústrias nascentes, áreas estratégicas ou inovações tecnológicas, sempre inserida em um projeto ou uma estratégia de longo prazo de maior envergadura, visando à construção de um “futuro desejável”. Normalmente, nesta parceria cabia ao Estado os investimentos de infraestrutura, incrementar demanda ao setor privado via efeito multiplicador de suas compras (*à la* Keynes), propiciar financiamento e um quadro jurídico estável.

Já o ocorrido a partir de 2009 foi mais um intervencionismo em reação a uma crise externa, a qual tendia a desacelerar o crescimento, do que o resultado de uma estratégia desenvolvimentista. E a política formulada não foi por investimentos públicos (como Keynes aconselharia) nem pela demanda, mas pela oferta: uma espécie de *supply side* que acreditava na diminuição de custos como variável suficiente para induzir o investimento privado. Tarifas de energia foram rebaixadas, setores “eleitos” tiveram crédito abundante, impostos diminuídos, isenções e subsídios. Seria uma novidade na história econômica brasileira caso desse certo, pois nunca fora assim na “era desenvolvimentista” nem depois dela (após 1980). Sem contar que os investimentos para gerar produção e emprego não apareceram – talvez tenham virado aplicações financeiras. Rebaixar tarifas de energia elétrica como forma de diminuir custos e aumentar a eficiência marginal do capital não só é uma medida ineficaz, ou até ingênua, como aponta para o prejuízo de um setor fundamental de infraestrutura – cuja proposta desenvolvimentista seria muito mais incentivar do que punir com a diminuição da receita. Da mesma forma, casos como o Inovar-Auto, assim como de outras isenções tributárias ocorridas nos últimos anos, não podem ser associadas a nenhuma estratégia desenvolvimentista, pois se trata de setores já aqui instalados, nada a ver com indústria nascente ou com pretensão de inserir o país em uma nova onda tecnológica aos moldes schumpeterianos. Proteção à indústria automobilística ou a qualquer outra já pujante no país, apenas porque se encontra em fase de contração de demanda, nada tem de estratégia desenvolvimentista, e deve ser buscada outra razão para explicá-la (desde garantir empregos até pressão de *lobbies*), não se podendo colocá-la no rol histórico da criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Vale do Rio Doce, da Petrobras, ou mesmo das políticas específicas da “lei de similares”, por exemplo. Caso se quisesse rotular, aqui seria, ironicamente, um “nacional-desenvolvimentismo às avessas”: apadrinhar uma indústria poluente, multinacional, de onda tecnológica pretérita: nada de desenvolvimentismo e, muito menos, de nacional.<sup>5</sup>

A associação ideológica entre desenvolvimentismo e populismo econômico é uma das teses mais caras à ortodoxia e vem de longa data – aparece já no discurso udenista contra Vargas, JK e Goulart. Todavia, imputar ao “nacional-desenvolvimentismo” os percalços da política econômica a partir de 2008 e atribuí-la a um possível esquerdismo – tido como “estatizante”, “tolerante com

5. Não são os casos, entretanto, dos marcos regulatórios do Pré-Sal e da indústria naval. Nessas duas áreas encontram-se, de forma mais típica, políticas próximas ao ideário nacional-desenvolvimentista.

a inflação” e “de economia fechada” – significa ignorar que, no comando da economia, ao longo do período associado a ele (de 1930 a 1980) estiveram homens que estão longe de ser esquerdistas ou antimercado, ou mesmo que tenham se negado a combater a inflação: Horácio Lafer, Osvaldo Aranha, Lucas Lopes, Moreira Sales, San Tiago Dantas, Octavio Bulhões, Roberto Campos, Delfim Neto, Reis Velloso e Mario Henrique Simonsen são alguns exemplos. O desenvolvimentismo é o fenômeno mais rico e complexo para comportar simplificações apressadas. Estas também apagam da memória que, como fenômeno histórico, apesar de seus defeitos ou falhas, como a concentração de renda, não deixou de apresentar resultados, mormente quando se trata de crescimento econômico. As referidas cinco décadas são as que o país mais cresceu após sua independência, superando um passado agroexportador de poucos produtos primários de baixa elasticidade-preço em direção a uma economia industrial e razoavelmente diversificada, infelizmente revertendo após 1980. Que aberração é esta que em cinco décadas levou o PIB do país de quase trigésima posição mundial para oitava, um dos raros períodos de convergência com as economias líderes de sua história?

### **A atualidade do conceito**

Nos últimos anos, surgiram tentativas de afirmar o retorno do desenvolvimentismo como ideologia norteadora da política econômica brasileira durante a segunda metade da década de 2000. Tanto defensores como críticos compartilham, mesmo que sob argumentos diferentes, tal ponto de vista. Estes últimos analistas atêm-se à sua alegada extemporaneidade como forma de rechaçá-lo, procurando enquadrá-lo como um fenômeno datado e restrito ao período da substituição de importações do século XX.

Do ponto de vista metodológico, há o equívoco de utilizar o conceito de forma estanque e sem muito rigor, negando a possibilidade de termos teóricos poderem adaptar-se a novas realidades e a novos avanços das pesquisas científicas. A atualização de conceitos não é tarefa simples, uma vez que deve granjear determinando consenso entre os que dele se utilizam. No caso contrário, o mais usual é a comunidade abandoná-lo e passar a utilizar outro conceito para designar um fenômeno novo. De toda forma, a atualização de conceitos dá-se, geralmente, por meio da inclusão de conceitos radiais ou subtípos: nestes últimos, é mantido o núcleo duro e acrescentam-se novos atributos considerados desejáveis e/ou suprimem-se outros.

No entanto, a maior polêmica para a atualização do conceito de desenvolvimentismo diz respeito à indústria, integrante do seu núcleo duro, principalmente em contexto de desindustrialização acelerada por que passa a América

Latina nos últimos anos. A controvérsia que circunscreve a questão reflete não apenas os diferentes diagnósticos desse fenômeno, mas, sobretudo, as divergências quanto às políticas reativas por ele ensejadas. Para determinados autores, a desindustrialização representa uma ameaça à economia brasileira e é associada à reprimarização da pauta de exportações, o que, por sua vez, representa o oposto de um projeto ou uma estratégia para o país (NASSIF, 2008; OREIRO; FEIJÓ, 2010; CANO, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2012, 2013; NASSIF, 2013).

A atualização do conceito enfrenta novos problemas porque se a industrialização compõe o *core* do desenvolvimentismo, há analistas, por outro lado, que defendem que a desindustrialização é um fenômeno de tendência global, reforçando o argumento de que a exigência de constar do núcleo duro prendia-se à lógica do PSI. Esses autores, mais próximos ao *mainstream*, conferem certa naturalidade à desindustrialização, caracterizando-a como um caminho intrínseco ao processo de desenvolvimento capitalista à luz da nova divisão internacional do trabalho e do avanço tecnológico para novos paradigmas. De acordo com essa visão, a indústria brasileira não apenas se reestruturou, como pôde se modernizar e auferir produtividade compatível com plantas estrangeiras. Argumentam que, ao fim e ao cabo, sobrevivem apenas os setores que podem operar sem a proteção alfandegária do Estado (BONELLI; PESSÔA, 2010a, 2010b; BACHA; DOLLE, 2013, BONELLI *et al.*, 2013). Assim, ao definir um novo conceito de desenvolvimentismo sem incluir o setor industrial, sugere para o primeiro grupo de autores referidos uma contradição lógica ou um fenômeno novo, de modo que não haveria razões suficientes para ser abarcado pelo conceito tradicional, sob pena de submetê-lo a uma profunda descaracterização. De toda forma, apresentam-se três motivos que reforçam a tese segundo a qual o desenvolvimentismo – categoria analítica e política econômica – não é um fenômeno pretérito ou restrito ao período da industrialização por substituição de importações:

- a) O motivo utilitário: o conceito é uma ferramenta útil e, se ele é usado por determinada comunidade, é porque se faz necessário para expressar algo que se quer dizer. Usar ou não usar o termo não é mera opção individual: ele existe porque se precisa dele. No Brasil, não há um dia que em qualquer jornal de grande circulação não haja referência ao desenvolvimentismo. Está no debate cotidiano dos economistas e dos *policymakers*, na academia, no setor público, nas agências de fomento e na mídia. Há economistas influentes que se propõem a atualizar suas propostas, as quais são denominadas por dois conceitos radiais ou subtipos: “novo-desenvolvimentismo” e “social-desenvolvimentismo”. Todas essas manifestações apontam que o mesmo é útil e necessário para designar um fenômeno atual e que a comunidade não pode, pelo menos até agora, dele prescindir.
- b) O motivo histórico: este motivo remete ao fato de que os conceitos

adaptam-se e se moldam historicamente. Isto quer dizer que não são fixados de uma vez para sempre, pois possuem vida, movimento e capacidade de adaptação para abarcar fatos novos, ou seja, sua historicidade se expressa na criatividade dos usuários e ideólogos em inovar com subtipos e conceitos radiais. Se um conceito não é capaz de se atualizar historicamente, ele tende a perecer. Um exemplo é capitalismo, termo designado para nomear o sistema econômico pelo menos desde a Revolução Industrial inglesa até hoje. O termo não dispensou conceitos radiais para lhes dar maior concreção ou menor grau de generalidade no tempo e no espaço, como “capitalismo monopolista”, “concorrencial”, “de estado”, “regulado”, “globalizado”, “social”, “selvagem”, “subcapitalismo”, etc. Fica evidente que é usual nas ciências sociais que isso ocorra com seus termos teóricos; difícil seria explicar por que desenvolvimentismo seria exceção a tal padrão de comportamento.

- c) O motivo material: este, em certo sentido, sintetiza os anteriores e possivelmente encontra mais respaldo entre os marxistas, os quais nem sempre aceitam o utilitarismo pragmático do primeiro motivo. Ora, qualquer análise materialista alerta que os conceitos e seus usos podem ter uma vida própria, mas que esta, de um modo ou outro, está imbricada com os fenômenos e fatos históricos materiais que procura nomear e/ou explicar. Desenvolvimentismo, como bem expressa a conceituação exposta no início deste artigo, tem a ver com a consciência histórica voltada à superação do subdesenvolvimento. Esta é sua razão de ser, o que propiciou seu aparecimento e lhe dá vida – ou, em termos hegeliano-marxistas, sua *racionalidade histórica*. O conceito continua existindo não apenas porque é útil, mas porque se faz necessário enquanto as condições materiais que lhe fizeram nascer perdurarem. Assim, enquanto existir subdesenvolvimento e o que a ele se associa – desigualdades profundas de renda, exclusão social, heterogeneidade estrutural, disparidades regionais agudas, baixa produtividade – existirá quem o defenda e quem não o aceite. Nesta leitura, o conceito e seu movimento refletem as contradições e o movimento da própria sociedade, ou seja, da práxis dos seres humanos voltados a preservá-la ou transformá-la. O conceito, nesta visão, é tão real quanto o objeto que se propõe conceituar.

Assim, pode-se afirmar que há argumentos robustos, alicerçados em *approaches* distintos, que convergem para sustentar a hipótese segundo a qual o desenvolvimentismo não é um fenômeno histórico restrito ao período da industrialização substitutiva de importações e, pelo jeito, não só é atualíssimo como terá vida longa. E, como “guia de ação” para a política econômica, a exigência de permanente atualização é o maior desafio com que se deparam seus adeptos e intelectuais orgânicos.

## §

## Referências

- BACHA, E. DOLLE, M. B. *O futuro da indústria no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- BONELLI, R.; PESSÔA, S. *A desindustrialização brasileira em debate. Carta do IBRE*. Rio de Janeiro: FGV, 2010a.
- \_\_\_\_\_. *Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência. Texto de Discussão*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2010b.
- \_\_\_\_\_; MATOS, S. *Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação*. In: BACHA, E.; BOLLE, M. (Coords.). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desproteccionismo e desindustrialização. Valor Econômico*: São Paulo, 2012.
- \_\_\_\_\_. Prefácio. In: AZEVEDO, A. F. Z.; FEIJÓ, C.; CORONEL, D. A. (Coords.). *A desindustrialização brasileira*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2013.
- CANO, W. *A desindustrialização no Brasil. Economia e Sociedade*, número especial, vol. 21, 2012.
- CARDOSO, F. H.; FALLETO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- FONSECA, P. C. D. *Nem ortodoxia nem populismo: o segundo governo Vargas e a economia brasileira. Tempo*. Niterói: EdUFF, vol. 14, n. 28, jan./jun. 2010.
- \_\_\_\_\_. *O mito do populismo econômico de Vargas. Revista de economia política*. São Paulo: n. 121, jan./mar. 2011, p. 56-76.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito*. In: CALIXTRE, B.; BIANCARELLI, A. M.; MACEDO C., M. A. *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014;
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. In: DATHEIN, R. (Org.). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Prejuízo Conceitual. Intervencionismo não é Sinônimo de Desenvolvimentismo. Folha de São Paulo*, Caderno Ilustríssima, 06/03/2016, p. 4-5..
- FURTADO, C. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Círculo do Livro, 1978.
- NASSIF, A. *Há evidências de desindustrialização no Brasil? Revista de Economia Política*, vol. 28, n. 1, 2008.
- \_\_\_\_\_; FEIJÓ, C.; ARAÚJO, E. *O debate sobre a desindustrialização precoce no Brasil: estamos avançando ou regredindo em relação aos países desenvolvidos? In: AZEVEDO, A. F. Z. de; FEIJÓ, C.; CORONEL, D. A. (Coords.). A desindustrialização brasileira*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2013.
- OREIRO, J; FEIJÓ, C. *Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. Revista de Economia Política*, vol. 30, n. 2, 2010.
- SARTORI, G. *Concept misformation in comparative politics. American political science review*, 64, 1970, p. 1033-1053.
- \_\_\_\_\_. *Guidelines for concept analysis. In: Social science concepts: a systematic analysis*. Ed. Giovanni Sartori. Beverly Hills: Sage, 1984.
- WEYLAND, K. *Clarifying a contested concept: populism in the study of Latin American Politics. Comparative politics*, 2001, p. 1-22.





# DESENVOLVIMENTISMOS, INCLUSÃO SOCIAL E PAPEL DO ESTADO

| *Maria de Lourdes Rollemberg Mollo*<sup>1</sup>

## Introdução

**A**pós muitos anos de esquecimento das teorias e políticas de desenvolvimento nos debates econômicos – uma das consequências danosas da dominação neoliberal – o Brasil conheceu, particularmente nos anos 2000, uma retomada dessas preocupações. Devemos aos estudos de Bresser-Pereira (2001), no início do novo século, a ruptura de tal silêncio. Desde então um debate importante tem se desenvolvido no Brasil sobre o desenvolvimentismo, suas vertentes mais modernas e as políticas a priorizar para alavancar o desenvolvimento, bem como as variáveis chaves de política econômica nesse processo.

O debate reconhece, em primeiro lugar, que os argumentos neoliberais de que o crescimento e o desenvolvimento devem ser deixados às forças de mercado não são pertinentes, havendo a necessidade de uma ação deliberada do Estado para se relançar o crescimento com melhora das rendas mais baixas, como mencionava Prebisch (1961) nas discussões desenvolvimentistas latino-americanas do passado.

De lá para cá vários foram os trabalhos discutindo o tema, seja do ponto de vista conceitual (FONSECA, 2015), ou sob a forma de análises históricas (FONSECA ; MOLLO, 2011), seja do ponto de vista de análises e propostas de medidas de política e variáveis chaves no processo de desenvolvimento (SICSÚ; DE PAULA; MICHEL, 2005 e 2007; MORAIS ; SAAD-FILHO, 2011; BASTOS, 2012, BIELSCHOWSKY, 2001 e 2012; CARNEIRO, 2012, BRESSER-PEREIRA, 2004, 2006, 2007, 2011 e 2012; OREIRO, 2012; FERRARI FILHO; FONSECA, 2013, MOLLO ; FONSECA, 2013, MOLLO; AMADO, 2015 e MOLLO, 2015, entre outros). Este trabalho dá sequência a esse debate, discutindo entre as propostas para relançar a economia qual deveria ser priorizada em termos de maior inclusão social, mas principalmente qual deveria ser o papel do Estado e as necessidades e os desafios para que ele possa cumpri-lo a contento.

De forma a discutir tais questões o texto contém um primeiro item que reseasonha o debate com a ortodoxia, destacando os aspectos a serem aqui discutidos. Em

1. A autora (mlmollo@unb.br) é professora do Departamento de Economia da Universidade de Brasília e pesquisadora do CNPq. Este trabalho reproduz a apresentação oral feita no Centro Internacional Celso Furtado, por ocasião do Seminário Qual Desenvolvimento?, em julho de 2016.

seguida, no segundo item, chama atenção para as divergências entre os desenvolvimentismos propostos, elencando razões para a escolha realizada. Por fim, o terceiro item analisa como deve ser o papel do Estado, quais os problemas enfrentados para que tal papel seja cumprido e discute algumas alternativas de solução. Ao final do artigo encontram-se algumas considerações sumariando as principais conclusões.

## 1. O desenvolvimento nas concepções ortodoxas e heterodoxas

Para o *mainstream* em economia, ou os chamados ortodoxos (MOLLO, 1999, 2004), o desenvolvimento deve ser deixado ao mercado que, por meio de preferências individuais e tecnologias implementadas pela iniciativa privada, que estão por trás das demandas e ofertas nos vários mercados, é suficientemente eficiente para buscar a melhor forma.

O papel do Estado, por meio dos governos, é visto como ineficiente para estimular de forma durável o desenvolvimento, tanto com política monetária quanto com política fiscal. No primeiro caso, se por meio de impulsões monetárias, o governo busca aumentar o crescimento da economia, o único efeito duradouro é a inflação, já que a ortodoxia supõe que a moeda é neutra, não afetando a longo prazo as variáveis reais como produção, emprego e renda, suposto que, como veremos, será negado pela heterodoxia. Para a ortodoxia neoliberal tais impulsões só levam de forma duradoura à inflação. Para a ortodoxia neoliberal tais impulsões só levam de forma duradoura à inflação. Quanto à política fiscal, para a ortodoxia neoliberal ela não é adequada, porque produz resultados danosos. Se, por exemplo, o governo decide investir, e para isso tributa, incomoda os agentes econômicos, que reagem reduzindo o investimento. Se, alternativamente, o governo se endivida para financiar o investimento público, isso eleva a taxa de juros e o investimento privado é desestimulado. Trata-se do *crowding-out* do investimento privado pelo público (BLANCHARD, 2008; SPENCER; YOHE, 1970). Mesmo na correção de externalidades negativas, razão aceita pelos ortodoxos para a intervenção estatal, alguns colocam que surgirão problemas relativos a comportamentos deletérios ou ineficientes dos agentes privados em razão da intervenção estatal. É o caso do chamado *rent-seeking behavior* (KRUEGER, 1974).

Inteiramente diferentes são as concepções heterodoxas, como a pós-keynesiana e a marxista, nas quais nos interessa aqui abordar o papel do Estado, que não apenas pode ajudar no desenvolvimento, como também ser fundamental para que ele ocorra.

Do ponto de vista pós-keynesiano, que se apoia na obra final de Keynes, particularmente após a Teoria Geral (KEYNES, 1970), o investimento é a decisão econômica mais importante porque, uma vez tomada, é responsável pelo aumento

de forma multiplicada do emprego e da renda. Trata-se de uma decisão volátil porque seus determinantes são permeados pela incerteza.

A ideia é a de que dado que as decisões econômicas são descentralizadas, sem que se saiba qual será o resultado líquido das mesmas, e o futuro é desconhecido. Assim, a incerteza existe sempre, permeando as decisões econômicas. Tal incerteza, que é diferente do risco que é passível de ser calculado probabilisticamente, pode ser apreendida como maior ou menor pelos agentes econômicos, que se protegem preferindo a liquidez, o que inibe o investimento. Esse tipo de incerteza permeia particularmente a decisão de investir porque afeta seus determinantes.

A decisão de investir ocorre quando a expectativa de rentabilidade (eficiência marginal do capital) é superior ao custo do investimento, avaliado pela taxa de juros. A eficiência marginal do capital é fruto de meras conjecturas, já que não pode ser calculada por meio de cálculos probabilísticos, e depende do maior otimismo ou pessimismo dos agentes. Quanto à taxa de juros, depende da oferta e da demanda de moeda, ambas dependendo de como os bancos, no primeiro caso, e os agentes econômicos em geral, no segundo, apreendem a incerteza preferindo ou não reter liquidez como forma de se proteger contra ela. Sempre que a incerteza e o pessimismo crescem, as expectativas de ganhos dos potenciais investidores se retraem e a preferência pela liquidez dos bancos e do público aumenta, reduzindo a oferta de moeda e aumentando a sua demanda, o que eleva a taxa de juros.

Dada essa influência da incerteza sobre os determinantes do investimento, trata-se de uma decisão, conforme já mencionado, volátil, e como seus efeitos são multiplicados sobre a renda e o emprego, estas são variáveis instáveis na economia. Assim, para Keynes e os pós-keynesianos, a instabilidade não é um caso anormal, mas, ao contrário, é algo inerente às nossas economias, razão pela qual os mercados não são autossuficientes e é importante e necessária uma ação do Estado para garantir o investimento.

A ação do Estado pode ser por meio de política monetária ou de política fiscal. Via política monetária é possível reduzir a taxa de juros e então tornar a eficiência marginal do capital de maior número de investidores superior a ela, estimulando a decisão de investir. Entretanto, em momentos de pessimismo, mesmo quando a taxa de juros é baixa, a eficiência marginal do capital também é, razão pela qual o investimento não é estimulado e observa-se a ineficácia da política monetária.

São razões como essas que levam Keynes e os pós-keynesianos a preferirem a política fiscal, que depende apenas do governo para estimular o investimento (e então o emprego e a renda), em vez de ficarem à mercê do maior ou menor otimismo dos agentes econômicos. O que permite ao governo intervir é o fato de não ter objetivo de lucro e, então, prescindir de cálculos de rentabilidade relativamente ao custo. Assim, há um papel fundamental dos governos com a política fiscal, mas não para eliminar a iniciativa privada do processo, mas para substituí-la apenas em um primeiro momento, mudando as condições nas quais o investimento será

decidido pela iniciativa privada. Isso ocorre quando o governo investe e, ao fazê-lo, cria emprego e renda de forma multiplicada, o que, aumentando a demanda, eleva o otimismo e a expectativa de ganho da iniciativa privada. Assim, em um segundo momento, o investimento privado tende a aumentar, havendo um *crowding-in* do investimento privado pelo público, ao contrário do que pensam os ortodoxos.

Para os marxistas, por sua vez, não há consenso sobre o papel do Estado.<sup>2</sup> Embora para todos o Estado seja um estado de classe, defendendo o andamento da reprodução do capital e o capitalismo, alguns consideram que ele é sempre o braço da burguesia e, com isso, as políticas públicas não poderiam levar a ganhos para os trabalhadores, porque o Estado deve ser visto como uma relação de exploração, podendo até arrefecer a luta de classes, que seria a única maneira passível de resolver os problemas (HOLLOWAY, 1991). Há porém outro grupo que, como nós, considera que embora o Estado seja de classe, não se confunde com a relação de exploração (BRUNHOFF, 1982; MOLLO, 2001), tendo, por isso, uma autonomia relativa com relação às classes. Assim, podem haver situações em que as políticas públicas beneficiam os trabalhadores, permitindo uma inserção melhor dos mesmos na relação capital-trabalho.

Uma política pública que busque o desenvolvimento pode, por exemplo, aumentar empregos e salários e, nesse caso, melhora não apenas a situação do trabalhador a curto prazo mas, ao fazer isso, permite que eles possam se organizar e se preparar para a construção e gestão de uma sociedade melhor a longo prazo. Aliás, Marx, além de ser um crítico da exploração por trás do lucro, era um crítico do dinheiro, e então do mercado, por considerar que não se pode deixar a uma coisa, o dinheiro, a responsabilidade pela organização da sociedade. E é isso que ocorre no capitalismo, uma vez que nele todo mundo é comprador e então precisa ser vendedor, dependendo do dinheiro para se inserir e existir nessas sociedades.

Nesse sentido, há como os trabalhadores se beneficiarem das políticas desenvolvimentistas, que são preferíveis às neoliberais, uma vez que nestas últimas o papel do mercado se amplia e, com ele, a concorrência é acirrada. Como a concorrência se faz por meio de tecnologias cada vez mais modernas, essas tendem a aumentar as desigualdades. Isso ocorre porque, por um lado, sendo caras, tendem a concentrar capital nas mãos de poucos, já que quem teve lucro primeiro e maior tende a estar mais preparado para financiar e implementar tais tecnologias modernas, e ter ainda mais lucro ao aumentar a produtividade dos trabalhadores. Por outro lado, ao aumentar a produtividade da força de trabalho, as tecnologias tendem a ser poupadoras de mão de obra o que, com a concentração e a centralização do capital, produz e aumenta o desemprego.

Assim, em uma concepção marxista, apesar do Estado ser de classe, é possível que os trabalhadores possam usar as políticas públicas para se inserir melhor na relação capital-trabalho, com base na política monetária ou na política fiscal desde que elas, ao ampliarem o investimento e a produção, aumentem os empregos e os

2. Para um resumo do debate sobre o papel do Estado dentro da concepção marxista ver (2002 e 2012).

salários. A visão marxista do desenvolvimentismo, porém, é diferente da pós-keynesiana, porque não basta garantir o processo de investimento e o crescimento da renda e do emprego, mas é preciso conter medidas que impliquem em maior participação econômica e política dos trabalhadores, de forma a que ampliem suas capacidades de construção e gestão de condições materiais que conduzam a uma sociedade melhor para os trabalhadores.<sup>3</sup>

3. Para uma análise mais detalhada sobre esses aspectos ver Mollo, 2015.

## 2. Os vários desenvolvimentismos e a inclusão social

É a certeza do papel do Estado como necessário para garantir políticas de desenvolvimento que sustenta e une o chamado desenvolvimentismo em suas diferentes abordagens no Brasil. Estas constituem três tipos de desenvolvimentismos: o novo-desenvolvimentismo precursor, o novo-desenvolvimentismo pós-keynesiano e o social-desenvolvimentismo.

Enquanto para os ortodoxos neoliberais são as condições de oferta, ditadas pelo mercado, que garantem a demanda, conforme reza a Lei de Say, para os heterodoxos é preciso ampliar a demanda de forma que haja interesse da oferta em responder com maior produção. Assim, o que distingue as várias abordagens desenvolvimentistas é qual a demanda escolhida para relançar o desenvolvimento econômico, e a variável chave a ser utilizada nesse processo. A tabela 1 adiante mostra, de forma resumida, as principais divergências entre os desenvolvimentistas a esse respeito.

Para o novo-desenvolvimentismo precursor (BRESSER-PEREIRA, 2010), é preciso estimular as exportações por meio de uma taxa de câmbio competitiva. Isso é fundamental para estimular o crescimento, porque permite aproveitar vantagens locais, assim como resolver os problemas relacionados à desindustrialização brasileira e à “doença holandesa” (2008), vista como causa da apreciação cambial em países como o nosso.

Quanto aos novos-desenvolvimentistas pós-keynesianos, também veem a situação externa como relevante, mas focam principalmente nos problemas da vulnerabilidade a que nos sujeitamos com a abertura econômica e uma taxa elevada de juros que atrai capitais especulativos (SICSÚ *et al.*, 2005 e 2007). Os novos-desenvolvimentistas pós-keynesianos buscam políticas industrial e de comércio exterior para estimular a competitividade da indústria e melhorar a inserção do país no comércio internacional, priorizando a produção e evitando a especulação. Eles propõem a busca de mecanismos nacionais de financiamento do investimento e políticas econômicas redutoras de incertezas inerentes ao mundo financeiramente globalizado, chamando atenção para a importância do investimento, particularmente, como vimos, na percepção keynesiana heterodoxa.

Tabela 1 - Os vários desenvolvimentismos

DESENVOLVIMENTISTAS NO BRASIL	TIPO DE DEMANDA FOCADO	VARIÁVEL CHAVE DE POLÍTICA
Proposta Precursora (Bresser-Pereira, Oreiro)	Externa	Taxa de câmbio
Proposta Pós-Keynesiana (Sicsú, de Paula, Michel e Pós-Keynesianos)	Externa e Interna	Taxa de juros
Social-Desenvolvimentistas (Bielschowsky, Ferrari e Fonseca, Mollo e Amado)	Interna	Consumo de massa e/ou investimento

Fonte: Elaboração própria.

O social-desenvolvimentismo, por sua vez, encabeçado por Bielschowsky (2001, 2012), mas apoiado por outros autores (FERRARI ; FONSECA, 2013 e MOLLO; AMADO, 2015) vem propondo que o estímulo seja dado à demanda interna, sendo a prioridade o consumo de massa e/ou o investimento doméstico.

A nossa opção pelo social-desenvolvimentismo, discutida em outros trabalhos, (AMADO; MOLLO, 2015 e MOLLO; AMADO, 2015) justificou-se, em primeiro lugar, pelo fato de que a desvalorização do câmbio, proposta no desenvolvimentismo precursor, significa redução salarial, redução defendida mais explicitamente por Oreiro (2012). Tal redução, a nosso ver, funcionaria de forma negativa, piorando a inserção do trabalhador na relação capital-trabalho, além de significar redução do consumo de massa, certamente um importante requisito para o estímulo ao investimento e à produção brasileira, além de ser fundamental para o processo de redução das desigualdades no Brasil. Além disso, em segundo lugar, a situação externa de crise não depõe favoravelmente a uma política de desenvolvimento baseada em exportações. Por fim, em terceiro lugar, a priorização da demanda interna como alavanca do desenvolvimento facilitaria o apoio político de grupos empresariais ao processo de distribuição de renda fornecendo a base para um pacto social a favor de aumento dos salários necessários para sustentar a demanda de consumo.

Esse tipo de debate recupera outro, ocorrido nos anos 1970, a nível internacional, relacionando crescimento e distribuição. De fato, são conhecidos os trabalhos de Rowthorn (1981) e Dutt (1987), defendendo a ideia de que quando salários aumentam, aumenta a demanda de consumo e também o investimento (efeito aceleracionista), estimulado por aumentos de venda e capacidade utilizada. São também conhecidos os trabalhos que contestam essa ideia, como os de Marglin e Bhaduri (1990) e de Kurz (1990), mostrando que um aumento dos salários, pelo lado dos custos, reduz lucro e a lucratividade das empresas, o que reduz o investimento e o crescimento.

Mais recentemente, na retomada desses debates, surge a análise de dos Santos (2013), contestando as duas opiniões anteriores. Baseado na concepção de Marx

(1971) sobre ciclo completo de reprodução do capital, contemplada no modelo de Foley (1982), dos Santos critica os modelos de determinação simultânea do debate anteriormente mencionado e chega à conclusão de que, para que haja aumento dos salários, e se tenha então uma estratégia de crescimento *wage-led*, não é o consumo que deve aumentar de forma prioritária, mas o investimento, uma vez que ele significa a compra de meios de produção (MP) e força de trabalho (FT) no processo descrito por Marx como iniciado pelo dinheiro (D), e finalizado com a valorização do capital (D'). Ou seja, o ciclo completo de reprodução do capital é D-M (MP e FT) .... M-D', e é o dinheiro investido em compra de MP e FT que, levando ao aumento do emprego, eleva os salários e, então, conduz ao crescimento do consumo. Este, em seguida, pode levar ao aumento dos lucros, reiniciando outro ciclo. Nesse caso, a demanda de investimento a ser priorizada seria ainda a interna, mas de investimento e não de consumo de massa. Essa ideia é coerente ainda com estudos de Bieschowsky sobre os determinantes do investimento no Brasil, que apontam as perspectivas do mercado interno como muito mais importantes do que as relativas ao externo nas decisões de investir.

Com base nesse debate, Takasago, Guilhoto e Mollo (2017), em trabalho ainda em vias de ser publicado, estimam os impactos de um mesmo estímulo às demandas de exportação, consumo e investimento, de forma a verificar em qual delas os efeitos de inclusão social, medidos pelo aumento do emprego e dos salários seriam maiores. Os resultados mostram que tanto a produção, quanto o emprego e os salários, como também os rendimentos de autônomos e o excedente operacional bruto crescem mais com o crescimento da demanda de investimento do que das demandas de exportação e consumo. Nesse sentido, temos mais uma justificativa para a opção social-desenvolvimentista, via maior inclusão social. É o que podemos visualizar na tabela 2 adiante.

Tabela 2 – Impactos de estímulo de R\$ 100.000,00 sobre a demanda de exportações, consumo e investimento

RESULTADOS	ESTÍMULO SOBRE O CONSUMO	ESTÍMULO SOBRE AS EXPORTAÇÕES	ESTÍMULO SOBRE A FBCF
Impacto sobre a produção	147.721.876,34	181.306.564,56	184.428.373,13
Impacto sobre o emprego	2.856,45	2.861,22	2.912,01
Impacto sobre as remunerações (salários, autônomos e EOB)	73.956.646,81	75.618.463,36	80.761.755,94
Impacto sobre os salários	25.390.127,21	26.546.858,01	29.935.059,99
Impacto sobre os autônomos	352.001,83	316.978,60	410.560,40
Impacto sobre o EOB	34.126.135,01	32.623.317,47	33.108.786,49

Fonte: Takasago, Guilhoto e Mollo (2017). Elaboração própria.

É importante notar, todavia, que nenhum dos grupos desenvolvimentistas coloca-se alheio ao interesse de estimular o investimento, embora diverjam quanto a ele dever ser voltado para o mercado externo ou interno e na variável chave de política para tanto. Segundo Bresser-Pereira, é essencial aumentar a taxa de investimento e orientar a economia para as exportações, condicionando o aumento dos investimentos à diminuição da taxa de juros e à existência de uma taxa de câmbio competitiva. Mais especificamente, diz que “para alcançar o desenvolvimento, é essencial aumentar a taxa de investimento, devendo o Estado contribuir para isso por meio de uma poupança pública positiva, fruto da contenção da despesa de custeio” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 13). E diz ainda que “uma taxa de câmbio competitiva encoraja os investimentos orientados para as exportações e aumenta a poupança doméstica” (Bresser-Pereira, 2012, p. 352). A taxa competitiva é a do equilíbrio industrial, ou a requerida pelas empresas que usam a tecnologia no estado da arte internacional.

Quanto a Sicsú, de Paula e Michel (2005, p. XLIII), a estratégia desenvolvimentista “relaciona-se à adoção de um conjunto de medidas que visam aumentar o nível de demanda agregada para criar um ambiente estável que estimule os empresários a realizar novos investimentos”. Finalmente, Bielschowsky (2012, p. 729) desenha uma “estratégia de desenvolvimento para o Brasil com base na ideia de existência de três frentes de expansão, movidas pela demanda – três “motores do investimento”: consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura.

Essas observações, portanto, mostram que a demanda de investimento é suficientemente importante para os desenvolvimentistas em geral, e relançá-la precisa ser o objetivo principal da política econômica. O acordo entre as várias correntes, porém, não resolve os enormes desafios para essa empreitada, tendo em vista a crise internacional e a crise política nacional que vêm desestimulando a decisão de investir não apenas no Brasil, mas no mundo todo. O próximo item trata deste assunto.

### **3. O estímulo ao investimento e seu financiamento**

A decisão privada de investimento, vimos, depende da expectativa de rendimento futuro ou eficiência marginal do capital, que deve ser superior à taxa de juros. De imediato é preciso dizer que nenhum dos grupos desenvolvimentistas discorda que a taxa de juros deve ser baixa. No caso do novo-desenvolvimentismo precursor, para relançar investimentos ligados ao setor exportador, no caso dos novos-desenvolvimentistas pós-keynesianos, para relançar o investimento em geral e para inibir o movimento de entrada de capitais especulativos que vulnerabilizam a economia do país, e, no caso dos social-desenvolvimentistas, para

iniciar os efeitos de encadeamento positivos sobre a economia como um todo, via aumento do investimento.

Contudo, todos sabem que se a eficiência marginal do capital estiver também baixa, os resultados dessa medida não serão suficientes, razão pela qual Keynes propunha e considerava mais importante a política fiscal para aumentar o investimento. Nessas condições, o Governo precisa investir ele próprio, porque não tem o objetivo de lucro e, portanto, não precisa fazer cálculo de rentabilidade esperada.<sup>4</sup> O objetivo preciso é o de aumentar emprego e renda para, com isso, modificar as condições de otimismo da iniciativa privada, estimulando-a a investir e, assim, relançar o crescimento e o desenvolvimento econômicos.

Assim, falar de austeridade fiscal e cortar gastos, ou pior, estabelecer limites a longo prazo para os gastos do governo, conforme vem sendo proposto pela ortodoxia, não faz nenhum sentido. Em primeiro lugar, mesmo os gastos que não são de investimento, geram emprego e renda e impedem a piora da crise. Em segundo, a queda do crescimento, com tal ajuste, não faz mais do que piorar a situação fiscal com a queda da arrecadação. Em terceiro lugar, como as despesas correntes são difíceis de serem comprimidas,<sup>5</sup> os cortes se dão justamente no investimento que deveria, ao contrário, aumentar para estimular o investimento privado e o crescimento econômico.

No entanto, ao mesmo tempo, e, sobretudo, quando consideramos que o papel do investimento público é muito importante, é fundamental garantir finanças públicas saudáveis. Sem dúvida ele pode ser financiado por dívida pública que, aumentando a produção, aumenta também a arrecadação não precisando, portanto, levar a situação incontrolável (LOPES; MOLLO, 2011). Todavia, o investimento público em economias como as nossas é necessário não apenas para sair da crise, mas de forma mais continuada, cobrindo espaços, setores e necessidades que não atraem a iniciativa privada, ou com objetivos de correção de desigualdades nacionais, regionais e locais. Assim, não há solução alternativa sem aumento de arrecadação e, então, da tributação.

Quando se fala em aumento da tributação no Brasil apresenta-se logo uma reação negativa, sob a alegação de que já temos uma tributação muito elevada. Sem dúvida, a tributação indireta, sobre o consumo, é muito elevada, correspondendo, em 2013, a 54,6% da carga tributária.<sup>6</sup> Pior, ela é a mais regressiva e injusta, como sabemos, em particular em um país campeão de desigualdade como é o nosso.

Quanto à tributação direta, porém, ela é baixíssima. Sobre a renda ela corresponde a 27,2% da carga tributária e 3,7% sobre a propriedade. A tabela 3 adiante, obtida em Hickman e Salvador (2007), mostra algumas situações de países selecionados.

Observe-se, em primeiro lugar, que o número de faixas existentes em vários países é maior do que no nosso, apesar da nossa desigualdade ser muito superior, requerendo tratamento diferente para níveis de renda muito distintos. Além disso,

**4.** Percebe-se aqui quão inadequada é a concessão de isenções fiscais para estimular a decisão de investir. Como elas dependem de expectativas conjunturais subjetivas sobre o futuro incerto, e então do otimismo dos agentes, tais isenções além de não garantirem a decisão de investir, reduzem a capacidade dos governos de fazê-lo, por piorarem suas finanças.

**5.** Segundo Gobetti (2015), grande parte é protegida por legislação (55%), outra parte é despesa de custeio mas com educação e saúde (12%) e outra é constituída por salários e aposentadorias (24%).

**6.** Conforme dados da Unafisco (2014).

observe-se que a nossa alíquota máxima é muito menor do que a dos países mencionados, apesar de sermos campeões de desigualdade.

De fato, os últimos trabalhos feitos no Brasil sobre concentração de renda, usando pela primeira vez os dados de IRPF, liberados após a Lei de Transparência (MEDEIROS; CASTRO; SOUZA, 2015 e GOBETTI; ORAIR, 2015) dão conta de uma concentração de renda tal que os 10% mais ricos apropriam-se de cerca de metade da renda do país, enquanto os 1% mais ricos ficam com cerca de 25% dela. Com tal desigualdade a tributação não devia se preocupar com simplificação, mas com aumento da progressividade dos impostos diretos.

Esses estudos mostram também situações absurdas. Em primeiro lugar, os dividendos distribuídos a acionistas no Brasil são isentos, o que só tem paralelo na Estônia (GOBETTI; ORAIR, 2016). Mais que isso, o estudo mostra que a concentração de renda aumenta no topo da distribuição, o que torna o imposto regressivo nesta faixa de renda mais alta. Ora, esse é justamente o imposto que deveria prezar a progressividade, o que amplia a importância de aumentar a alíquota máxima, já mencionada.

Tabela 3 – Tributação em países selecionados

Países	Faixas	Alíquota mínima	Alíquota máxima
Alemanha	3	22,9	53
Austrália	4	7	47
Áustria	5	2	50
Bélgica	7	5	55
Chile	6	5	45
China	9	15	45
Holanda	4	6,2	60
Israel	5	10	50
Suíça	3	31	57
Brasil	4	7,5	27,5

Fonte: Hickman e Salvador (2007). Elaboração própria.

Essa proposta é reforçada quando observamos que, conforme estudo já mencionado de Medeiros, Souza e Castro (2015), o limite inferior dos 5% mais ricos da população brasileira recebia, em 2012, R\$ 4.800,00 mensais, o que incluía nessa faixa todos os professores universitários de universidades públicas brasileiras. Ou seja, como é reconhecido que esses professores têm salários relativamente baixos, isso mostra quão baixa é a renda de 95% da população brasileira. Mais grave ainda é saber que tais professores e pessoas com tal nível de renda pagam a mesma alíquota que os que recebiam, também em 2012, R\$ 20.000,00, R\$ 50.000,00, R\$ 200.000,00 ou mais, mensalmente.

Finalmente, cálculos feitos por Gobetti e Orair (2016) mostram, por exemplo,

que a tributação dos dividendos com igual progressividade do IRPF e o aumento da alíquota máxima deste imposto para 35% conseguem ampliar a arrecadação em até R\$ 72 bilhões e, mais importante, poderiam significar uma queda da concentração de renda de 4,31%.

Esse tipo de proposta não é fácil politicamente de ser implementada, em particular no atual contexto internacional neoliberal, e em vista dos problemas políticos que o país vem vivendo. Entretanto, a necessidade deste tipo de política para reduzir desigualdades começa a ser discutida com mais frequência no mundo todo, em razão do crescimento das desigualdades, do enriquecimento enorme dos que ocupam o pico na pirâmide de distribuição de renda e das conclusões de trabalhos como os de Piketty (2013), e Piketty e Saez (2013) a esse respeito.

Sinais de mudança aparecem, como no recente estudo de Tanzi (2014), que mostra como argumentos teóricos de economistas importantes do *mainstream* sustentaram as teses de redução de impostos das rendas mais altas concluindo que tais reduções foram e são responsáveis pelo aumento da desigualdade no mundo.

## Considerações finais

O que acabamos de expor mostra que se o papel do Estado é importante para atuar sobre o crescimento e o desenvolvimento em qualquer economia capitalista, ele é essencial no caso brasileiro atual, dada a crise econômica e política em andamento, ao contrário do que pensa a ortodoxia neoliberal dominante.

Entre os vários tipos de demanda a serem estimuladas para aumentar o desenvolvimento - entendido como crescimento com inclusão social - o investimento doméstico dá mostras de ser a demanda a ser priorizada. O aumento do investimento, contudo, não virá, na proporção necessária, por parte da iniciativa privada, em virtude do pessimismo dominante, e da crise que, ao reduzir a demanda de consumo, não faz mais do que confirmar e postergar tal falta de confiança. Assim, o investimento público coloca-se como fundamental para aumentar emprego e renda e assim, via expectativas de aumento da demanda de consumo, alavancar o investimento privado.

Seu financiamento, porém, precisa ser garantido. A situação atual das contas públicas e a incompressibilidade dos gastos correntes, ao lado do impacto positivo sobre a distribuição de renda, apontam para a necessidade de uma tributação direta mais progressiva, tornando urgente uma reforma tributária que, ao invés de priorizar a simplificação da estrutura tributária, conforme aparece na maior parte das propostas, amplie as faixas de tributação e as alíquotas para os níveis de renda superiores, usando a mesma progressividade para tributar os dividendos pagos aos acionistas.

## §

## Referências

- AMADO, A. M.; MOLLO, M. L. R. 'The 'developmentalism' debate in Brazil: some economic and political issues. *Review of Keynesian Economics*, vol. 3, n. 1, 2015.
- BIELSCHOWSKY, R. . Anotações sobre a estratégia de crescimento do mercado interno de consumo popular e o programa do PT para 2003-2006. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001. *Mimeo*, 2001.
- \_\_\_\_\_. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, número especial, vol. 21, , dez. 2012, p. 729-747.
- BLANCHARD, O. J. . Crowding-out. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 2. ed, 2008.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.. (Org.). *Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991.
- \_\_\_\_\_. Decisões Estratégicas e "Overlapping Consensus" na América Latina. *Revista de Economia Política*, vol. 21, n. 4 (84), dez. 2001.
- \_\_\_\_\_. Novo-Desenvolvimentismo. *Folha de S. Paulo*, 19/9, 2004.
- \_\_\_\_\_. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. *São Paulo em Perspectiva*, 20 (3), 2006, p. 5-24.
- \_\_\_\_\_. Estado y Mercado en el Nuevo Desarrollismo. *Nueva Sociedad*, 210, Jul./Agosto. 2007, p. 110-125.
- \_\_\_\_\_. Doença holandesa e sua neutralização. *Revista de Economia Política*, vol. 8, n. 1 (109), jan./mar. 2008.
- \_\_\_\_\_. An Account of New Developmentalism and the Structuralist Macroeconomics. *Revista de Economia Política*, vol. 31, n. 3, 2011, p. 493-502.
- \_\_\_\_\_. Structuralist Macroeconomics and the New Developmentalism. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 32, n. 3 (128), July/Sept. 2012, p. 347-366.
- BRUNHOFF, S. . *Etat et capital*. Paris: Maspéro, 1982.
- CARNEIRO, R. . Velhos e Novos Desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, número especial, vol. 21, dez. 2012, p. 749-778.
- FERRARI FILHO, F.; FONSECA, P. D. Qual Desenvolvimentismo? Uma proposição à la wage-led keynesiano-institucionalista. *Anais do 41º Encontro Nacional de Economia* – ANPEC, Foz do Iguaçu, dez. 2013.
- FOLEY, D. Realization and Accumulation in a Marxian Model of the Circuit of Capital. *Journal of Economic Theory*, 28 (2), 1982, p. 300-319.
- FONSECA, P. C. D.; MOLLO, M. L. R. Metalistas e Papelistas no Brasil: origens teóricas e antecedentes do debate entre monetaristas e estruturalistas no Brasil. *Nova Economia*, vol. 22 (2), maio/ago. 2012, p. 203-233.
- GOBETTI, S. W. Ajuste Fiscal no Brasil: os limites do possível. IPEA, *Texto para Discussão* 2037, fev. 2015.
- \_\_\_\_\_; ORAIR, R. O. Distribuição e Tributação da Renda no Brasil: novas evidências a partir das Declarações das Pessoas Físicas. *Portal da Economia do José Roberto Afonso*, 2015, Disponível em: <www.joserobertoafonso.com.br > Biblioteca Virtual > Assuntos Fiscais>.
- \_\_\_\_\_. Progressividade Tributária: a agenda negligenciada. IPEA, *Texto para Discussão* 2190, 2016.
- HICKMAN, C. M.; SALVADOR, E. S. (Org.) . *10 Anos de Derrama: a distribuição tributária no Brasil*. Brasília: Unafisco, 2007.
- HOLLOWAY, J. The state and every day struggle. In: CLARKE, S. (Ed.). *The state debat*. London: Macmillan, 1991.
- KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1970.
- KRUEGER, A. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review* 64 (3), 1974, p. 291-303.
- LOPES, M. L.; MOLLO, M. L. R. O debate sobre a redução do déficit fiscal no Brasil: uma crítica pós-keynesiana. *Nova Economia*, vol. 21 (1), jan./abr. 2011, p. 67-103.
- MARX, K. *O Capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. *Ciência & Saúde Coletiva*, 20 (4), 2015, p. 971-986.
- MOLLO, M. L. R. The Endogeneity of Money: Post-Keynesian and Marxian Concepts Compared. *Research in Political Economy*, vol. 17, 1999, p. 3-26.
- \_\_\_\_\_. A concepção marxista de Estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas. *Economia*, ANPEC, vol. 2, n. 1 – jan./jun. 2001 e em CHITOLINA, C. L. ; PEREIRA, J. A. ; OLIVEIRA, L. B. e BORDIN, R. A. (Orgs.) *Estado, indivíduo e sociedade: problemas contemporâneos*. Jundiaí Paco Editorial, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Ortodoxia e Heterodoxia Monetárias: A Questão da Neutralidade da Moeda*. *Revista de Economia Política*, vol. 24, n. 3, 2004, p. 323-343.
- \_\_\_\_\_. O debate desenvolvimentista: reflexões sobre alternativas desenvolvimentistas marxistas. *Revista de Economia Política*, vol. 35, n. 4 (141), out./dez. 2015, p. 745-762.
- \_\_\_\_\_. Amado, A. M.. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. *Economia e Sociedade*. Campinas, vol. 24, n. 1 (53), abr. 2015, p. 1-28.
- \_\_\_\_\_. FONSECA, P. D. Desenvolvimentismo e Novo-Desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. *Revista de Economia Política*, vol. 22, n. 2 (131), abr./jun. 2013, p. 222-239.
- MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. *Da Economia Política à Política Econômica: o Novo-Desenvolvimentismo e o Governo Lula*. *Revista de Economia Política*, 31 (4), out./dez. 2011.
- OREIRO, J. L. C. . Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política monetária. *Estudos Avançados*, 26 (75), 2012a.
- PIKETTY, T. . *Le Capital au XXI siècle*. Paris: Seuil, 2013.
- \_\_\_\_\_. SAEZ, E. Top Incomes and the Great Recession: Recent Evolutions and Policy Implications. *IMF Economic Review*, vol. 61, n. 3, 2013.
- PREBISCH, R. *O Falso Dilema entre Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Monetária*. *Revista de Ciências Econômicas*, 1961.
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. *Introdução*. In: *Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*. Barueri-SP: Manole e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

\_\_\_\_\_. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, vol. 27, n. 4 (108), out./dez. 2007.

SPENCER, R. W.; YOHE, W. P. . The 'Crowding Out' of Private Expenditures by Fiscal Policy Actions. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, Oct. 1970, p. 12-24.

TAKASAGO, M.; GUILHOTO, J.; MOLLO, M. L. R. . O debate desenvolvimentista no Brasil: discutindo resultados da matriz de insumo-produto. *Planejamento e Políticas Públicas*, no prelo, 2017.

TANZI, V. . The Challenges of Taxing the Big. *Revista de Economia Mundial*, 37, 2014, p. 23-40.

UNAFISCO. *Sistema Tributário e Seguridade Social - Contribuições para o Brasil*. Brasília: Sindifisco Nacional - ANFIP, jun. 2014.



# TEORIA NOVO-DESENVOLVIMENTISTA: UMA SÍNTESE<sup>1</sup>

| Luiz Carlos Bresser-Pereira<sup>2</sup>

O desenvolvimentismo pode ser pensado de duas maneiras diferentes: (a) como uma forma de organização econômica e política do capitalismo alternativa ao liberalismo econômico, e o correspondente estilo de gestão econômica desse capitalismo; e (b) como uma escola de pensamento econômico. Neste segundo caso, o novo-desenvolvimentismo é um sistema teórico que tem origem na economia política clássica, na teoria econômica keynesiana e no desenvolvimentismo clássico. Enquanto forma de capitalismo, o desenvolvimentismo manifesta-se pela primeira vez como mercantilismo. Enquanto teoria, está presente de forma específica no desenvolvimentismo clássico (originalmente denominado *development economics* e, na América Latina, estruturalismo) e no novo-desenvolvimentismo.

Historicamente foram duas as formas de Estado e de capitalismo: a liberal e a desenvolvimentista – liberal na medida em que o Estado se limite, no plano econômico, a garantir a propriedade e os contratos e a administrar de forma responsável suas contas fiscais; desenvolvimentista se, além disso, intervenha moderadamente no mercado e adote um nacionalismo econômico razoável na competição entre os estados-nação. O desenvolvimentismo assim definido supõe um Estado no qual uma coalizão de classes política está voltada para o desenvolvimento econômico e tem em seu núcleo a burguesia industrial, que se supõe ser relativamente “nacional”, os trabalhadores urbanos industriais e parte da burocracia pública. Para as três classes o desenvolvimento econômico é entendido como mudança estrutural, inicialmente sob a forma de industrialização, e, mais tarde, como sofisticação produtiva quando surgem serviços caracterizados por tecnologia complexa, pessoal qualificado, valor adicionado per capita alto, e salários correspondentemente elevados. Esta coalizão ou pacto político desenvolvimentista vê o sistema capitalista não apenas como um sistema de competição entre empresas, mas também de competição entre estados-nação. Da mesma forma que as empresas precisam de estratégias gerenciais para serem bem-sucedidas na competição, os estados-nação também precisam definir estratégias de desenvolvimento. Nessa competição, a prioridade para as

1. Agradeço a Ricardo Bielschowsky, que debateu comigo este texto no Centro Celso Furtado, e contribuiu para que ele fosse melhor na sua versão escrita. Agradeço também a Marco Capraro Brancher.

2. Professor emérito da Fundação Getúlio Vargas/SP, presidente e editor da Revista de Economia Política, membro do Conselho de Administração da Cinemateca Brasileira. (bresserpereira@gmail.com.br, www.bresserpereira.org.br.)

empresas é o lucro e o meio, a inovação schumpeteriana, já para os países é o desenvolvimento econômico e o meio, a acumulação de capital com incorporação de progresso técnico.

O desenvolvimento econômico implica o aumento sustentado dos salários e dos padrões de vida da população ou, em outras palavras, o aumento da produtividade do trabalho e da renda por habitante. Só com base no aumento da produtividade é possível assegurar padrões de vida cada vez melhores para a população do país. Mas o progresso ou o desenvolvimento humano é um processo histórico mais amplo do que o desenvolvimento econômico. A segurança e a ordem interna já eram objetivos do Estado antigo. A partir do século XVIII, no quadro da revolução capitalista, foram sendo sucessivamente definidos e garantidos os quatro grandes objetivos políticos das sociedades modernas: primeiro, o objetivo da liberdade individual, que deu origem ao liberalismo econômico; segundo, a partir da revolução industrial, o desenvolvimento econômico que deu origem ao nacionalismo econômico ou ao desenvolvimentismo; terceiro, a partir da segunda metade do século XIX, a justiça social da qual se originou o socialismo; e finalmente, a partir da segunda metade do século XX, a proteção da natureza, que deu origem ao ambientalismo. O desenvolvimento humano ou progresso é o processo histórico por meio do qual cada estado-nação avança na direção desses quatro grandes objetivos políticos. Para alcançá-los o instrumento de ação coletiva por excelência de cada nação é o Estado, e a ação humana correspondente, a ação política. Por meio da política cada nação define as instituições formais do país, suas leis e políticas públicas, e as implementa, e, assim, avança na direção do progresso.

Uma economia nacional é um sistema de coordenação que se exerce no plano microeconômico das empresas e dos indivíduos e no plano macroeconômico dos agregados econômicos. Esta coordenação precisa ser eficiente. No plano microeconômico, quando há competição entre as empresas e os demais agentes econômicos, o mercado é a instituição coordenadora mais eficiente; quando não há competição, como é o caso das empresas de infraestrutura, das empresas de insumos básicos e dos grandes bancos *too big to fail*, não há realmente mercado, e cabe ao Estado coordenar as ações com base em um planejamento e uma regulação muito firme. Já no plano macroeconômico o mercado definitivamente não tem condições de garantir que os preços macroeconômicos sejam certos, garantindo pleno emprego e crescimento. Por isso o novo-desenvolvimentismo afirma que o Estado deve praticar uma política macroeconômica ativa, especialmente uma política cambial, para garantir preços macroeconômicos certos.

O novo-desenvolvimentismo é uma teoria histórico-dedutiva que, dentro do quadro de imprevisibilidade e incerteza que caracteriza o comportamento humano, busca compreender como os países da periferia do capitalismo passaram a buscar o desenvolvimento econômico e realizar o alcance depois da

Segunda Guerra Mundial. Rejeita, portanto, o método hipotético-dedutivo da teoria econômica neoclássica, o modelo de equilíbrio geral, e a possibilidade de os sistemas econômicos serem simplesmente regulados pelo mercado. Ao invés, afirma a existência de sistemas econômicos nacionais e um sistema econômico mundial em formação, que são regulados por duas instituições fundamentais – o Estado e o mercado – este também regulado pelo Estado.

3. Para fazer essa classificação de desenvolvimentismos baseei-me em uma tipologia de modelos que discuti em outro paper: *Models of developmental state* (Bresser-Pereira, 2016a).

## Economia política

A *economia política* do novo-desenvolvimentismo estuda o desenvolvimentismo realmente existente, busca entender o Estado e as coalizões de classes desenvolvimentistas, as formas que o capitalismo assumiu a partir do século XVI. No plano econômico, o capitalismo revelou-se até hoje insubstituível porque o mercado é um sistema superior ao Estado na coordenação das ações de empresas competitivas. Mas em toda sociedade moderna existe um amplo setor não-competitivo no qual a coordenação do Estado é essencial. Por isso nos sistemas capitalistas temos dois setores: um competitivo, coordenado pelo mercado, e outro monopolista, coordenado pelo Estado. Prevalece aqui o princípio da subsidiariedade: no que o mercado faz bem, o Estado se abstém de interferir. Isto, no plano microeconômico. Já no plano macroeconômico o mercado, definitivamente, não tem condições de garantir que os cinco preços macroeconômicos permaneçam certos: as taxas de lucro, de juros, de câmbio, de salários e de inflação. Por isso o papel do Estado é também fundamental na política macroeconômica.

Para o novo-desenvolvimentismo, o desenvolvimentismo é a forma *default* de capitalismo. Este surgiu desenvolvimentista, com o mercantilismo. Depois tivemos vários modelos ou formas de Estado e capitalismo desenvolvimentistas, que podem ser classificados segundo a fase histórica em que ocorreram e o fato de terem sido “centrais” ou “periféricos”, ou seja, segundo tiveram ou não que enfrentar o imperialismo moderno dos primeiros países que se industrializaram para eles próprios realizarem sua revolução industrial e capitalista. Considerando apenas os países que realizaram essa revolução, podemos distinguir as seguintes formas de desenvolvimentismo e os respectivos países:<sup>3</sup>

1. Mercantilismo – foi o primeiro desenvolvimentismo; definiu os países centrais que realizaram originalmente sua revolução industrial e capitalista e foram os primeiros a se tornarem ricos, Inglaterra e França.
2. Bismarquismo – caracterizou a revolução industrial nos países centrais retardatários como a Alemanha e Estados Unidos; os países tornaram-se igualmente ricos.

3. Desenvolvimentismo periférico independente – próprio dos países do Leste Asiático, com base no modelo japonês; esses países adotaram ou completaram ou estão completando o *catching up*, e vários já são ricos e se tornaram parte dos países centrais.
4. Nacional-desenvolvimentismo – caracterizou a revolução industrial e capitalista nos países periféricos nacional-dependentes, ou seja, em países como o Brasil e a Turquia que não lograram superar sua dependência dos países ricos; esses países são hoje países de renda média.
5. Desenvolvimentismo social-democrático ou dos Anos Dourados do Capitalismo – foi o segundo desenvolvimentismo entre países ricos; começou nos Estados Unidos com o New Deal e na Europa, depois da guerra; entre o primeiro e o segundo desenvolvimentismo houve um período liberal, que foi relativamente longo nos países centrais de desenvolvimento original e breve nos países centrais de desenvolvimento retardatário.<sup>4</sup>

Todos os países realizaram sua revolução industrial e capitalista no quadro de um desenvolvimentismo autoritário simplesmente ou autoritário-liberal. Em nenhum deles o sufrágio universal era assegurado no momento de sua revolução industrial. Entretanto isto não significa que o desenvolvimentismo só seja possível no quadro de regimes autoritários. O desenvolvimentismo nasceu autoritário, mas foi democrático nos Anos Dourados; da mesma forma, o liberalismo nasceu rejeitando a ideia de democracia, mas acabou por aceitá-la quando a pressão popular a seu favor o exigiu e os temores da burguesia quanto à “tirania da maioria” arrefeceram. Hoje, conforme argumentei em outro trabalho, os países pré-industriais enfrentam uma dificuldade adicional, porque não têm alternativa senão se sofisticarem economicamente ou realizarem sua revolução capitalista no quadro da democracia.<sup>5</sup>

Para o novo-desenvolvimentismo o papel econômico do Estado é o de garantir as condições gerais da acumulação de capital, ou, em outras palavras, é assegurar os meios necessários para que as empresas possam investir e aumentar continuamente a produtividade. Entre essas condições gerais, cinco são essenciais: (1) a ordem pública ou a garantia da propriedade e dos contratos, (2) a educação pública, (3) a promoção da ciência e da tecnologia, (4) os investimentos na infraestrutura econômica, e (5) uma taxa de câmbio que torne competitivas as empresas que utilizam a melhor tecnologia disponível no mundo. Além do desenvolvimento econômico, o Estado democrático deve garantir a segurança, a liberdade individual, a diminuição da desigualdade, e a proteção do ambiente – os outros grandes objetivos políticos que se tornaram consensuais na sociedade contemporânea.

O capitalismo nasceu no primeiro desenvolvimentismo – no mercantilismo – quando ocorreram as revoluções industriais na Inglaterra, na França e na

4. Tomando-se o Reino Unido como referência, o liberalismo econômico durou de 1834, quando abriu sua economia, até 1929; já na Alemanha o liberalismo econômico durou do final do século XIX até 1929.

5. Ver *Democracy and development in pre-industrial countries* (BRESSER-PEREIRA, 2016b).

Bélgica. E, até hoje, tem-se revelado uma forma de organização do capitalismo superior ao liberalismo econômico, a não ser quando se trata de coordenar o setor não competitivo de cada economia nacional. Não obstante, durante um século, entre os anos 1830 e 1929, o liberalismo econômico foi dominante nos países centrais. Foi um período de baixo crescimento e muitas crises econômicas, que terminou com o *crash* das bolsas em 1929 e a Grande Depressão. Seguiu-se o segundo desenvolvimentismo, do New Deal, dos Anos Dourados do Capitalismo, do Acordo de Bretton Woods e do Estado Social. Mas nos anos 1970 o segundo desenvolvimentismo enfrentou uma crise ao não lograr controlar a inflação de maneira satisfatória e, principalmente, porque deixou de garantir taxas de lucro satisfatórias para as empresas. Ao mesmo tempo, o capitalismo a nível mundial passava por uma grande transformação – a globalização – ou seja, o processo histórico no qual surgem as empresas multinacionais manufatureiras e de serviços. Elas ocupam os mercados em todos os países, e as burguesias dos países centrais deixam de ser principalmente empresariais para se tornarem rentistas e financistas, deixando de ter como origem de seus rendimentos principalmente os lucros realizados no mercado interno de cada país, para o terem sob a forma de dividendos e juros alcançados pelas empresas multinacionais nos mercados dos demais países.

A queda nos lucros e a estagnação dos anos 1970 e a globalização sinalizaram a crise do segundo desenvolvimentismo, e abriram espaço, a partir de 1979, para os Anos Neoliberais do Capitalismo. Ao contrário do que previram os intelectuais neoliberais, esse liberalismo econômico radical e reacionário caracterizou-se por baixo crescimento, grande instabilidade financeira, e forte aumento da desigualdade, quando comparado com os Anos Dourados. Desde 2008 o neoliberalismo enfrenta uma grande crise econômica, que se agravou a partir de 2010, com a crise do euro. E, desde 2016, o neoliberalismo global enfrenta também uma crise política de grandes proporções, que se expressa no Brexit, na candidatura de Donald Trump à presidência dos EUA (mesmo que não venha a ser eleito), e no poder crescente dos partidos de extrema direita na Europa. Vivemos hoje em um quadro de crise econômica, que se expressa em quase-estagnação, e de crise política profunda, que muito provavelmente levarão o mundo rico a pensar em um terceiro desenvolvimentismo, cujos contornos ainda estão por se definir.

Quanto ao mundo em desenvolvimento, o crescimento econômico só continua satisfatório nos países do Leste da Ásia e na Índia. Sem doença holandesa e dotados de elites econômicas e políticas independentes do Oeste, esses países continuam a se sofisticar produtivamente e a crescer. Já os países latino-americanos e africanos, que têm doença holandesa e deixaram de neutralizá-la desde que, em torno de 1990, se submeteram ao liberalismo econômico do Consenso de Washington, o crescimento só foi satisfatório no anos

2000 graças a um *boom* de *commodities* provocado pelo aumento da demanda da China. Continuam, porém, a se desindustrializar, e, no quadro dessa dependência, não há futuro para eles.

### Desenvolvimentismo clássico

O novo-desenvolvimentismo enquanto sistema teórico surgiu nesse quadro pouco alentador, como uma reação à ortodoxia neoclássica dominante, visando explicar as grandes dificuldades que não só os países periféricos, principalmente os de renda média, mas também os pré-industriais, vêm encontrando para se desenvolver e realizar o alcançamento.

Esta tarefa coube originalmente ao desenvolvimentismo clássico. Ele surge no Reino Unido, nos anos 1940, na transição da Liga das Nações para as Nações Unidas, com o nome de *development economics*, e, na América Latina, com o nome de “estruturalismo latino-americano” porque definiu o desenvolvimento econômico como “mudança estrutural”. Eu, hoje, prefiro chamá-lo de desenvolvimentismo clássico. Foi a teoria do desenvolvimento econômico dominante entre os anos 1940 e 1960, e teve entre seus economistas, Rosenstein-Rodan, Raúl Prebisch, Arthur Lewis, Albert Hirschman e Celso Furtado. Seu objetivo era promover o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos ou periféricos, que não haviam ainda realizado sua revolução industrial e capitalista.

A principal contribuição do desenvolvimentismo clássico foi, no plano político, o entendimento do desenvolvimento econômico como resultado de uma coalizão de classes envolvendo a burguesia nacional, a burocracia pública e os trabalhadores urbanos; e, no plano econômico, foi definir o desenvolvimento econômico como “mudança estrutural”, ou seja, como industrialização que transforma as estruturas da sociedade. Essa industrialização deveria ser inicialmente substitutiva de importações, e tinha como justificativa a tese da indústria infante de Alexander Hamilton e Friedrich List. A este argumento Raúl Prebisch (1949) adicionou a tendência à deterioração dos termos de troca e o modelo da “restrição externa” segundo o qual a elasticidade-renda das importações de bens industrializados é maior do que um nos países periféricos enquanto que a elasticidade-renda da importação de bens primários nos países ricos é também menor do que um. Celso Furtado (1961), por sua vez, propôs a “teoria do subdesenvolvimento” segundo a qual o subdesenvolvimento na periferia do capitalismo não é constituído por países “atrasados”, mas por países dependentes ou subordinados aos países desenvolvidos. A condição de subdesenvolvimento é coetânea com a de desenvolvimento, e só pode ser superada com a adoção de uma estratégia nacional de desenvolvimento conduzida pelo Estado.

Na verdade, este é sempre o papel do Estado: proporcionar aos agentes privados as condições gerais para a inovação e a acumulação de capital. O desenvolvimentismo clássico advogava uma forte proteção à indústria nacional que viabilizasse o modelo de industrialização baseado na substituição de importações. Seus economistas intuía a existência de uma doença holandesa que apreciava no longo prazo a taxa de câmbio do país, mas preferiam enfrentar esse problema com tarifas elevadas, com taxas múltiplas de câmbio, e, no Brasil, entre 1967 e 1990, com subsídios às exportações de manufaturados. Não percebiam que por meio de um imposto sobre a exportação de *commodities* variável de acordo com o preço internacional das mesmas eles garantiriam aos exportadores de *commodities* uma receita estável e satisfatória ao mesmo tempo em que assegurariam às outras empresas industriais condições de igualdade na competição com as empresas dos demais países.<sup>6</sup> Como explicar, pragmaticamente, porque tomavam medidas, como foi o caso do “confisco cambial” no Brasil, que na prática neutralizavam a doença holandesa? Provavelmente porque para os *policymakers* da época não havia dúvida que desenvolvimento econômico era industrialização, e, portanto, que deviam, pragmaticamente, tomar todas as medidas que levassem os países nessa direção.

A crise do desenvolvimentismo clássico começou no final dos anos 1960 com o surgimento da teoria da dependência, esta uma reação aos golpes militares modernizadores que ocorreram na América Latina nos anos 1960. Essa teoria ou interpretação da dependência excluía a possibilidade da existência de uma burguesia nacional e de uma revolução burguesa, e, na sua versão “associada” defendia a associação, ou seja, a subordinação dos países subdesenvolvidos às potências imperiais modernas. Sua crise aprofundou-se a partir de meados dos anos 1970, quando volta a ser dominante na universidade a teoria econômica neoclássica e, por isso, modelos de crescimento a-históricos substituem a análise estruturalista do desenvolvimento econômico. Albert Hirschman escreveu o “epitáfio” do desenvolvimentismo clássico em 1981, no artigo com um título significativo: *Ascensão e decadência do desenvolvimentismo clássico*.<sup>7</sup> A crise do desenvolvimentismo clássico torna-se definitiva, a partir dos anos 1980, quando a teoria econômica neoclássica e a ideologia neoliberal tornam-se dominantes, o projeto de industrialização é abandonado porque é julgado “desnecessário” para o crescimento econômico, e, nos anos 1990, as reformas neoliberais são adotadas por todos países da periferia do capitalismo, exceto os países do Leste Asiático e a Índia. As novas palavras de ordem passam a ser desnacionalização, privatização e desregulamentação.

Desde o seu nascimento, em 1943, com a proposta do *big push*,<sup>8</sup> o desenvolvimentismo clássico incorreu no grande erro de defender a política de crescimento com endividamento (“poupança”) externo. Um erro que atrasou o crescimento da América Latina e, nos anos 1980, foi a causa de uma grande

6. Sobre o ceticismo dos desenvolvimentistas clássicos, em particular de Prebisch, a uma taxa de câmbio competitiva, ver Bresser-Pereira e Rugitsky (2016).

7. Ver *The rise and decline of development economics* (HIRSCHMAN, 1981).

8. Ver *Problems of industrialization in Eastern Europe and South-Eastern Europe* (ROSENSTEIN-RODAN, 1943).

crise financeira, a Crise da Dívida Externa dos Anos 1980, que interrompeu o crescimento dos países subdesenvolvidos e levou suas elites a abandonarem o desenvolvimentismo clássico e a se jogarem nos braços da ortodoxia liberal e da semiestagnação – esta só interrompida em momentos de *boom* de *commodities*.

### Surge o novo-desenvolvimentismo

Os mercados financeiros, que estavam fechados para os países em desenvolvimento, voltaram a se abrir nos anos 1970, e apostaram no endividamento externo para crescer. Eles cresceram um pouco mais no curto prazo, mas, na década seguinte, enfrentaram uma grave crise financeira – a Grande Crise da Dívida Externa – e um forte aumento da inflação, e suas economias estagnaram. Alguns países, como a Argentina e o Brasil, realizaram então sua transição para a democracia, e os novos governos, inspirados no desenvolvimentismo clássico e na macroeconomia keynesiana, tentaram retomar o desenvolvimento, mas deixaram-se levar pela alta preferência pelo consumo imediato expresso no populismo fiscal (déficits públicos irresponsáveis) e fracassaram, abrindo espaço para o Consenso de Washington. Já na segunda metade dos anos 1980, as reformas neoliberais começaram a ser adotadas no México, e, na década seguinte, foram implementadas em toda a região. As políticas de ajuste fiscal contribuíram para controlar a inflação, que em alguns países subira muito, mas logo ficou claro que a ortodoxia liberal estava marcada por um segundo tipo de populismo – o populismo cambial, ou seja, por déficits em conta-corrente igualmente irresponsáveis que implicavam em apreciação cambial, aumento do consumo, desestímulo ao investimento, e, afinal, crise de balanço de pagamentos.

Diante esse triste quadro, foram os *fracassos* – tanto do populismo keynesiano-desenvolvimentista, fiscal, quanto do populismo liberal-ortodoxo – que motivaram a mim e a um grupo crescente de economistas a propor o novo-desenvolvimentismo. Nos anos 1990, o fracasso do desenvolvimentismo no governo José Sarney e o fracasso da ortodoxia liberal no governo Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, o fracasso repetitivo da ortodoxia liberal desde nos governos Miguel de la Madrid e Carlos Salinas, no México, e o fracasso do desenvolvimentismo no governo Raúl Alfonsín e da ortodoxia liberal, no governo Carlos Menem, na Argentina, me levaram, no início dos anos 2000, à convicção de que nem o desenvolvimentismo clássico e pós-keynesianismo (que chamei inicialmente de “velho” desenvolvimentismo), nem a ortodoxia liberal ofereciam instrumentos teóricos para compreender a quase-estagnação da economia brasileira, e, mais amplamente, das economias latino-americanas – uma semiestagnação cuja natureza é essencialmente macroeconômica. O

novo-desenvolvimentismo surge no início dos anos 2000 como uma reação a esse *duplo populismo* (o fiscal e o cambial) que estava na base do fracasso tanto de liberais quanto de desenvolvimentistas em promover o crescimento com estabilidade; surge como uma reação tanto ao populismo cambial, que a ortodoxia liberal sempre adota porque entende déficit em conta-corrente como poupança externa e aumento do investimento, quanto ao populismo fiscal e cambial, que caracteriza o desenvolvimentismo populista (que chamei inicialmente de “velho desenvolvimentismo”). Ganha corpo com o debate e a aprovação das Dez Teses sobre o novo- desenvolvimentismo.<sup>9</sup> Aos poucos, à medida em que a elaboração teórica novo-desenvolvimentista ia ganhando corpo, e se concentrava na análise da taxa de câmbio e do déficit em conta-corrente, foi ficando claro que estávamos diante de uma nova escola de pensamento – de um passo adiante em relação ao desenvolvimentismo clássico, que se equivocara ao defender o crescimento com endividamento externo, e à macroeconomia pós-keynesiana que comete o mesmo erro e não tem uma contribuição satisfatória no plano da macroeconomia aberta.

Podemos distinguir no novo-desenvolvimentismo três subdisciplinas: uma economia política, à qual já dediquei uma seção neste trabalho, uma microeconomia que ainda está mal desenvolvida, e uma macroeconomia que já alcançou um razoável grau de sofisticação.<sup>10</sup> A economia política do novo-desenvolvimentismo está voltada para questões como a da formação do estado-nação, o papel das coalizões de classes desenvolvimentistas no processo de revolução industrial e capitalista, e para a crítica ao imperialismo moderno que busca persuadir os países em desenvolvimento a incorrer em déficits em conta-corrente para tentar crescer. Ela explica a resistência dos políticos e dos economistas desenvolvimentistas em neutralizar a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio com o conceito de populismo fiscal, geralmente associado a um keynesianismo vulgar, que ignora a importância de finanças públicas equilibradas no longo prazo e busca o consumo imediato. A economia política desenvolvimentista explica também a resistência da teoria econômica ortodoxa em defender uma taxa de câmbio competitiva com os interesses dos países ricos em uma taxa de câmbio apreciada nos países em desenvolvimento, que resulta déficits em conta-corrente, os quais, por sua vez, legitimam ou tornam “necessários” os investimentos diretos estrangeiros e os financiamentos em moeda estrangeira. E finalmente explica a incapacidade dos países em desenvolvimento de escapar dessa armadilha devido à alta preferência pelo consumo imediato das pessoas, e à perda da ideia de nação pelas elites locais. Dessa maneira, sob a égide do populismo cambial, os trabalhadores têm no curto prazo um salário real mais alto, os rentistas locais, juros, dividendos e aluguéis igualmente com maior poder aquisitivo; e os países ricos continuam a ocupar o mercado interno dos países em desenvolvimento com seus empréstimos e suas multinacionais em troca de um

**9.** As Dez Teses do novo-desenvolvimentismo foram discutidas e aprovadas por um grupo de macroeconomistas e economistas do desenvolvimento em São Paulo, em maio de 2010, e foram em seguida subscritas por um total de 87 economistas e cientistas políticos. Ver <http://bit.ly/2ea3Lzw>

**10.** Apenas em termos de livros já publicados, temos *Macroeconomia da Estagnação* (2007) e *Globalização e Competição* (2009), de Bresser-Pereira, *Macroeconomia Desenvolvimentista* (2016), de Bresser-Pereira, Marconi e Oreiro, e *Macroeconomia do Desenvolvimento: Uma Perspectiva Keynesiana* (2016) de Oreiro. Os três primeiros livros têm versão em inglês; no último José Luis Oreiro faz uma grande resenha dos modelos keynesianos e kaleckianos de desenvolvimento e os compara com os modelos do novo-desenvolvimentismo.

consumo maior no curto prazo.

Os juros altos e seu irmão gêmeo, o câmbio sobreapreciado, interessam diretamente aos capitalistas rentistas e aos financistas que administram a riqueza dos primeiros. No Brasil, além desses interesses, há uma explicação “técnica” para os juros muito altos. Desde 1996, a taxa básica de juros, a Selic, que deveria regular as operações de mercado aberto e a quantidade de moeda em circulação, é a mesma que remunera a parcela dos títulos públicos em poder do mercado. Dessa maneira, quando existe excesso de liquidez no mercado e a taxa de juros tende a cair, esta queda e os prejuízos dos bancos não acontecem porque os rentistas e seus intermediários, os bancos, não são obrigados a usar suas reservas para comprar os títulos do Tesouro a uma taxa menor do que a por eles desejada, como acontece em outros países. Ao invés, eles podem recorrer às “operações compromissadas”, que são de curto prazo e também remuneradas pela Selic. Em consequência, o Banco Central é obrigado a recuar, porque não está encontrando tomadores para a dívida pública, e a taxa de juros básica não cai o quanto deveria cair.

### Teoria econômica

A microeconomia novo-desenvolvimentista é tributária da microeconomia clássica que se baseava na teoria do valor-trabalho e na tendência à equalização das taxas de lucro. Ela trabalha com os conceitos de mudança estrutural, de transferência de mão de obra para setores mais sofisticados produtivamente, que pagam melhores salários e implicam maior valor adicionado per capita, de rendimentos crescentes de escala, e com propostas de política industrial estratégica que complementem o equilíbrio dos preços macroeconômicos, não que compensem seu desequilíbrio. A política industrial tem, naturalmente, um espaço dentro do novo-desenvolvimentismo, mas este entende que a potencialidade dessa política foi superestimada. Ela foi sem dúvida importante para os países do Leste da Ásia, como demonstraram os notáveis livros de Chalmers Johnson (1982), Alice Amsden (1989) e Robert Wade (1990) sobre o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan. Mas seus leitores não deram a devida atenção ao fato que, nesses países, uma política macroeconômica ativa, principalmente uma política cambial, mantiveram os cinco preços macroeconômicos certos ou muito próximo de estarem certos. A política industrial, e, dentro dela, a política de apoio à tecnologia, é especialmente importante para tornar competitiva a produção de bens com alto grau de complexidade. Conforme assinei em trabalho com Carmem Feijó e André Nassif, ... “Nenhuma política industrial conseguirá ser bem-sucedida no objetivo de promover a mudança estrutural e o processo de

*catching up* se os preços macroeconômicos (inflação, taxa de juros real, taxa de câmbio real e taxa de salários reais) não estiverem em seu níveis corretos”.

A macroeconomia novo-desenvolvimentista é a parte mais elaborada do novo-desenvolvimentismo. Diferentemente da macroeconomia convencional, ela está fortemente interessada nos *cinco* preços macroeconômicos: a taxa de lucro, que deve ser satisfatória para as empresas investirem, a taxa de juros cujo nível em torno do qual o banco central realiza a política monetária deve ser baixo, a taxa de câmbio que deve tornar competitivas as empresas que utilizam tecnologia no estado da arte mundial, a taxa de salários que deve ser compatível com a taxa de lucro satisfatória crescendo com o aumento da produtividade, e a taxa de inflação que deve ser muito baixa. Entretanto, o mercado definitivamente não garante que esses preços macroeconômicos permaneçam certos.

A contribuição teórica da macroeconomia desenvolvimentista diz respeito, principalmente, à taxa de câmbio e ao saldo em conta-corrente. Em relação aos outros preços macroeconômicos e às contas fiscais ela não tem nada de realmente novo a acrescentar à macroeconomia pós-keynesiana. A macroeconomia desenvolvimentista contém uma teoria nova da *determinação* da taxa de câmbio a partir da teoria do valor da moeda estrangeira, que define o nível da taxa de câmbio, e da oferta e procura por essa moeda, que faz a taxa de câmbio flutuar em torno de seu valor. Afirma a existência, nos países em desenvolvimento, da tendência à sobreapreciação cíclica e crônica (no longo prazo) da taxa de câmbio que baliza a taxa. Esta não é simplesmente volátil, como afirmam as demais teorias econômicas, mas sua volatilidade tem um sentido ou uma lógica – a tendência cíclica e crônica – que tem duas consequências fundamentais: primeiro, torna a evolução da taxa de câmbio mais previsível; segundo, abre espaço para uma modificação fundamental na função investimento.<sup>11</sup>

A macroeconomia keynesiana revolucionou a função investimento ao argumentar que a taxa esperada de lucro depende da demanda e que esta não estava assegurada devido à tendência à insuficiência de demanda; o novo-desenvolvimentismo oferece sua contribuição à função investimento ao nela incluir a taxa de câmbio. A razão para isso é muito simples: é a taxa de câmbio que dá ou nega *acesso* à demanda existente tanto internamente quanto no exterior. Quando a taxa de câmbio permanece apreciada por alguns anos, entre duas crises financeiras, conforme prevê o modelo da tendência à sobreapreciação cíclica e crônica, as empresas fazem seus cálculos no longo período em que a moeda nacional permanece apreciada, e não investem.

O primeiro modelo da teoria novo-desenvolvimentista a ser formulado foi o da crítica à política de crescimento com endividamento externo, ou seja, com déficits em conta-corrente financiados por poupança externa. Embora pareça lógico que países ricos em capitais transfiram seus capitais para países pobres em capitais, esta tese é geralmente falsa. Ao déficit em conta-corrente

**11.** A tendência à sobrevalorização cíclica e crônica da taxa de câmbio foi originalmente formulada na edição francesa de *Mondialisation et Compétition* (BRESSER-PEREIRA, 2009); nesse momento a economia brasileira estava em meio a um desses ciclos que começara com as crises financeiras de 1998-99 e 2002, nas quais o real se depreciou fortemente e o país passou a apresentar superávits em conta-corrente. A partir de 2007, porém, o país entra em déficit em conta-corrente e por oito anos a taxa de câmbio brasileira em termos reais girará em torno de R\$ 2,50 por dólar, quando o equilíbrio industrial era de R\$ 3,50; devido à elevação do índice comparativo do custo unitário do trabalho do Brasil esse equilíbrio vai subindo até chegar a R\$ 3,80 por dólar em 2014, quando uma crise financeira (das empresas industriais) causada por taxas de lucro muito baixas e pela forte queda do preço das *commodities* no segundo semestre desse ano, levam a nova e forte depreciação do real, ao mesmo tempo em que a economia brasileira entrava em profunda recessão.

corresponde uma taxa de câmbio sobreapreciada que rouba competitividade das empresas industriais do país e desestimula seu investimento, de forma que, afinal, é mais o consumo do que o investimento que resulta da “poupança externa”. Apenas em momentos muito especiais, quando a economia já está crescendo de forma acelerada e a propensão marginal a consumir caiu, a alta taxa de substituição da poupança interna pela poupança externa é baixa e vale a pena recorrer à poupança externa.

O modelo da alta taxa de substituição da poupança interna pela poupança externa recomenda que os países não incorram em déficit em conta-corrente; um segundo modelo novo-desenvolvimentista, o modelo de doença holandesa, leva-nos a concluir de maneira ainda mais decisiva: o país que neutraliza sua doença holandesa tem necessariamente um superávit em conta-corrente.

A taxa de câmbio de equilíbrio – que equilibra intertemporalmente a conta-corrente do país – é a taxa de câmbio de equilíbrio corrente. Quando existe a doença holandesa, há uma segunda taxa de câmbio de equilíbrio – a taxa de câmbio de equilíbrio industrial – que torna competitivas as exportações de bens *tradable não-commodity* que utilizam tecnologia no estado da arte mundial. E nesse caso, conforme observou Ricardo Bielschowsky, o equilíbrio corrente deixa de ser um verdadeiro equilíbrio: é um “equilíbrio de baixo crescimento”. Podemos definir a doença holandesa como uma apreciação de longo prazo da taxa de câmbio de um país, porque esse país tem condições de exportar *commodities* com lucro a uma taxa de câmbio substancialmente mais apreciada do que a taxa de câmbio que torna competitivas as outras empresas industriais: o equilíbrio industrial. Ao contrário do que ocorre no modelo teórico neoclássico de doença holandesa (CORDEN; NEARY, 1982; 1984), no modelo de Bresser-Pereira (2008) esse desequilíbrio ou desvantagem competitiva pode ocorrer independentemente da existência de um *boom* de *commodities* – simplesmente devido ao fato de a *commodity* beneficiar-se de rendas ricardianas. Também diferentemente do modelo de Corden e Neary, o modelo novo-desenvolvimentista mostra que a neutralização da doença holandesa causa o deslocamento do equilíbrio corrente para o industrial, e, portanto, implica um superávit em conta-corrente. Para realizar essa neutralização, defende uma política simples e clara. Como a doença holandesa corresponde à diferença entre o equilíbrio industrial e o corrente, um imposto ou retenção cambial que seja igual à diferença entre o equilíbrio corrente e o industrial neutraliza a doença holandesa ao tornar os dois equilíbrios iguais. A taxa de câmbio nos países exportadores de *commodities* varia essencialmente com a variação dos seus preços, porque são elas que determinam o equilíbrio corrente. Com a retenção cambial variável de acordo com o preço internacional das *commodities*, as empresas exportadoras de *commodities* passam a ter uma receita estável, independente da variação do preço internacional de cada *commodity*; aquilo que elas pagam em retenção

quando o preço internacional sobe, lhes é devolvido sob a forma de apreciação cambial que não ocorre.

O novo-desenvolvimentismo é crítico dos modelos de crise de balanço de pagamentos baseados em irresponsabilidade fiscal (KRUGMAN, 1979, 1999). Embora a expansão fiscal possa explicar crises de balanço de pagamentos, seu entendimento é que elas se originam principalmente dos déficits em conta-corrente crônicos causados por três “políticas habituais” nos países em desenvolvimento: a política de crescimento com poupança ou endividamento externo, a política de âncora cambial contra a inflação e a política de altas taxas de juros para atrair capitais, combater a inflação e lograr o “aprofundamento financeiro” de que fala a teoria econômica ortodoxa desde os anos 1970 para convencer os países em desenvolvimento a praticarem juros elevados.

Em síntese, comparando o novo-desenvolvimentismo com o desenvolvimentismo clássico, eu saliento algumas diferenças básicas:

1. O desenvolvimentismo clássico tinha como principal objeto os países pré-industriais; o novo-desenvolvimentismo, os países de renda média, que já realizaram sua revolução industrial e capitalista.
2. O desenvolvimentismo clássico estava baseado na tese da indústria infante e proteção à indústria nacional; o novo-desenvolvimentismo demanda igualdade de condições de competição para as empresas industriais, que não contam com essa igualdade principalmente porque sua taxa de câmbio tende a ser sobreapreciada no longo prazo.
3. O desenvolvimentismo clássico defendia a política de crescimento com poupança ou endividamento externo; o novo-desenvolvimentismo a rejeita.
4. O desenvolvimentismo clássico defendia o modelo de substituição de importações; o novo-desenvolvimentismo, um modelo baseado na exportação de bens manufaturados apoiado em uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial ou competitiva; em outras palavras, o novo-desenvolvimentismo defende integração internacional competitiva dos países em desenvolvimento, ao invés de integração subordinada.

### **Determinação da taxa de câmbio**

O novo-desenvolvimentismo tem uma teoria *nova* sobre a determinação da taxa de câmbio. Como toda mercadoria, seu preço depende do valor da moeda estrangeira. O preço de mercado ou taxa de câmbio nominal varia em função da oferta e da procura de moeda estrangeira, mas sempre em torno do seu

valor. Este é definido como o valor que cobre o custo mais lucro satisfatório das empresas que participam do comércio exterior do país e garantem o equilíbrio da conta-corrente. O novo-desenvolvimentismo denomina esse valor, “equilíbrio corrente” – o valor da taxa de câmbio que garante o equilíbrio intertemporal da conta-corrente do país. O preço da taxa de câmbio flutua em torno desse valor em função de três políticas habituais já referidas, que atraem capitais do exterior: a política de crescimento com déficit em conta-corrente ou “poupança externa”, a política de âncora cambial contra a inflação e a política de alto nível da taxa de juros. Outros fatores podem afetar a oferta e a procura de moeda estrangeira, especialmente a mudança nas relações de troca, que tende a variar devido às mudanças frequentes nos preços das *commodities*.

A taxa de câmbio de equilíbrio em qualquer economia nacional é a taxa de câmbio de equilíbrio corrente. Porém, quando existe a doença holandesa há dois equilíbrios: o corrente, relativo às *commodities*, e o industrial, relativo aos bens e serviços comercializáveis *não-commodities*. O equilíbrio industrial é o verdadeiro equilíbrio competitivo, aquele que torna competitivas as empresas que usam a melhor tecnologia disponível no seu setor.

Como a taxa de câmbio de mercado se comporta? De que ela depende? Tanto para as teorias convencionais como para a , macroeconomia desenvolvimentista, a taxa de câmbio flutua “fortemente” em torno do equilíbrio de maneira volátil; não “volatilmente”, como é comum se afirmar, porque a volatilidade é uma expressão vaga demais para qualificar a taxa de câmbio. A taxa de câmbio é volátil, mas sua flutuação não ocorre ao acaso, ela *obedece* a um padrão: a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio. Esta tendência é, portanto, fundamental na determinação da taxa de câmbio, e permite que tenhamos alguma previsão sobre o que acontecerá.

Podemos também pensar a taxa de câmbio em termos de estoque ao invés de em termos de fluxo. Para cada saldo em conta-corrente (um estoque) há uma correspondente taxa de câmbio. A taxa de câmbio que equilibra a conta-corrente de um país é mais depreciada do que a taxa de câmbio que “equilibra” um déficit em conta-corrente de 3% do PIB.

Dois gráficos acoplados nos ajudam a compreender a determinação da taxa de câmbio. Podemos ver no Gráfico 1 que entre o saldo em conta-corrente e a taxa de câmbio existe uma relação linear direta. Quanto mais negativo for esse saldo, mais apreciada será a taxa de câmbio, e vice-versa. Assim, quando um país *decide* tentar crescer com poupança externa, ou seja, com déficits em conta-corrente financiados seja por investimento direto ou por empréstimos, ele está decidindo apreciar sua taxa de câmbio, algo que é sempre ignorado, mas é central para o novo desenvolvimentismo. Conforme o gráfico 1 mostra, para cada saldo em conta-corrente há uma taxa de câmbio correspondente. A linha vertical no meio do gráfico indica o ponto no qual a

conta-corrente é equilibrada ou zero. Essa linha é reta e inclinada para cima e para a direita, significando que quanto mais depreciada a taxa de câmbio, maior o superávit em conta-corrente, e vice-versa. É uma relação inclinada e linear. Mas há fatores que a fazem se *deslocar* para cima ou para baixo. Os dois principais são as relações de troca, ou, mais simplesmente, a variação no preço internacional das *commodities*, e as variações no índice comparativo de custo unitário do trabalho. Considerando-se apenas os fatores que influenciam mais, respectivamente, o equilíbrio corrente e o equilíbrio industrial, quando caem os preços das *commodities*, o equilíbrio corrente sobe e vice-versa; por outro lado, quando sobe o índice comparativo do custo unitário do trabalho em relação aos bens comercializáveis *não-commodity*, o equilíbrio industrial sobe, e vice-versa.

Gráfico 1: Déficit em conta-corrente e taxa de câmbio

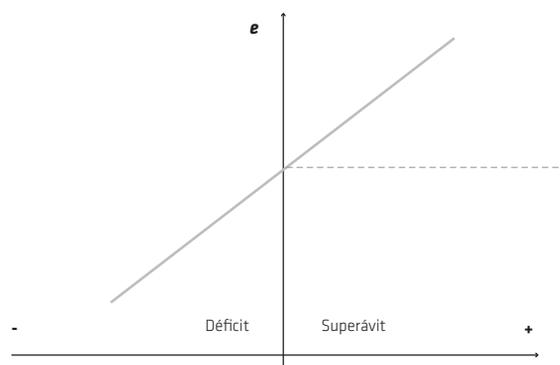
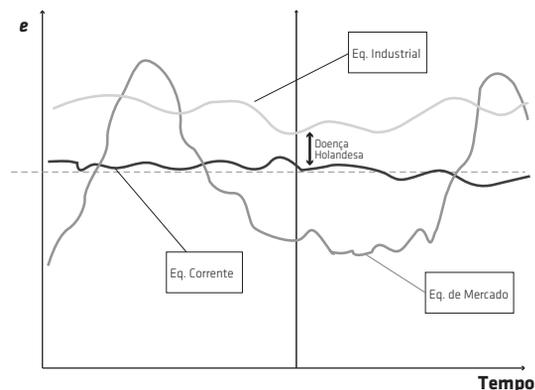


Gráfico 2: Dois equilíbrios e uma taxa de câmbio



No Gráfico 2 temos o equilíbrio corrente, o industrial e o preço de mercado da taxa de câmbio. Esta segue a tendência cíclica: deprecia-se violentamente nos momentos de crise financeira, depois se aprecia, cruza as linhas do equilíbrio industrial e do equilíbrio corrente e permanece por alguns anos na área do déficit em conta-corrente, até que o aumento da dívida externa (ou da dívida interna das empresas) cause nova crise financeira e a taxa de câmbio volta a se depreciar. Quando não há doença holandesa, o equilíbrio industrial é igual ao corrente; quando há, o equilíbrio corrente será tanto mais distante do equilíbrio industrial quanto mais “grave” for a doença holandesa, ou seja, quanto mais as rendas ricardianas de um lado e o *boom* de *commodities*, do outro, tornarem os dois valores mais distantes um do outro. A distância entre os dois equilíbrios ou valores é a doença holandesa. Quando, depois de uma crise financeira na qual a taxa de câmbio se depreciou fortemente, a taxa de câmbio volta a se apreciar, primeiro a doença holandesa a “puxa” até o equilíbrio corrente (que é determinado pela rentabilidade das *commodities*); em seguida, desce até o

abaixo do equilíbrio corrente, puxada pelas três políticas habituais, e o déficit em conta-corrente que vai se acumulando e aumentando a dívida externa, até que os financiadores externos percam a confiança, desencadeia-se nova crise cambial, e a moeda nacional volta a se depreciar fortemente, completando-se o ciclo. O Gráfico 2 mostra a taxa de câmbio real seguindo a tendência cíclica que acabei de descrever.

Os dois gráficos estão acoplados, o equilíbrio corrente do Gráfico 1, no qual não há tempo mas quantidades, correspondendo, aproximadamente, ao equilíbrio corrente em cada momento do tempo medido na abscissa do Gráfico 2. Digo aproximadamente porque a linha do equilíbrio corrente no tempo varia conforme a relação de trocas do país e as variações no índice comparativo de custo unitário do trabalho. Dessa maneira, para cada um desses pontos no Gráfico 2 há, teoricamente, uma linha saldo em conta-corrente – taxa de câmbio.

### Novo-desenvolvimentismo e distribuição

Existe na teoria econômica um equivocado debate opondo o modelo de crescimento *export-led* ao *wage-led* ou voltado para o mercado interno. De fato, é possível ter uma economia voltada para o mercado interno, e, portanto, que conte com o aumento dos salários para garantir a demanda para as empresas. No entanto, essa estratégia só será possível se pretendermos voltar ao modelo de substituição de importações, ou seja, se voltarmos a ter altas tarifas de importação e visarmos redução do coeficiente de abertura. O modelo *wage-led* implica o modelo de substituição de importações que só é eficiente no início da industrialização, e por pouco tempo. E enquanto esteve presente, não conviveu com redução mas, ao contrário, com aumento das desigualdades.

O novo-desenvolvimentismo defende a estratégia *export-led*. A grande vantagem que os países em desenvolvimento têm em relação aos países ricos são seus salários baixos. É absurdo não aproveitar essa vantagem, inclusive porque, como vimos de forma radical na China, é através dessa estratégia que os salários passam a realmente aumentar. O novo desenvolvimentismo defende, portanto, a integração do país em desenvolvimento no sistema mundial, mas exportando manufaturados, e não apenas *commodities*. E defende também uma integração competitiva e não subordinada. O país se integra subordinadamente quando aceita déficits em conta-corrente, a correspondente apreciação da taxa de câmbio, e a decorrente ocupação unilateral do mercado interno do país pelas empresas multinacionais;<sup>12</sup> e integra-se competitivamente quando uma taxa de câmbio competitiva lhe garante condições iguais de competição.

Existe um grande equívoco em relação à distribuição de renda entre os

12. Unilateral porque o país em desenvolvimento não tem condições de, como reciprocidade, ocupar o mercado dos países ricos com suas multinacionais. Esta reciprocidade só existe entre os países ricos.

economistas desenvolvimentistas e keynesianos. Eles estão preocupados com a diminuição das desigualdades, e isto é essencial. Na democracia, o desenvolvimentismo deve ser social e ambiental. Ele deve ser social não apenas por uma questão de justiça, mas também porque na democracia os eleitores exigem que haja distribuição. O problema está em como realizá-la. Não deve ser feita por meio de um modelo voltado para o aumento da demanda com base em um aumento dos salários acima da produtividade, porque isto ou reduz a taxa de lucro, os investimentos e o emprego, ou resulta em inflação. No plano macroeconômico, a única política indiscutível é a de procurar baixar o *nível* da taxa de juros, porque enquanto uma taxa de lucro satisfatória é necessária para as empresas investirem, um nível de taxa de juros alta em torno da qual o banco central pratica sua política monetária é apenas prejudicial ao investimento e ao crescimento.

Qual, então, deve ser a política distributiva do governo? Além de garantir um salário mínimo decente, deve se voltar para um sistema de bem-estar social amplo, baseado na garantia de direitos universais à educação fundamental, aos cuidados de saúde e a uma velhice digna, financiado por um sistema tributário progressivo. A grande diferença entre a distribuição nos países escandinavos e os Estados Unidos, entre os países mais iguais e o mais desigual entre os países ricos, não acontece antes dos impostos, mas depois deles. Nos Estados Unidos o sistema progressista de impostos criado pelo governo democrático e desenvolvimentista do presidente Franklin Delano Roosevelt foi desmontado pelo governo neoliberal do presidente Ronald Reagan – o que tornou os Estados Unidos um país profundamente desigual e deixou uma sociedade dividida.

### **Política macroeconômica**

A política macroeconômica novo-desenvolvimentista visa manter “certos” os cinco preços macroeconômicos – certos não porque determinados no mercado, porque este definitivamente não os assegura, como podemos ver pelas infundáveis crises econômicas e financeiras, mas de acordo com as breves definições dadas acima.

Os objetivos da política macroeconômica são o pleno emprego e a estabilidade financeira e de preços. Para atingi-los, o novo-desenvolvimentismo não tem grande coisa a acrescentar à política monetária e a política fiscal pós-keynesianas. É importante, apenas, assinalar que a macroeconomia desenvolvimentista enfatiza a responsabilidade fiscal, ou seja, o equilíbrio no longo prazo da despesa pública, que deve observar um comportamento contracíclico, e a manutenção da dívida pública em um nível razoável. Para o

novo-desenvolvimentismo déficits fiscais crônicos constituem populismo fiscal.

A política cambial, que a ortodoxia liberal rejeita, é central para o novo-desenvolvimentismo. Não defende guerra cambial, mas defende que a taxa de câmbio flutue em torno do equilíbrio industrial. Para isso – para tornar competitivas as empresas produtivas ou competentes – a política cambial deve neutralizar a doença holandesa e, mais amplamente, a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio, que também é causada pelas três políticas habituais. Para neutralizar a doença holandesa de maneira completa é essencial o estabelecimento de um imposto ou retenção cambial correspondente à gravidade dessa desvantagem competitiva. Esse imposto eleva o valor do equilíbrio corrente, ou seja, do custo mais lucro satisfatório das empresas que participam do comércio exterior do país, tornando-o igual ao equilíbrio industrial. Para evitar que o país incorra em déficit em conta-corrente, a rejeição das três políticas habituais, geralmente apoiadas pela ortodoxia liberal, deve ser clara e decidida.

São muitos os objetivos da política macroeconômica, mas se fosse permitido ao *policymaker* definir apenas um objetivo, este não seria a meta de inflação, nem a meta de crescimento, mas a meta de saldo em conta-corrente, que deverá ser zero se o país não sofrer da doença holandesa, e deverá ser tanto mais superavitário quanto maior for a gravidade da doença holandesa, ou seja, quanto maior for a diferença entre o equilíbrio corrente e o industrial.

O novo-desenvolvimentismo não tem uma política fiscal original. Rejeita déficits públicos crônicos e adota a teoria pós-keynesiana. No curto prazo, a política fiscal deve ser rigorosamente contracíclica; no longo prazo, deve apresentar uma poupança pública que, somada a um déficit primário que não aumente a relação dívida pública/PIB, financie de modo satisfatório os investimentos públicos necessários, os quais devem, em princípio, variar entre 20% e 25% do investimento total.

Já ao criticar déficits em conta-corrente e ao defender ou o equilíbrio ou o superávit em conta-corrente (dependendo de ter ou não doença holandesa) o novo-desenvolvimentismo é original e contraintuitivo. E defende a responsabilidade fiscal não apenas como forma de proteger o Estado, mas também de o tornar o resultado fiscal coerente com o resultado da conta-corrente. Quando a taxa de câmbio está equilibrada tende a ocorrer o fenômeno dos déficits gêmeos. Como o objetivo é um superávit em conta-corrente, tenderá a haver igualmente um superávit fiscal, mas um pequeno déficit público, que não aumente a relação dívida pública/PIB, é desejável.

O novo-desenvolvimentismo defende uma carga tributária relativamente alta, que financie os grandes serviços sociais universais. Não apenas porque esses grandes serviços são mais justos, mas também porque são mais econômicos do que aumentar salários. Entende, porém, que o aumento da carga tributária não deve ser resultado de *fait accompli*, mas fruto de discussão e negociação política.

Em sociedades que pressupomos serem democráticas, o capitalismo não

pode ser apenas desenvolvimentista; ele precisa ser também social. E surge um problema no curto prazo: há relação inversa entre taxa de câmbio e salário real. Entretanto é preciso considerar que essa mesma relação existe para os rendimentos dos rentistas: juros, dividendos, aluguéis. Quando a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio é neutralizada e os cinco preços macroeconômicos são colocados no lugar certo, a taxa de lucro das empresas comercializáveis *não-commodity* aumenta e os demais rendimentos caem no curto prazo. É preciso aceitar esse sacrifício no curto prazo.

Mas o novo-desenvolvimentismo é necessariamente social, e por isso defende políticas ativas de diminuição das desigualdades que, se deixadas por conta do mercado, são muito elevadas. Que políticas são essas? Não são a expansão fiscal como solução mágica para todos os problemas, muito menos a austeridade em todas as circunstâncias, mas o aumento das despesas sociais do Estado e seu financiamento por um sistema de impostos progressivos. O que torna as sociedades escandinavas muito mais iguais do que a americana não são políticas fiscais expansionistas, uma elevada carga tributária e impostos progressivos.

## Conclusão

O primeiro desenvolvimentismo historicamente existente – tanto o mercantilista quanto o bismarquiano – era autoritário. O mesmo se deve dizer do nacional-desenvolvimentismo e do desenvolvimentismo do Leste Asiático. Já o segundo desenvolvimentismo, após a Segunda Guerra Mundial, foi democrático e social. O terceiro desenvolvimentismo deverá nascer do grande fracasso econômico e político da globalização (dominância das empresas multinacionais), da financeirização (dominância adicional do setor financeiro) e do neoliberalismo (liberalismo econômico radical que interessa aos capitalistas rentistas). Além de garantir o *catching up* dos países em desenvolvimento, a democracia e a redução das desigualdades, ele deverá proteger o meio ambiente.

Esse terceiro desenvolvimentismo será possível? Não posso garantir, mas não estou disposto a aceitar a tese pessimista que o progresso ou o desenvolvimento humano são meras ilusões; não foram até aqui; não há razão para o serem a partir daqui. Há um grande pessimismo nos países ricos porque os países em desenvolvimento vem logrando competir com eles na exportação de bens manufaturados desde os anos 1970 e de maneira cada vez mais intensa. Para enfrentar essa competição que necessariamente rebaixa os salários nos países ricos suas elites econômicas adotam o neoliberalismo e propõem que eles sejam baixados ou precarizados ainda mais. Vemos, assim, uma verdadeira luta de classes do alto para baixo, na qual as elites neoliberais exercem seu poder

econômico e sua hegemonia ideológica de maneira agressiva. Não compreendem que, agindo assim, adicionam à crise econômica a crise política. Quanto às elites econômicas nos países em desenvolvimento, ou elas são nacionais e desenvolvimentistas, e se associam a seu povo, ou são dependentes e liberais, e se associam às elites dos países ricos. As elites dos países do Leste da Ásia adotaram a primeira alternativa e realizaram o alcanceamento; as elites latino-americanas ficaram com a segunda alternativa, e seus países permanecem quase-estagnados como quase-estagnados estão os países ricos.

O novo-desenvolvimentismo não é uma nova ortodoxia; é um sistema teórico aberto no qual cabem muitas versões. Talvez apenas três aspectos sejam essenciais para que alguém se sinta parte dele: a ideia do desenvolvimento como mudança estrutural, que herdou do desenvolvimentismo clássico; a tese do crescimento puxado pela demanda, herdado de Keynes e Kalecki; e a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio. O novo-desenvolvimentismo é ou pretende ser uma renovação do desenvolvimentismo clássico de nossos mestres comuns, Raúl Prebisch e Celso Furtado. Diverge em um ponto: a política de crescimento com poupança externa; e propõe uma macroeconomia desenvolvimentista que explica aquilo que os economistas desenvolvimentistas do passado faziam para neutralizar a doença holandesa e, assim, neutralizar a desvantagem competitiva grave que uma taxa de câmbio apreciada no longo prazo representa.

## §

## Referências

- AMSDEN, A. H. *Asia's Next Giant*. New York: Oxford University Press, 1989.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach* (2008). *Brazilian Journal of Political Economy* 28 (1), 2008, p. 47-71.
- \_\_\_\_\_. *Globalização e Competição*. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2009.
- \_\_\_\_\_. (2016a) *Models of developmental state*, Texto para Discussão EESP/FGV n. 426, set. 2016. Disponível no website do autor: <www.bresserpereira.org.br>.
- \_\_\_\_\_. *Democracy and development in pre-industrial countries*. Texto para Discussão EESP/FGV 410, jan. 2016b.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; RUGITSKY, F. (2015) *Industrial policy and exchange rate skepticism*. Department of Economics FEA/USP, Working Paper Series 2016-08.
- \_\_\_\_\_; NASSIF, A.; FEIJÓ, C. *A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial*. *Revista de Economia Política* 36 (3), 2016, p. 493-513.
- CORDEN, W. M.; NEARY J. P. *Booming sector and de-industrialization in a small open economy*, *Economic Journal* 92 (368), 1982, p. 825-848.
- \_\_\_\_\_. *Booming sector and Dutch disease economics: survey and consolidation*. *Oxford Economic Papers*, 36 (3), 1984, p. 359-380.
- FURTADO, C. (1961) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura. Nova edição: Centro Internacional Celso Furtado/Contraponto, 2009.
- HAMILTON, A. (1791) *Report on Manufactures*, relatório ao Congresso dos Estados Unidos em sua qualidade de Secretário do Tesouro. Escaneado em janeiro de 2001 a partir de fontes primárias. <http://bit.ly/1FaVTtG>
- HIRSCHMAN, A. O. *The rise and decline of development economics*, in *Essays in Trespassing*. Nova York: Cambridge University Press, 1981, p. 1-24.
- JOHNSON, C. *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford: Stanford University Press, 1982.
- KOHLSCHEEN, E. *Long-Run Determinants of the Brazilian Real: a Closer Look at Commodities*, *International Journal of Finance & Economics* 9 (4) out., 2014, p. 239-250.
- KRUGMAN, P. *A model of balance of payments crises*, *Journal of Money Credit and Banking*, 11 (3), 1979, p. 311-325.
- \_\_\_\_\_. *What happened to Asia?*, in Ryuzo Sato, Rama V. Ramachandran, Kazuo Mino (1999). *Global Competition and Integration*. Norwell, MA: Kluwer Academic Press, 1999, p. 315-327.
- LIST, F. (1846) *O Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Editora Nova Cultural, Coleção *Os Economistas*. Publicação original em alemão, 1986.
- OREIRO, J. L. *Macroeconomia do Desenvolvimento: Uma Perspectiva Keynesiana*, Rio de Janeiro: LTC, 2016.
- PREBISCH, R. *O desenvolvimento da América Latina e seus principais problemas*. *Revista Brasileira de Economia* 3(3) set. 1949, p. 47-111. Publicação original na introdução de *Estúdio Económico de la América Latina 1948* (Santiago do Chile: CEPAL, 1949).
- ROSENSTEIN-RODAN, P. *Problems of industrialization in Eastern Europe and South-Eastern Europe*, *Economic Journal* 53, jun. 1943, p. 202-211.
- WADE, R. *Governing the Market*, Princeton: Princeton University Press, 1990.



# O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E SEUS CRÍTICOS

| José Luis Oreiro<sup>1</sup> e Nelson Marconi<sup>2</sup>

**E**ste artigo tem por objetivo fazer uma apresentação sistemática e detalhada dos princípios teóricos e das proposições de política econômica da escola novo-desenvolvimentista brasileira, fundada a partir do assim chamado Consenso de São Paulo, expressão criada pelo economista francês Robert Boyer no Prefácio ao livro *Globalização e Competição* de Luiz Carlos Bresser-Pereira. Com base nessa exposição fazemos uma demarcação das diferenças entre essa escola e o pensamento liberal brasileiro, o qual é denominado neste artigo de modelo liberal dependente de poupança externa; bem como com respeito ao social-desenvolvimentismo, originado a partir de uma versão vulgar do Keynesianismo. Argumentaremos que a política macroeconômica do governo Dilma Rouseff (2011-2016) foi diretamente inspirada pelas ideias da escola social-desenvolvimentista, razão pela qual o fracasso do governo Dilma no que se refere à administração da economia não pode ser atribuído à escola novo-desenvolvimentista. Por fim, argumentamos que a implantação de um projeto novo-desenvolvimentista no Brasil exige a adoção de um novo modelo macroeconômico que substitua tanto o tripé macroeconômico, criado durante o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, como a nova matriz macroeconômica, criada durante o primeiro mandato da Presidente Dilma Rouseff.

## 1. As diversas faces do desenvolvimentismo

O incontestável fracasso da política macroeconômica durante o governo da ex-presidente Dilma Rouseff tem levado alguns expoentes do pensamento liberal brasileiro a atribuir a culpa do mesmo ao desenvolvimentismo.<sup>3</sup> Uma análise cuidadosa dos argumentos liberais revela, contudo, uma notável ausência de qualquer esforço sistemático de definir o desenvolvimentismo. Na ótica de alguns liberais o desenvolvimentismo é visto, ao fim e ao cabo, como um conjunto heterogêneo de todas as coisas que eles não gostam por não se

**1.** Professor do Instituto de Economia da UFRJ, Pesquisador Nível IB do CNPq, Pesquisador Associado do Centro de Estudos do Novo-Desenvolvimentismo da FGV-SP e Ex-Presidente da Associação Keynesiana Brasileira. E-mail: jose.oreiro@ie.ufrj.br.

**2.** Professor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP-FGV), Coordenador do Centro de Estudos do Novo-Desenvolvimentismo da FGV-SP, Coordenador do Fórum de Economia da Escola de Economia de São Paulo e Presidente da Associação Keynesiana Brasileira. E-mail: nelson.marconi@fgv.br.

**3.** Ver Amadeo (2015), entre outros.

encaixar no modelo de política econômica que apregoam e que implicam em algum grau de intervenção do Estado na economia, independentemente da forma em que se dá essa intervenção. Nesse contexto, o desenvolvimentismo seria constituído pela “nova matriz macroeconômica”, pelo modelo keynesiano de curto prazo, pelo estatismo, pela teoria do crescimento puxado pela demanda agregada e até mesmo pela institucionalização da mentira como instrumento de política econômica na forma das pedaladas fiscais e da “contabilidade criativa”. Trata-se, portanto, do velho expediente retórico, sobejamente conhecido, de construir um espantalho para então criticá-lo.

Uma crítica intelectualmente honesta ao desenvolvimentismo deve atentar para dois fatos. O primeiro é que diversos autores que se autodeclaram como desenvolvimentistas – entre os quais se inclui estes escribas que vos falam – vem criticando sistematicamente a condução da política macroeconômica desde o início do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff. O principal eixo dessa crítica é que a combinação entre política fiscal frouxa, juros elevados, salários crescendo continuamente acima da produtividade do trabalho e sobrevalorização da taxa real de câmbio (herdada dos dois mandatos do presidente Lula, mas apenas parcialmente eliminada no governo Dilma) resultou em uma combinação perversa de inflação alta, fragilidade financeira do Estado Brasileiro e desindustrialização *cum* regressão da estrutura produtiva, ou seja, expansão da participação no valor adicionado total dos setores que apresentam níveis e taxas de crescimento mais baixos da produtividade do trabalho. Como o crescimento de longo prazo depende da expansão da demanda agregada que é sustentável do ponto de vista do equilíbrio do balanço de pagamentos (resultado conhecido como Lei de Thirwall),<sup>4</sup> a regressão da estrutura produtiva reduziu a taxa potencial de crescimento da economia brasileira, o que explica a desaceleração do ritmo de expansão do PIB verificado nos últimos anos. Tal regressão explica também uma parcela importante do processo inflacionário, pois a elevação da demanda por serviços, resultante da apreciação cambial, pressionou os seus preços, que não sofrem concorrência externa. Como resultado, desde 2004 a inflação de serviços é sistematicamente mais alta que a dos demais preços livres da economia.

O segundo fato é que o desenvolvimentismo não é uma corrente homogênea de pensamento econômico, mas possui atualmente duas vertentes principais. A primeira, denominada de novo-desenvolvimentismo, se consolidou em torno do assim chamado “Consenso de São Paulo”. O novo-desenvolvimentismo preconiza a adoção de uma estratégia nacional de desenvolvimento baseada nos seguintes pressupostos: (a) o crescimento econômico deve ser fundamentalmente financiado com poupança interna (pública + privada), pois o “modelo de crescimento com poupança externa” tende a gerar instabilidade cambial e crises recorrentes no balanço de pagamentos nos países que

4. Ver Thirwall (2002).

não dispõe de moeda conversível (BRESSER-PEREIRA e NAKANO, 2003); (b) o modelo de industrialização por substituição de importações está superado, devendo ser substituído por um modelo de “promoção de exportações de manufaturados”, no qual o impulso inicial para a aceleração do crescimento seja oriundo do aumento do coeficiente de exportações, fundamentalmente de manufaturados (BRESSER-PEREIRA, OREIRO e MARCONI, 2016, cap. 15), dado seu impacto positivo sobre a elevação do valor adicionado, a inovação e a competitividade da economia; (c) a taxa real de câmbio apresenta uma tendência crônica à sobrevalorização devido a falhas de mercado como a “doença holandesa” e ao diferencial entre as taxas de juros nos países em desenvolvimento relativamente aos países desenvolvidos, o qual tende a operar como uma enorme força de atração para a entrada de capitais de curto prazo nestes últimos (Ibid, cap. 8); (d) os salários devem crescer ao mesmo ritmo da produtividade do trabalho de forma a não prejudicar a competitividade externa das economias em desenvolvimento (podendo crescer acima da produtividade do trabalho quando a produtividade do capital também for muito elevada, o que resulta em redistribuição funcional da renda, mas não em redução da taxa de lucro); (e) a política fiscal pode ser usada para a estabilização do nível de atividade econômica, desde que seja respeitada a solvência intertemporal das contas públicas, uma vez que a ocorrência de déficits fiscais crônicos tende a enfraquecer o Estado, tornando-o presa fácil dos interesses dos rentistas financeiros (OREIRO, 2012); (f) a distribuição de renda pode e deve ser melhorada nos países em desenvolvimento por intermédio de políticas que reduzam a dispersão salarial (como é o caso do investimento em capital humano), da transferência de riqueza entre as gerações (impostos sobre heranças) e do pagamento de salários indiretos na forma de benefícios sociais.

A segunda corrente dentro do desenvolvimentismo foi denominada de social-desenvolvimentismo, e está fortemente associada à defesa da política econômica adotada pelos sucessivos governos do PT.<sup>5</sup> Trata-se de uma estratégia de “desenvolvimento de esquerda” na qual o crescimento de longo prazo é resultado não do aumento das exportações de manufaturados devidamente sustentado pelo aumento do investimento do setor privado, mas do investimento das empresas estatais em conjunto com a expansão do gasto público orçamentário e da expansão do mercado interno em função do crescimento da massa salarial e do volume de crédito. Ao contrário do novo-desenvolvimentismo, o social-desenvolvimentismo não acredita na eficácia do ajuste dos preços macroeconômicos (câmbio e juros) como indutor de mudanças na estrutura produtiva da economia. Por fim, o social-desenvolvimentismo preconiza a adoção de uma política industrial ampla que atinja inclusive as empresas ligadas ao setor agroindustrial.

A política macroeconômica adotada durante o governo da Presidente

5. Ver <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2012/04/02/social-desenvolvimentismo/>.

Dilma Rouseff foi essencialmente um experimento social-desenvolvimentista, tendo pouca ou nenhuma aderência com o modelo novo-desenvolvimentista.

## 2. A economia política do novo-desenvolvimentismo

Nesse contexto, restaram duas alternativas de projeto de desenvolvimento para a economia brasileira. A primeira alternativa consiste no que poderíamos denominar de modelo liberal-dependente de poupança externa. Este modelo pressupõe que a economia brasileira possui uma série de ineficiências na alocação de recursos, as quais são originadas tanto da excessiva intervenção do Estado na economia, como da baixa exposição das empresas brasileiras à competição internacional devido à manutenção de elevadas alíquotas de importação. O segundo pressuposto é que a sociedade brasileira teria uma preferência revelada e imutável pelo consumo presente, de tal forma que a dependência da “poupança externa” seria uma característica essencial do nosso processo de desenvolvimento. Para viabilizar esse modelo de crescimento com poupança externa, ou seja, para torná-lo menos vulnerável à crise de balanço de pagamentos devido ao *sudden-stop* do financiamento externo seria necessário caminhar na plena conversibilidade da conta de capitais, tal como sugerido por Arida (2003).<sup>6</sup>

A segunda alternativa é o modelo novo-desenvolvimentista, mencionado na seção anterior, elaborado a partir do “Consenso de São Paulo”. Esse modelo credita o baixo crescimento da economia brasileira nos últimos 20 anos à regressão na estrutura produtiva, ou seja, a um aumento da participação dos setores menos dinâmicos e com menor intensidade tecnológica no valor adicionado gerado na economia brasileira, sendo que o comportamento de duas variáveis macroeconômicas contribuiu decisivamente para esse quadro: a apreciação crônica de nossa moeda (interrompida momentaneamente pelos ciclos de crise e depreciação) e a constante prática de juros elevados, mesmo quando o cenário macroeconômico foi favorável como entre 2005 e 2008. Esse processo se expressou, como vimos anteriormente, na desindustrialização e na reprimarização da pauta de exportações.

Para os expoentes do modelo novo-desenvolvimentista a retomada do crescimento da economia brasileira envolve uma desvalorização da taxa real de câmbio suficiente para tornar nossas empresas produtoras de manufaturados competitivas em relação a seus concorrentes externos, a qual induziria um processo de sofisticação produtiva, viabilizado por um aumento significativo da taxa de investimento. Isso porque uma taxa de câmbio ao nível do assim chamado equilíbrio industrial – ou seja, o patamar da taxa de câmbio que permite que as empresas domésticas que operam com tecnologia no estado

6. Para uma crítica teórica e empírica a proposta de plena conversibilidade do Real ver Oreiro, Paula e Jonas (2004).

da arte sejam competitivas no mercado internacional, portanto que possibilite equiparar os custos médios praticados pelas empresas domésticas aos de seus competidores – não só aumentaria as margens de lucro das empresas que operam no setor produtor de bens comercializáveis (permitindo assim um aumento da capacidade de autofinanciamento do investimento dessas empresas), como ainda induziria um processo de substituição de importações por produção doméstica, permitindo assim que as indústrias brasileiras reconquistassem o acesso à demanda doméstica, perdido nos últimos anos. Diferentemente das empresas que produzem bens primários e possuem uma margem de lucro maior, por usufruírem de vantagens comparativas em sua produção e, no passado recente, de preços mais elevados no mercado internacional, as empresas produtoras de manufaturados se defrontam com um quadro distinto – margens de lucro mais estreitas, e, portanto, são mais afetadas pelas oscilações cambiais, fazendo com que a administração da taxa de câmbio seja importante para a estabilidade de suas margens.

A implantação desse modelo envolve, portanto, um aumento significativo da taxa de investimento, a qual deveria se situar em torno de 25% do PIB, ou seja, um aumento de cerca de quatro pontos percentuais do PIB com respeito ao valor de 2014. Para que esse aumento do esforço do investimento não seja acompanhado por um aumento da fragilidade externa é necessário que ocorra um aumento significativo da poupança doméstica, substituindo assim a poupança externa. Esse aumento da poupança doméstica deverá ser oriundo do crescimento dos lucros das empresas. Além disso, a neutralização da doença holandesa, endêmica em países com abundância de recursos naturais como o Brasil, exige que o país opere com superávit em conta corrente para que não ocorra a indesejável regressão na estrutura produtiva.<sup>7</sup> Dessa forma, a implantação do modelo novo-desenvolvimentista exige uma poupança doméstica semelhante ao investimento, de aproximadamente 25% do PIB, 8 p.p. a mais do que a verificado no final de 2014.

Como viabilizar um aumento dessa magnitude da poupança doméstica? Em primeiro lugar, a própria desvalorização da taxa de câmbio irá se encarregar de fazer a substituição da poupança externa pela poupança doméstica (BRESSER-PEREIRA, OREIRO e MARCONI, 2016).<sup>8</sup> Isso porque a desvalorização da taxa real de câmbio dá ensejo a uma mudança nos preços relativos e no poder aquisitivo da população em geral, que afetará tanto lucros como salários em um primeiro momento. Os beneficiados serão as empresas exportadoras e setores que sofriam, antes da desvalorização, forte concorrência devido à anterior valorização da moeda. Essas empresas aumentarão seus lucros (mesmo aquelas que poderão vir a ser prejudicadas em um primeiro momento) e, como a propensão a poupar a partir dos lucros tende a ser maior do que a propensão a poupar a partir dos salários (KALDOR,

**7.** Esse argumento se encontra no capítulo 6 de Bresser, Oreiro e Marconi (2016).

**8.** Para evidências empíricas recentes a respeito da substituição de poupança externa por poupança doméstica (e vice-versa) ver Rocha e Marconi (2013).

1966), segue-se que a poupança doméstica tende a aumentar em função da desvalorização do câmbio real e a poupança externa cairá, pois o país, ao elevar seu saldo em transações correntes, diminui a necessidade de poupança externa para se financiar.

Aqui nos deparamos com o primeiro obstáculo político ao modelo novo-desenvolvimentista. Sua implantação envolve uma redistribuição de renda a favor dos lucros dos beneficiados pela desvalorização, enquanto os salários reais não se recuperarão de forma imediata e, portanto, haverá uma piora na distribuição funcional de renda. Não se trata, contudo, de um obstáculo insuperável. O efeito da desvalorização cambial sobre a distribuição funcional de renda pode ser compensado por uma combinação de impostos progressivos sobre rendimentos elevados (por exemplo, imposto sobre heranças, bens imóveis de alto valor) e lucros distribuídos, bem como pela diminuição dos ganhos financeiros por intermédio de uma redução significativa da taxa de juros,<sup>9</sup> o que diminuiria a concentração da distribuição pessoal de renda. À medida que os investimentos se elevarem, a poupança doméstica continuará crescendo, e os superávits comerciais também continuarão a contribuir para essa elevação da poupança doméstica.

Além disso, devemos observar que a redução do salário real decorrente da desvalorização do câmbio real é um fenômeno puramente temporário. Isso porque o ajuste da taxa real de câmbio em direção a um nível mais competitivo (o equilíbrio industrial), se duradouro, dará ensejo a uma mudança na estrutura produtiva em direção aos setores mais complexos e sofisticados, levando assim a uma aceleração do ritmo de crescimento da produtividade do trabalho (e dos próprios salários), e a própria melhoria do saldo comercial de bens e serviços contribuirá para elevar a demanda por mão de obra e também contribuirá para a alta salarial e o aumento da poupança das famílias. Caso a economia tenha ultrapassado o assim chamado ponto de Lewis, como parece ser o caso da economia brasileira, então os salários reais irão crescer a uma taxa ainda mais rápida, fazendo com que, em poucos anos, não só recuperem as perdas oriundas da desvalorização cambial como ainda superem o nível a que teriam chegado caso a desvalorização nunca tivesse ocorrido e, por consequência, tanto a sofisticação produtiva como a recuperação do emprego não tivessem espaço para ter ocorrido (BRESSER-PEREIRA, OREIRO e MARCONI, 2016, cap. 16).

Uma crítica liberal a essa argumentação é que essa política de redistribuição de renda via sistema tributário atuaria no sentido de reduzir a poupança das famílias – uma vez que as famílias mais ricas têm uma maior propensão a poupar – compensando assim o aumento da poupança das empresas decorrente da desvalorização da taxa de câmbio; de forma que o efeito líquido sobre a poupança doméstica seria igual à zero. Contudo, as evidências empíricas disponíveis

**9.** Para tanto é necessário mudar o mix de política macroeconômica no Brasil, da combinação expansão fiscal (em função do aumento do crescimento dos gastos de consumo e de custeio do setor público a uma taxa superior à do PIB real) e contração monetária que caracterizou a maior parte do período 1999-2015 para uma combinação entre política fiscal apertada (com redução da participação dos gastos de consumo e de custeio no PIB) e política monetária frouxa. Também é fundamental eliminar o uso da Selic como indexador da dívida pública, de forma a abrir espaço para a sua redução em função do aumento da eficácia da política monetária (Ver Oreiro, Punzo e Araujo, 2012); e, além disso, deve-se avançar no processo de desindexação da economia brasileira, incluindo aqui a mudança da regra de reajuste do salário mínimo, corrigindo-o de acordo com o reajuste médio observado no setor privado, e possibilitando que nos anos em que a produtividade da economia cresce, esse ganho seja repassado ao salário mínimo. As negociações salariais, quando amplamente aprovadas pelos trabalhadores, devem possibilitar a redução temporária de salários em troca da manutenção do emprego em períodos de recessão. Voltaremos à discussão sobre o mix necessário de políticas mais à frente.

apontam para o fato de que a elasticidade de substituição entre a poupança das famílias e a poupança das empresas é menor do que um; de forma que o aumento da poupança corporativa é seguido por uma redução menos do que proporcional da poupança das famílias, de forma que ocorre um aumento líquido da poupança privada (DORNBUSCH, FISCHER e STARTS, 2011, p. 324). Para que o aumento da poupança corporativa possa aumentar a poupança doméstica<sup>10</sup> é necessário, contudo, vincular a receita tributária obtida com os impostos sobre heranças e imóveis de alto valor ao financiamento de gastos de investimento em obras de infraestrutura por parte do setor público.<sup>11</sup> Dessa forma, a redução da poupança das famílias mais ricas será compensada pelo aumento da poupança pública. O ajuste fiscal centrado nas despesas correntes também pode contribuir para a elevação da poupança doméstica e para o financiamento do investimento, como discutiremos a seguir.

Um segundo obstáculo, como foi visto no final do parágrafo anterior, é que a implantação do modelo novo-desenvolvimentista exige um aumento expressivo da poupança pública. Atualmente o Estado Brasileiro tem uma poupança pública negativa de cerca de 3% do PIB. O ideal seria ter uma poupança pública positiva, ainda que inferior ao investimento realizado pelo setor público. Supondo que o Estado responda por 20% do investimento total da economia (algo como 5% do PIB – entre 2011 e 2013 essa relação correspondeu a 4,5% do PIB), então a poupança pública deveria ser algo como 2% do PIB (o que resultaria em um déficit público de 3% do PIB). Para que esse ajuste fiscal se materialize será necessário estabelecer um limite para a taxa de crescimento dos gastos correntes do governo, os quais deverão aumentar, durante um determinado período, a uma taxa inferior ao crescimento do produto potencial, e após esse período de ajuste, a evolução da despesa pública poderia adotar um padrão contra-cíclico. Uma regra sensata seria, nesse contexto de ajuste inicial, limitar a taxa de crescimento dos gastos de consumo e custeio do governo à soma entre a taxa de inflação do ano anterior e o crescimento da população, de maneira a manter os gastos de consumo e custeio constantes em termos per capita.

Fica claro que o comportamento da poupança depende do investimento e este das oportunidades lucrativas, no caso do setor privado, e do espaço fiscal para o governo realizá-lo, no caso do setor público. Não há a substituição entre poupança das famílias e das empresas preconizada pelos nossos críticos; há uma redução da renda disponível a início, que afetará tanto o montante de consumo como da poupança de famílias e empresas, mas com a recuperação estimulada pelas exportações e pelo investimento público a poupança tanto de empresas, inicialmente, e posteriormente das famílias se recuperará. Haverá, sim, substituição de poupança externa por interna, e o ajuste fiscal sobre as despesas correntes deve ocorrer para possibilitar a elevação da poupança

**10.** Lembrando que a poupança doméstica é constituída pela soma da poupança privada (=poupança corporativa + poupança das famílias) e a poupança do governo.

**11.** Os autores agradecem a Fernando de Holanda Barbosa (EPGE-FGV/RJ) a sugestão a respeito da vinculação da receita tributária adicional à realização de gastos de investimento em infraestrutura.

pública também, que compensará parte da poupança das empresas financeiras (sendo a primeira mais relevante, pois financia os investimentos, enquanto a segunda se eleva em função do aumento do endividamento do governo e não necessariamente é canalizada às inversões).

Também está claro que não se trata de um programa que possa ser implantado imediatamente ou no espaço de um único mandato presidencial. O desafio político para os novo-desenvolvimentistas é transformar o seu modelo de desenvolvimento em Política de Estado. Para tanto será necessária uma nova coalização de classes em torno de um projeto de desenvolvimento nacional e independente.

### **3. O tripé macroeconômico e o debate entre liberais e novo-desenvolvimentistas**

No contexto do fracasso do governo Dilma Rouseff, observou-se também o surgimento de certo consenso em torno da necessidade de se restaurar o “tripé macroeconômico” composto pela combinação entre o regime de metas de inflação, câmbio flutuante e política fiscal voltada para a estabilização/redução da relação dívida pública/PIB. Para os defensores do tripé, esse regime de política macroeconômica seria condição necessária e suficiente para a obtenção da estabilidade macroeconômica entendida como uma situação na qual a taxa de inflação é mantida em um patamar baixo e estável e em que não há risco de insolvência do setor público. A estabilidade macroeconômica assim definida seria a única contribuição que a política macroeconômica poderia dar para a retomada do crescimento a taxas mais robustas. Uma eventual aceleração do crescimento no longo prazo só seria possível mediante a implantação de reformas microeconômicas, em particular a flexibilização do mercado de trabalho e o aumento do grau de abertura comercial da economia brasileira, ou seja, a adesão ao assim chamado modelo liberal dependente de poupança externa.

Não existem divergências entre novo-desenvolvimentistas e liberais a respeito da necessidade de se realizar um ajuste fiscal na magnitude necessária para a estabilização/redução da dívida pública/PIB. Ao contrário dos social-desenvolvimentistas que, inspirados em uma versão vulgar do Keynesianismo, advogam uma espécie de expansão fiscal perpétua como alavanca para o crescimento de longo prazo, os novo-desenvolvimentistas acreditam que a elevação contínua da relação dívida pública/PIB se traduz em uma redução do potencial de crescimento da economia no longo prazo devido aos seus efeitos deletérios sobre o risco percebido de *default* e, portanto, sobre a taxa de juros de longo prazo (OREIRO, 2015). Também não existem divergências entre as duas escolas no que se refere à necessidade de se manter a inflação em patamares baixos e estáveis. Para os novo-desenvolvimentistas, a inflação afeta negativamente o funcionamento do

sistema econômico porque induz os agentes privados a substituírem a moeda como unidade de conta dos contratos. Isso faz com que a moeda perca um dos seus atributos fundamentais, o que aumenta a incerteza percebida pelos agentes econômicos, pois tal substituição acaba por reduzir a capacidade da moeda de ser usada como instrumento de liquidação de dívidas expressas em moeda corrente. Nesse contexto, o Estado Brasileiro acaba se vendo obrigado a oferecer “moeda remunerada” na forma de títulos públicos indexados, o que reduz a eficácia da política monetária, atuando no sentido de elevar o nível “neutro” da taxa de juros Selic (OREIRO, DE PAULA, SILVA e AMARAL, 2012).

Os novo-desenvolvimentistas discordam dos liberais, contudo, na tese de que basta controlar a inflação e a dívida pública para assegurar a estabilidade macroeconômica. Com efeito, durante a época áurea de funcionamento do tripé macroeconômico, o período 2003-2006, se produziu uma forte apreciação da taxa real de câmbio a qual antecedeu a estagnação subsequente da produção industrial a partir de 2011 e, por conseguinte, a forte desindustrialização da economia brasileira observada no primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff. Essa mudança estrutural negativa levou a uma redução do potencial de crescimento da economia brasileira e sua relativa estagnação no período 2011-2014, além de pressionar a própria inflação de serviços. A nova matriz macroeconômica foi apenas uma resposta (incorreta) a essa desaceleração do crescimento, a qual teve sua origem na apreciação da taxa real de câmbio, ocorrida no período áureo do tripé macroeconômico. A política praticada no âmbito dessa matriz foi incapaz de corrigir dois desequilíbrios fundamentais da economia, a taxa de juros elevada e a moeda valorizada, pois não logrou fazer um ajuste fiscal conjuntamente que viabilizasse essa importante mudança de preços relativos, e buscou compensar a apreciação da moeda com políticas de isenções fiscais e controles de preços administrados visando a redução de custos que eram claramente insustentáveis.

Nesse contexto os novo-desenvolvimentistas acreditam que é necessário um novo regime macroeconômico que permita não apenas a manutenção da inflação em patamares baixos e a redução da dívida pública/PIB, como também a manutenção da taxa real de câmbio em um patamar competitivo, ou seja, é preciso fazer o *targeting* da taxa real de câmbio.

Para tanto será imprescindível uma reformatação da política fiscal. Isso exige a adoção de uma regra de superávit primário que contenha dois elementos. Um primeiro elemento, de natureza estrutural, se refere à meta de superávit primário que é requerido para a redução da dívida pública/PIB no médio e longo prazo. Um segundo elemento, de natureza conjuntural ou contra-cíclica, que responda às divergências entre o crescimento da absorção doméstica e o crescimento do PIB. Assim, nos momentos em que a absorção doméstica estiver crescendo acima do PIB – o que está associado à redução do saldo em conta

corrente e, portanto, à apreciação da taxa real de câmbio – a meta de superávit primário deverá ser elevada acima do nível requerido para a redução da dívida pública/PIB, de forma a reduzir o ritmo de expansão da absorção doméstica e, dessa forma, reverter a apreciação da taxa de câmbio.

#### **4. A grande recessão de 2015-2016: regressão produtiva + tempestade perfeita**

O final do ano de 2015 revelou um cenário econômico verdadeiramente desolador. O PIB fechou o ano de 2015 com uma queda acumulada de 3,8%, o desemprego perto de 9% da força de trabalho e a taxa de inflação próxima de 11%. Trata-se de uma queda bastante forte do nível de atividade econômica, somada a uma elevação expressiva da taxa de inflação, ou seja, um cenário clássico de estagflação.

Para que possamos entender as razões da catástrofe ocorrida com a economia brasileira, devemos rejeitar as explicações simplórias, tanto à direita como à esquerda do espectro político e econômico. A explicação dada pela direita-liberal é que a crise atual é reflexo da assim chamada “nova matriz macroeconômica”, em geral definida de forma casuística pelo liberal de plantão. Para uns a nova matriz macroeconômica seria o conjunto formado pelas pedaldas fiscais, pela desvalorização (sic) artificial da taxa de câmbio, pela redução voluntarista da taxa de juros a partir de 2011 e pelas desonerações fiscais. Segundo essa definição, a nova matriz macroeconômica teria sido implementada apenas no primeiro mandato da Presidente Dilma Rouseff e, portanto, a política macroeconômica conduzida nos dois mandatos do presidente Lula seria, no geral, acertada. Outros, mais radicais, afirmam que a “nova matriz macroeconômica” teria sido iniciada com a política anticíclica adotada após a falência do *Lehman Brothers* em setembro de 2008. Implícita nessa posição estaria a ideia de que o correto seria o governo adotar uma política pró-cíclica no meio da maior crise da história do capitalismo desde 1929!!!!

A explicação dada pela esquerda neopopulista é que a crise atual da economia brasileira decorre do ajuste fiscal adotado no segundo mandato da Presidente Dilma Rouseff. Segundo essa explicação, a expectativa (racional? Muthiana?) de ajuste fiscal a partir da nomeação de Joaquim Levy como ministro da Fazenda, já no final de 2014, fez com que os agentes econômicos – antecipando o efeito recessivo do mesmo – reduzissem seus gastos com consumo e investimento, produzindo assim a queda do nível de atividade econômica que seria esperada a partir dos efeitos da contração fiscal que só seria implementada meses mais tarde. Para os defensores dessa posição, a inversão

da linha de causalidade do tempo histórico (onde o futuro é incerto e o passado irreversível), tão cara à tradição pós-keynesiana da qual eles alegam se basear, parece não causar nenhum problema.

Ambas as interpretações são incorretas. A crise atual da economia brasileira é decorrente da combinação perversa da regressão produtiva a partir de 2005 com fatores conjunturais (alguns deles originados dos erros de política econômica do governo Dilma Rouseff) que desencadearam uma “tempestade perfeita”.

Tal como argumentamos inúmeras vezes, a economia brasileira sofre, desde 2005, um processo de sobrevalorização crônica da taxa real de câmbio, resultado da combinação da forte elevação dos termos de troca (doença holandesa), grande fluxo de entrada de capitais especulativos devido ao enorme e persistente diferencial de juros e da permanência da taxa de inflação doméstica acima dos níveis registrados em outros países. Essa sobrevalorização da taxa de câmbio gerou um processo de perda da competitividade da indústria brasileira de transformação, levando a um progressivo aumento do déficit comercial da indústria e do coeficiente de penetração das importações. A partir de 2011 essas transformações acabaram por gerar uma situação de estagnação da produção industrial, na qual os estímulos de demanda viabilizados pela “nova matriz” transbordavam para o exterior na forma de aumento de importações de produtos manufaturados, enquanto o setor de serviços tradicional (e não aquele moderno vinculado às operações industriais), de menor produtividade, foi beneficiado pela apreciação, que elevou a renda disponível, e pelo fato de não sofrer concorrência externa. Como a indústria de transformação é a locomotiva de crescimento da economia no longo prazo, a estagnação da produção industrial se traduziu em desaceleração e posterior estagnação do crescimento do PIB.

A “tempestade perfeita”, por seu turno, decorreu da combinação dos efeitos negativos que a Operação Lava Jato teve (e ainda tem) sobre os contratos e os investimentos da Petrobrás (responsável por 10% da Formação Bruta do Capital Fixo -FBKF - no Brasil); do efeito inflacionário do reajuste dos preços dos combustíveis e da energia elétrica ao longo do ano de 2015 (o tarifaço), o qual reduziu a renda real dos trabalhadores, impactando negativamente o consumo; da redução de despesas com investimentos públicos da ordem de 35%, em termos reais, quando o ajuste deveria ter recaído, com maior intensidade e na medida do possível, sobre as despesas correntes (na verdade, o ajuste possível, dadas as restrições legais, deveria ter sido acompanhado da sinalização de uma trajetória de queda futura por meio da proposição de reformas, como Nelson Barbosa começou e a atual equipe econômica tem mostrado disposição em avançar, principalmente em relação à questão previdenciária); do aumento do endividamento das empresas e famílias em função da queda do nível de atividade, da recomposição de preços relativos e a elevação da taxa de juros; e do aumento da

percepção de incerteza por parte dos agentes econômicos devido à crise política pela qual passa o país. Os efeitos combinados desses eventos se traduziram em uma queda significativa tanto do investimento público e privado como do consumo das famílias, fazendo com que a estagnação econômica decorrente da perda de competitividade da indústria se transformasse em uma queda acentuada do nível de atividade econômica. Dessa forma, a estagnação deu lugar à recessão, a qual resultou em uma queda significativa das receitas de impostos da União, o que inviabilizou o ajuste fiscal.

A recuperação requer o ajuste de despesas correntes do setor público e a reforma da Previdência, mas também a redução da taxa de juros e a manutenção da taxa de câmbio em um patamar competitivo, que calculamos em torno de R\$ 3,70, pelos motivos explicados acima. Algum grau de política industrial será necessário para nos integrarmos às cadeias produtivas de valor e na indústria 4.0 de forma adequada a médio prazo. Os acordos comerciais serão importantes, mas não podem preceder o ajuste de nossos preços macroeconômicos. A definição de regras que possibilitem flexibilizar salários em nome da manutenção do emprego (apenas em época de crises) também resultará em menor rigidez inflacionária, bem como a necessária eliminação dos mecanismos de indexação. Ambas as medidas contribuirão para evitar altas prolongadas, no futuro, da taxa de juros. Como vemos, não são ações fáceis e de curto prazo; será necessário um governo forte, com perfil estadista, para explicar à população e convencê-la da necessidade dessas mudanças para a retomada do crescimento sustentado da economia brasileira.

§

## Referências

- AMADEO, E. J. “Descalabros Desenvolvimentistas”. *Valor Econômico*, 14 de março de 2015.
- ARIDA, P. “Por uma moeda parcialmente conversível”. *Revista de Economia Política*, vol. 23, n. 3, 2003.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; NAKANO, Y. “Crescimento Econômico com Poupança e Endividamento Externo?” *Revista de Economia Política*, vol. 22, n. 2, 2003.
- \_\_\_\_\_; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. *Macroeconomia Desenvolvimentista: Teoria e Política Econômica do Novo-Desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- DORNBUSCH, R. Fischer, S.; STARTZ, R. *Macroeconomia*. São Paulo: AMGH Editora, 2011.
- KALDOR, N. “Marginal Productivity and the Macro-Economic Theories of Distribution: comment on Samuelson and Modigliani”. *Review of Economic Studies*, XXXIII, (4), 1966, p.309-319.
- OREIRO, J. L. “Por que Limitar a Dívida da União?” *Valor Econômico*, 04 de Dezembro de 2015.
- \_\_\_\_\_. “Novo-Desenvolvimentismo, Crescimento Econômico e Regimes de Política Macroeconômica”. *Estudos Avançados*, vol. 26, n. 75, 2012.
- \_\_\_\_\_; PAULA, L. F.; COSTA DA SILVA, G. J.; AMARAL, R. “Por que as taxas de juros são tão elevadas no Brasil? Uma avaliação empírica”. *Revista de Economia Política*, vol. 32, n. 4, 2012.
- \_\_\_\_\_; PUNZO, L.; ARAÚJO, E. “Macroeconomic Constraints to Growth of Brazilian Economy: Diagnosis and some policy proposals”. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, 2012, p. 919-939.
- \_\_\_\_\_; PAULA, L. F.; SILVA, G. J. C. “Por uma moeda parcialmente conversível: uma crítica a Arida e Bacha”. *Revista de Economia Política*, vol. 24, n. 2, 2004.
- ROCHA, M.; MARCONI, N. “Substituição de Poupança Interna por Externa e Sobre-Apreciações da Taxa de Câmbio”. *Texto para Discussão 1870*, IPEA-DF, 2013.
- THIRWALL, A. *The Nature of Economic Growth*. Edward Elgar: Aldershot, 2002.



# CRÍTICA AO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

| *Marcos de Barros Lisboa<sup>1</sup> e Samuel Pessoa<sup>2</sup>*

**N**ossa crítica ao novo-desenvolvimentismo tem duas partes. Primeiro, não nos parece haver evidência de relevância especial da indústria para o processo de desenvolvimento econômico, em comparação com os demais setores. Segundo, mesmo que houvesse, parece-nos que o remédio sugerido pelos novos-desenvolvimentistas, forte intervenção no mercado de câmbio, teria impacto relativamente pequeno e seria de difícil implantação no Brasil. Cada um destes pontos será tratado nas duas partes a seguir. O texto fecha com uma rápida conclusão.

## A indústria não é central para o desenvolvimento

Quando afirmamos que não há evidência de relevância especial da indústria para o processo de desenvolvimento econômico não significa que ela não seja importante. Somente que a indústria é tão importante quanto qualquer outro setor.

Políticas de intervenção setorial são recomendáveis quando há evidências de externalidade, isto é, a atividade econômica apresenta impactos sobre os demais setores ou pessoas não capturados pelos preços de mercado. O exemplo clássico de externalidade negativa é a poluição e, mais geralmente, o impacto das atividades produtivas sobre o meio ambiente.

No entanto, em muitos casos, inovações tecnológicas resultam em benefícios sociais maiores do que a renda recebida pelo inovador. Por essas razões, recomendam-se restrições e multas para atividades poluidoras assim como, por outro lado, justifica-se o apoio público à inovação tecnológica.

Não há evidências, no entanto, de externalidades relevantes que justifiquem políticas específicas para a indústria. Os preços de mercado parecem precificar corretamente o valor social da atividade industrial.

Externalidade é o tipo de fenômeno muito alegado, mas pouco demonstrado empiricamente. Por exemplo, há inúmeros motivos para considerarmos que há fortíssima externalidade associada à educação fundamental. A

**1.** Tem uma trajetória que abrange experiências em instituições acadêmicas, no governo e como executivo de instituições financeiras. Atual diretor presidente do Insper, foi professor assistente de economia na Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV) entre 1998 e 2002.

**2.** Doutor em economia, pesquisador associado do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE/FGV) e sócio da consultoria de investimento Reliance.

evidência empírica documenta, por exemplo, que a presença de bons alunos auxilia o aprendizado dos demais.

Adicionalmente, a melhora da educação tem impactos que não são corretamente medidos pelas contas nacionais, como a melhora da qualidade da escolha política em democracias ou a redução da criminalidade. Além disso, filhos de pais mais educados apresentam melhor desempenho educacional. Esses indícios sugerem que o ganho social da educação é maior do que o seu retorno privado.

No entanto, apesar dessas evidências ainda não há consenso sobre o tema. O argumento para a intervenção do Estado no setor educacional – além de questões de cidadania e inclusão – decorre da imperfeição no mercado de crédito associado à acumulação de capital humano (trata-se de um péssimo colateral) e dos elevados retornos privado e social.<sup>3</sup>

Existem, adicionalmente, argumentos para uma relação de causalidade entre a qualidade da educação e o crescimento econômico. Esta proposição, no entanto, é difícil de ser testada, ocorrendo o que os economistas denominam problema de endogeneidade: demonstrar que a correlação observada expressa uma relação de causalidade. Hanushek e Woessmann (2012) apresentam três diferentes enfoques para lidar com esse problema.

Não conhecemos trabalhos com base microeconômica, com grupos de controle ou outras técnicas modernas da econometria, que demonstrem haver externalidades importantes associadas à indústria.

Adicionalmente o investimento na indústria, por ser tangível, constitui colateral de boa qualidade. Imperfeições no mercado de crédito não parecem justificar uma intervenção da política pública. Não existem argumentos ou evidências remotamente semelhantes aos existentes na literatura de economia da educação e da relação entre qualidade da educação e crescimento econômico que justifiquem a intervenção estatal.

Pode-se argumentar que, nos estágios iniciais do desenvolvimento, transferir trabalhadores da subsistência no campo para atividades mais produtivas nas cidades tem um impacto líquido positivo sobre a produtividade e a geração de renda. Ainda que plausível, demonstrar formalmente esse argumento é bem mais difícil do que parece.<sup>4</sup>

Além disso, a conjectura de que o fortalecimento da indústria resulta no aumento da produtividade parece ser ainda menos válida para economias com renda média que já completaram o processo de urbanização.

Nos últimos trinta anos, os economistas têm analisado detalhadamente as causas do diferencial de produtividade e de renda entre os países, com quatro resultados principais. A menor educação e acumulação de capital explicam pouco menos da metade da diferença de renda entre os países.

Segundo, a maior parte da diferença de renda entre os países decorre da qualidade das instituições. As regras para mercado de crédito, capital e trabalho,

3. Barbosa Filho e Pessoa (2010) apresentam resenha sobre o tema.

4. Ver, por exemplo, Murphy, Shleifer e Vishny (1989).

e a eficiência do judiciário explicam parte relevante da diferença de produtividade entre os países.

Terceiro, a menor produtividade dos serviços nos países de renda média em comparação com os países desenvolvidos explica parte relevante da diferença de renda.

Ferreira e Silva (2015) verificaram recentemente esta intuição para os países da América Latina. O processo de redução do crescimento dos países latino-americanos a partir dos anos 80 está diretamente associado à menor produtividade do setor de serviços. Veloso, Matos, Ferreira e Coelho (2016) documentam a menor produtividade do setor de serviços no Brasil em comparação com outros países de renda média.

A evidência mostra que a convergência da produtividade na indústria e na agricultura entre os países é muito maior do que nos serviços. Este fato é bem documentado nos trabalhos de Duarte e Restuccia (2010) e de Dani Rodrik (2013).

Quarto, a indústria é menos produtiva nos países de renda média em comparação com os desenvolvidos. Essa diferença não se deve à inexistência de empresas ou plantas de elevada produtividade, mas à existência, nas economias de renda média, de uma proporção maior de empresas ou plantas de baixíssima produtividade.

A produtividade média de um trabalhador americano é quatro vezes maior do que a de um brasileiro. A principal causa dessa menor produtividade, no entanto, não é a composição setorial da produção, maior participação da indústria, mas sim às diferenças de produtividade média nos diversos setores da economia, em decorrência da maior participação de empresas pouco eficientes nos países de renda média.

Veloso, Matos, Ferreira e Coelho (2016) estimam que caso o Brasil tivesse a mesma composição setorial da economia americana, a produtividade por trabalhador aumentaria 68%. Por outro lado, se cada setor no Brasil, na classificação 4 dígitos da CNAE, (Classificação Nacional de Atividades Econômicas) tivesse a mesma eficiência média observada nos EUA, a produtividade por trabalhador aumentaria 430%. Portanto, a maior parte do diferencial de produtividade decorre da menor eficiência produtiva em cada setor, e não da composição setorial da produção.

Hsieh e Klenow (2009) documentaram que o diferencial de produtividade entre países para um mesmo setor está fortemente associado à distribuição das produtividades das diversas plantas produtivas no interior de cada subsetor de indústria de transformação. Tanto nos países de renda média quanto nos países de renda elevada há plantas de elevada produtividade.

A diferença é que nos países de renda média há uma quantidade de empresas de baixa produtividade que não há nas economias desenvolvidas. Enquanto

nos Estados Unidos, as empresas no grupo dos 10% mais produtivas são duas vezes mais eficientes do que as no grupo 10% menos produtivas, na Índia e na China essa diferença é de cinco vezes.

Exercício contra factual dos autores sugere que se a distribuição de produtividades entre as plantas em cada setor fosse equivalente à observada na economia americana a produtividade da indústria de transformação elevar-se-ia na China de 30% a 50% e na Índia de 40% a 60%. Ou seja, boa parte do diferencial de produtividade entre China e Índia e a economia americana na indústria de transformação deve-se a algum mecanismo institucional que impede a realocação de capital e trabalho para as plantas mais eficientes.

A evidência sugere a existência, nos países de renda média, de mecanismos institucionais que impedem a realocação de fatores de produção para as empresas mais eficientes. Essa evidência decorre de diversos trabalhos que investigam a evolução ao longo do tempo das empresas e as diferenças entre os países, os de renda média e os de renda elevada, da dinâmica ao longo do tempo das empresas. Essa evidência é resenhada em Lisboa e Scheinkman (2016).

Hsieh e Klenow (2014) e o trabalho recente de Akcigit, Alp e Peters (2016) documentam diferenças marcantes na dinâmica das empresas. Nos países pobres e de renda média as empresas conforme amadurecem não aumentam significativamente de tamanho, em contraste com as empresas nos países ricos, em que há uma clara relação, controlando-se para os setores, entre o tamanho da empresa e sua idade.

Adicionalmente Hsieh e Klenow (2014) documentam que há para a economia americana relação crescente entre a produtividade da planta e sua idade. O mesmo não ocorre para o México e é muito menos pronunciado para a Índia.

O filme das empresas documentado em Hsieh e Klenow (2014) e Akcigit, Alp e Peters (2016) concorda com a fotografia documentada por Hsieh e Klenow (2009). Ambos sugerem que há nos países de renda média algum mecanismo que preserva empresas ineficientes e impede que os fatores de produção migrem para as plantas/empresas mais produtivas.

Adicionalmente, a pesquisa recente sugere que há uma estreita ligação entre a eficiência no setor de serviços e o desenvolvimento da indústria manufatureira. Os ganhos de produtividade e a continuada integração dos mercados demanda que qualquer esforço de desenvolvimento da indústria manufatureira requeira estratégia de promoção de exportações e o maior acesso a outros mercados.

Trabalho recente de Blum *et al.* (2016) sugere haver forte relação entre a capacidade exportadora de bens manufaturados, principalmente de alta complexidade, e o custo da estrutura de distribuição de cada país. Os custos dos serviços de distribuição são mais relevantes para os bens mais sofisticados, e podem impedir o seu desenvolvimento.

Também há evidência de que a diferença de produtividade em um mesmo

setor de serviços entre países decorre de regulações que impeçam ou estimulem a realocação de fatores para empresas ou plantas mais eficientes. Foster, Haltiwanger e Krizan (2006) documentam que, na década de 90, todo o crescimento da produtividade que houve no varejo na economia americana deveu-se à entrada de novas firmas empregando tecnologias mais modernas.

Sumarizando esta seção, não há evidências microeconômicas consistentes de externalidades produtivas associadas à indústria de transformação. Não há tão pouco grandes imperfeições associadas ao funcionamento do mercado de crédito. Os diferenciais de produtividade do trabalhador dos países de renda média são bem descritos pela baixa produtividade do setor de serviços e pela baixa qualidade da educação. Há evidência de que o diferencial de produtividade na indústria está associado a mecanismos que impedem o crescimento das plantas mais produtivas, absorvendo os fatores das plantas menos produtivas.

Isto não significa que não haja espaço para política de desenvolvimento industrial, mas sim que a política pública deveria priorizar as atividades que geram externalidades – o candidato óbvio são atividades ligadas à inovação – ao invés de proteger setores ou distorcer preços relativos.<sup>5</sup>

Vale ressalva com relação à indústria no Brasil. Em comparação aos serviços em geral e à agropecuária, a indústria é o setor mais tributado e que mais sofre, em função de suas cadeias mais longas de produção, com o elevadíssimo custo de conformidade da legislação tributária.

5. Com relação ao primeiro ponto a referência é Rodrik (2004) e com relação ao segundo ponto o extenso capítulo de revisão no Handbook de desenvolvimento econômico, organizado por Harrison e Rodríguez-Clare (2010).

6. O resultado básico de Rodrik aponta que uma desvalorização do câmbio de 50% eleva a taxa de crescimento anual em 1,3 pontos percentuais.

## Restrições macroeconômicas ao novo-desenvolvimentismo

O novo-desenvolvimentismo sustenta que há um papel especial da indústria de transformação, contrariamente à evidência que citamos na seção anterior, e que são justificadas políticas macroeconômicas – monetária, fiscal e cambial – que incentive a produção industrial.

Segundo esse argumento, formulado também por Rodrik (2008), uma desvalorização do câmbio estimula as exportações e a substituição de importações de manufaturados, contribuindo, portanto, para elevar a participação da indústria no produto. Devido à suposta externalidade da indústria, o resultado seria maior crescimento e geração de renda.

Entretanto, Rodrik apenas mostra que existe uma correlação entre câmbio desvalorizado e um crescimento econômico maior para países emergentes.<sup>6</sup> Essa correlação não é verificada para os demais países. Além disso, essa evidência não demonstra uma relação de causalidade da desvalorização cambial para o maior crescimento. Podem existir fatores exógenos que se correlacionem,

simultaneamente, com maior crescimento e câmbio mais desvalorizado.

Esse resultado poderia ser igualmente obtido por meio de alguma tarifa de importação e subsídio à exportação. Rodrik, porém, argumenta que os atuais acordos comerciais limitam muito o espaço dos Estados em promoverem essas políticas amplamente adotadas no século passado.

A maior dificuldade com a proposta de Rodrik de promover desvalorização do câmbio real, porém, é que a política somente funciona se, após sua implantação, o superávit de conta corrente aumentar, isto é, se a política for capaz de aumentar a poupança doméstica.

Há toda uma tradição do pensamento heterodoxo brasileiro que considera a poupança macroeconômica um resíduo e, portanto, totalmente desconectada das decisões individuais. Esse é um longo debate que fazemos em outro texto.<sup>7</sup>

No contexto do novo-desevolvimentismo, a controvérsia parece ser menor, pois parece decorrer da crença que a poupança agregada é fruto do regime de política macroeconômica.

Se é correta a hipótese sobre a natureza especial da indústria e se for verdade que um 'correto' manejo da política macroeconômica consegue aumentar a poupança doméstica, o resultado deveria ser a aceleração do crescimento. A poupança contribuirá para elevar o investimento e, portanto, o crescimento (ao menos ao longo de dinâmica de transição até um novo equilíbrio de longo prazo).

Adicionalmente, a evidência documentada em Prasad, Rajan e Subramanian (2007), empregando o mesmo conjunto de técnicas de Rodrik (2008), mostra que aumentos de poupança doméstica, após controlados pela taxa de investimento, estão associados à elevação do crescimento. Ou seja, a correlação entre poupança doméstica e crescimento é maior do que a esperada se o canal fosse somente o investimento. Uma possibilidade seria a existência de alguma imperfeição no mercado internacional de capital que seria aliviada com a elevação da poupança doméstica. Tema em aberto.

Os dois artigos publicados no BPEA (*Brookings Papers on Economic Activity*) em anos sucessivos parecem estudar o mesmo fato por dois enfoques distintos: Prasad e colaboradores analisam a dimensão quantidade e documentam uma correlação entre taxa doméstica de poupança e crescimento; Rodrik analisa a dimensão preço e documenta associação entre câmbio desvalorizado e crescimento.

O que causa o quê? Câmbio mais desvalorizado resulta maior poupança doméstica ou ocorre o contrário, a maior poupança resulta em câmbio desvalorizado?

A identificação de causalidade em macroeconomia apresenta diversas dificuldades. Mesmo para fenômenos em que a evidência parece bem consolidada – como o papel da qualidade educacional para o crescimento – há poucos experimentos controlados que permitam identificá-la. Por outro lado, o formulador

7. Lisboa e Pessoa (2016).

de política econômica não pode esperar a academia e seus experimentos. O que indica a melhor evidência disponível, ainda que longe do necessário para conclusões robustas?

Levy-Yeyati e Sturzenegger (2007) caminham um passo na direção de estabelecer a causalidade. A partir de cuidadosa construção de uma base de dados de intervenção do Banco Central no mercado de câmbio, o artigo estima o impacto das intervenções sobre o crescimento. Trata-se do impacto sobre o desempenho econômico de uma variável de escolha de política econômica em vez de estimarem, como os dois outros estudos, a correlação entre variáveis endógenas.

A partir de um painel para vários países em que a variável independente é a acumulação de reservas pelos Bancos Centrais, o artigo documenta que, de fato, a política de intervenção consegue aumentar marginalmente a taxa de crescimento.<sup>8</sup> Adicionalmente, Levy-Yeyati e Sturzenegger (2007) documentam que esse aumento não decorre do aumento das exportações ou da redução das importações, mas sim pelo aumento da poupança e do investimento.

O trabalho mostra que o impacto das intervenções é aumentar a inflação ao produtor e, portanto, promover transferência de renda dos trabalhadores para os produtores. O aumento da participação do capital na renda, dado que a propensão marginal a poupar dos capitalistas é maior do que a dos trabalhadores, explica o aumento da taxa de poupança que financia o aumento do investimento.

Mesmo nesse caso, porém, não é possível descartar a possibilidade de causalidade reversa: a escolha de política econômica pode ter sido determinada pelas condições macroeconômicas. Fatores exógenos poderiam induzir a política de intervenção cambial e o aumento da taxa de poupança e do investimento.

Assim, há alguma evidência de que a proposta de política econômico novo-desenvolvimentista pode ser eficaz. O canal seria a redução da participação dos salários na renda, resultado conhecido desde a formulação do modelo de Kaldor-Pasinetti.

O mecanismo pode funcionar desde que a democracia brasileira consiga produzir por meio de escolhas de políticas econômicas uma transferência de renda do trabalho para o capital, com todas as suas implicações sociais. Esse mecanismo, porém, deve enfrentar restrições políticas bastante difíceis. Se a política for implantada, sem superar as justificáveis restrições políticas, corre-se o risco de resultar, apenas, em aumento da inflação, sem ganhos para o crescimento.

Evidentemente, como não conseguimos enxergar grandes externalidades na indústria, se a política fosse bem-sucedida – o que nos parece politicamente inviável – haveria poucos ganhos para a taxa de crescimento, apesar de não se caracterizar uma situação superior no sentido de Pareto, afinal os trabalhadores teriam, ao menos em um primeiro momento, perda de renda real.

**8.** Elevação de 10% da razão reservas-M2 eleva o crescimento um ano à frente em 0,14-0,30 pontos percentuais.

## Conclusão

Talvez o novo-desevolvimentismo e a nossa visão difiram menos nos fatos e mais no diagnóstico. Sistematizamos uma sólida evidência de que o diferencial de produtividade entre os países desenvolvidos e os países de renda média decorre do atraso no setor de serviços.

Além disso, há evidência de que os diferenciais de produtividade na indústria são bem menores, apesar de existirem, e, como mostramos, não decorrem de diferenças na composição setorial da produção, mas, principalmente, da dispersão da produtividade entre empresas de um mesmo subsetor.

Caso o maior diferencial de produtividade se deva ao atraso relativo do setor de serviços, a política pública deveria buscar aumentar a sua eficiência, em particular, a qualidade da educação. Toda a literatura recente, que documenta o forte impacto da qualidade da educação sobre o crescimento da economia, reforça a relevância do setor de serviços para enfrentar o problema da armadilha da renda média.

O novo-desevolvimentista afirma, sem demonstrar, que a principal causa do atraso seria a maior produtividade da indústria (relativamente aos demais setores) e o menor peso deste setor na produção total. Exatamente porque os serviços são pouco produtivos, a estratégia novo-desevolvimentista é contornar este problema induzindo a expansão da indústria de transformação.

A evidência disponível indica que políticas de intervenção no câmbio podem ter um pequeno impacto sobre o crescimento da indústria decorrente da transferência de renda dos trabalhadores para os produtores, que têm maior taxa de poupança.

A estrutura produtiva é resultado de equilíbrio geral de diversas forças em que as escolhas da sociedade, principalmente as escolhas intertemporais, são centrais para determinar a especialização produtiva. Não é por acaso que todas as economias que observaram forte crescimento da indústria de transformação nos últimos 40 anos apresentam taxas de poupança mais de duas vezes superior, em pontos percentuais do PIB, à do Brasil.

Adicionalmente, a estrutura produtiva depende, essencialmente, da dotação de fatores e da qualidade da educação da força de trabalho.

Sociedades que poupam pouco terão, pelo lado da demanda, forte pressão sobre a oferta de serviços e, pelo lado da oferta, o maior custo das atividades capital-intensivas, como é o caso da indústria.

Assim, será ineficaz qualquer esforço para alterar a estrutura de uma economia de renda média que não tenha como contrapartida alterar as decisões de poupança. O resultado será apenas maior inflação e perda de eficiência. A política econômica não pode ser feita à revelia das escolhas da sociedade.

§

## Referências

- AKCIGIT, U.; ALP, H.; PETERS, M. *Lack of Selection and Limits to Delegation: Firm Dynamics. In: Developing Countries*. National Bureau of Economic Research Working Paper 21905, jan. 2016.
- BARBOSA FILHO, F.; PESSÔA, S. *Educação e Crescimento: O que a Evidência Empírica e Teórica Mostra?*, *Revista Economia*, maio/ago. 2010.
- BLUM, B.; CLARO, S.; DASGUPTA, K., HORSTMANN, I.: *Distribution Costs, Product Quality, and Cross-Country Income Differences*, working paper, 556, University of Toronto, Department of Economics, 11/032016./2016.
- BUERA, F.; KABOSKI, J.; ROGERSON, R. *Skill Biased Structural Change*. National Bureau of Economic Research, Working Paper 21165, maio 2015.
- CICCONI, A.; PAPAIOANNOU, E. *Human Capital, The Structure Of Production, And Growth. The Review of Economics and Statistics*, 91 (1), fev. 2009, p. 66–82.
- DUARTE, M.; RESTUCCIA, D.: *The Role Of The Structural Transformation In Aggregate Productivity. The Quarterly Journal of Economics*, fev. 2010.
- FERREIRA, P.; SILVA, L.: *Structural Transformation and Productivity in Latin America*. *Ensaios Econômicos EPEGE*, n. 754, ago. 2014.
- HANUSHEK, E.; WOESSMANN, L. *Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. Journal of Economic Growth*, 17, 2012, p. 267–321.
- HARRISON, A.; RODRÍGUEZ-CLARE, A. *Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries*. Chapter 63, Part Fourteen, *The Economics of Development Policy*, *Handbook of Development Economics*, vol. 5, 2010.
- HSIEH, C.; KLEINOW, P. *Misallocation And Manufacturing TFP In China And India, The Quarterly Journal of Economics*, 124 (4), nov. 2009.
- \_\_\_\_\_. *The Life Cycle of Plants In India and Mexico, The Quarterly Journal of Economics*, 129 (3), ago. 2014.
- LISBOA, M.; SCHEINKMAN, J. A. *As Dores do Crescimento*. Insper, mimeo, 2016.
- LISBOA, M. PESSOA, S. O funcionamento da economia segundo a direita e a esquerda. *In: Caderno Ilustríssima, Folha de São Paulo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/07/1792072-no-brasil-direita-e-esquerda-tem-objetivos-semelhantes.shtml>. Acessado em dezembro de 2016.
- MCMILLAN, M.; RODRIK, D.; VERDUZCO-GALLO, I. *Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, with an Update on Africa*, in *World Development*, 63, 2014, p. 11–32.
- MURPHY, K.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. *Industrialization and the Bog Push, The Journal of Political Economy*, 97 (5), out. 1989, p. 1003–1026.
- PRASAD, E.; RAJAN, R.; SUBRAMANIAN, A. *Foreign Capital and Economic Growth, Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 2007.
- RODRIK, D. *Industrial Policy for The Twenty-First Century*, set. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Premature deindustrialization, Journal Economic Growth*, vol. 21 (1), 2016, p. 1–33.
- \_\_\_\_\_. *The Real Exchange Rate and Economic Growth, Brookings Papers on Economic Activity*, n. 2, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Unconditional Convergence in Manufacturing. The Quarterly Journal of Economics*, 2013, p. 165–204.
- VELOSO, F.; MATOS, S.; FERREIRA, P.; COELHO, B. *O Brasil em comparações Internacionais de Produtividade: Uma Análise Setorial*. Fundação Getúlio Vargas, mimeo, 2016.
- YEYATI, E.; STURZENEGGER, F.: *Fear of Appreciation, The World Bank Latin America and the Caribbean Region Office of the Chief Economist, Policy Research Working Paper 4387*, nov. 2007.



# A REGRESSÃO INDUSTRIAL E O PEQUENO CRESCIMENTO POSSIBILITAM AUMENTAR OS SALÁRIOS, QUANDO A PRODUTIVIDADE SE ENCONTRA ESTAGNADA?

COMENTÁRIOS AOS ARTIGOS DE PESSOA, LISBOA, OREIRO E MARCONI.

| *Pierre Salama*<sup>1</sup>

**G**ostaria de centralizar meus comentários em três temas: a indústria é o motor do crescimento? O aumento dos salários deve ser inferior ao da produtividade? Uma desvalorização-depreciação da moeda nacional conduz necessariamente a uma redução dos salários reais? O primeiro questionamento (seção 1) é principalmente centrado no artigo de Pessoa e Lisboa, o segundo (seção 2.1) e o terceiro (seção 2.2) no de Oreiro e Marconi.

1. Professor emérito, Université de Paris XIII, latino-americana, último livro lançado em português: *O desafio das desigualdades, América Latina/Ásia, uma comparação econômica*, Ed.: Perspectiva, 2014.

## 1. Como pensar a indústria em um sentido mais amplo?

É preciso privilegiar a indústria? Existe um elo entre desenvolvimento da indústria, aumento da produtividade do trabalho e aumento do crescimento? Sim, se acreditarmos no que dizem Pessoa e Lisboa, mas isso não é central. Outros fatores intervêm, como educação, qualidade das instituições etc. Não compartilho dessa opinião. O progresso da indústria desempenha um papel central e, de forma inversa, a regressão industrial tem efeitos negativos sobre a produtividade e o crescimento. Uma educação mais performática e instituições mais eficazes são fatores certamente importantes, mas não se situam no mesmo plano; eles constituem o *landscape*, o panorama, o contexto favorável, ou não, à industrialização — sem eles o progresso da indústria seria difícil.

Poderíamos aqui retomar os trabalhos importantes de Kaldor e de Verdoorn sobre a relação entre taxa de crescimento da indústria e da produtividade do trabalho; os de Hirschman sobre o efeito dominó ou em cadeia, a montante e a

jusante; os de Thirwall sobre os limites do crescimento quando a capacidade de importação dos outros países atua como obrigação para o desenvolvimento das suas exportações. Entretanto, aqui não é o lugar de fazê-lo. Trata-se de clássicos da literatura econômica e não são alguns testes econométricos, dos quais não são indicados nem os períodos (há uma homogeneidade nos períodos escolhidos para o conjunto dos países testados em amostragem ou então há regimes de crescimento que se sucedem diferentemente segundo os países), nem é apresentada uma reflexão sobre a construção dos dados estatísticos, que podem conferir autoridade. Dizer isto não é subestimar os papéis da educação e da qualidade das instituições no crescimento da produtividade, embora se deva levar em conta algumas nuances sobre dois pontos: um nível de educação elevado não leva necessariamente a um crescimento importante da produtividade, o exemplo da Argentina e a crise da Rússia durante muitos anos estão aí para testemunhar. É necessário considerar o conjunto do *landscape* e a qualidade das instituições. Não obstante, é preciso definir essa qualidade. Como Rodrik bem lembrou, a China tem muitas instituições precárias e, entretanto, o crescimento de sua indústria e o de sua produtividade são impressionantes. É por isso que, a partir de Yingyi Qian, as instituições são consideradas como “de transição”.<sup>2</sup>

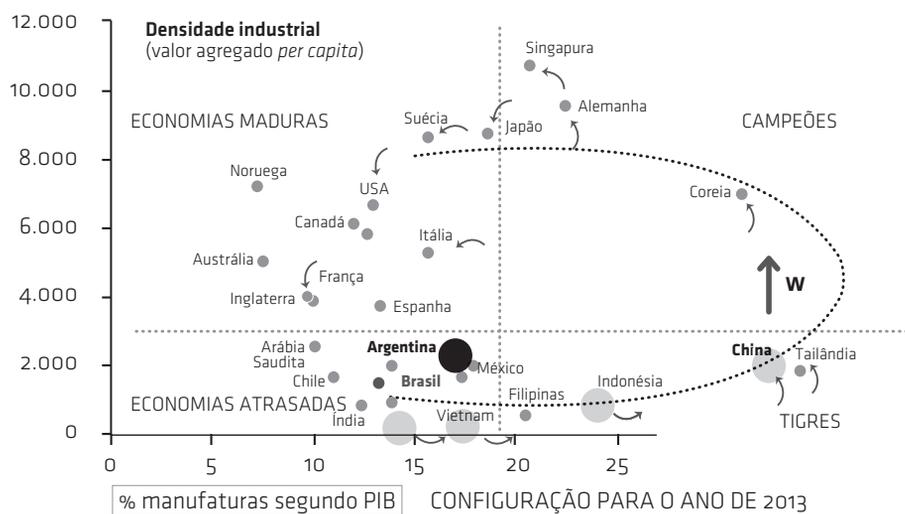
Sem retomar esses trabalhos importantes notamos que, muito pelo contrário, numerosos autores se interrogam para saber se na América Latina os modos de inserção na divisão internacional do trabalho, levados pela apreciação da moeda nacional, não favoreceram, ao mesmo tempo, uma desindustrialização precoce, uma letargia do crescimento<sup>3</sup>.

Nessa matéria, comparar é instrutivo. Muitos países asiáticos conheceram nesses últimos quarenta anos uma industrialização rápida e uma taxa de crescimento elevada. Os países latino-americanos, ao contrário, permaneceram quase paralisados no quadrante em que se encontram os países atrasados: baixa densidade industrial *per capita*, pequena razão valor agregado da indústria sobre o PIB. Ou seja, essa relação regrediu e o crescimento permaneceu moderado, enquanto em outros países ele aumentava. Assim, em vez de seguir o caminho escolhido pelos tigres asiáticos, os campeões que depois favoreceram sua indústria, os países latino-americanos permaneceram no mesmo lugar.

**2.** RODRIK, Dani. *Growth Strategies*. In: AGHION, Philippe & DURLAUF, Steven (Ed.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1, chapter 14. Elsevier, 2005, p. 967-1014.

**3.** São muitos para serem citados, anotamos, entretanto, Palma G. (2010): *Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neo-liberal reforms*, Working paper, n° 1030, Cambridge, p. 1-57, nosso livro: *As economias emergentes latino-americanas entre cigarras e formigas*, Armand Colin, 2012 e mais recentemente Castillo M et Martins Neto A.: *Premature deindustrialization in Latin America*, Cepal, serie Production development n°205, p. 1-23, 2016, e Carta IEDI n° 752 : *A importância da indústria e os riscos da desindustrialização prematura*, 2016, Bresser-Pereira L.C; Nassif A.; Feijó, C: *A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial*, *Revista de Economia Política*, vol. 36, n° 3, 2016, p. 493-513.

Gráfico 1: Percursos Econômicos Comparados



Fonte: Albriue R et alli (2015) *Argentina: una estrategia de desarrollo para el siglo XXI*, edition Turmalina, p. 54.

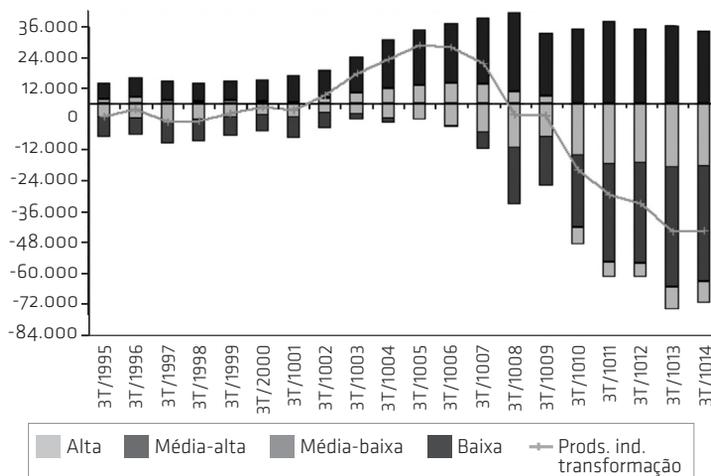
4. Para as pequenas e médias empresas argentinas, ver Giarrizzo V.; Montano F., 2016. El stock de capital en la industria pyme: condiciones para modernizar la maquinaria y el equipo de producción, *CIPPEC*, doc n° 172, p. 1-14.

E se o crescimento pôde ser maior nos anos 2000, ainda que longe dos resultados asiáticos, foi porque a restrição externa foi relaxada pelo impulso do preço das matérias-primas, este empurrando os países para frente, mas tornando-os mais vulneráveis fazendo-os participar por meio da apreciação da moeda nacional, da destruição de segmentos inteiros da indústria nacional. Os países latino-americanos tornam-se mais vulneráveis porque, uma vez invertida a curva em alta do preço das matérias-primas e o tecido industrial enfraquecido, há menos capacidade de se beneficiarem da desvalorização da moeda nacional, o que não significa que não se tenha mais essa capacidade, mas ela é reduzida.

E, principalmente, a desindustrialização não é apenas quantitativa, ela é também qualitativa. Todos os ramos são afetados, sendo os que produzem bens de média e alta tecnologia os mais afetados, como se pode ver no déficit da balança comercial dos bens industriais por níveis tecnológicos, como mostra o conjunto dos documentos do IEDI — Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial —, no gráfico 2. O tecido industrial é cada vez mais orientado para a produção de bens de pouco conteúdo tecnológico e de pouca qualidade, exatamente aqueles que são ameaçados pela concorrência asiática. É como na Argentina<sup>4</sup>, onde, em menor medida para alguns setores e mais significativas para o setor aeronáutico, a indústria petrolífera e o setor automobilístico possuem em média equipamentos bastante antigos, alguns até mesmo obsoletos, o que pesa sobre a produtividade do trabalho.

A regressão industrial e o pequeno crescimento possibilitam aumentar os salários, quando a produtividade se encontra estagnada?

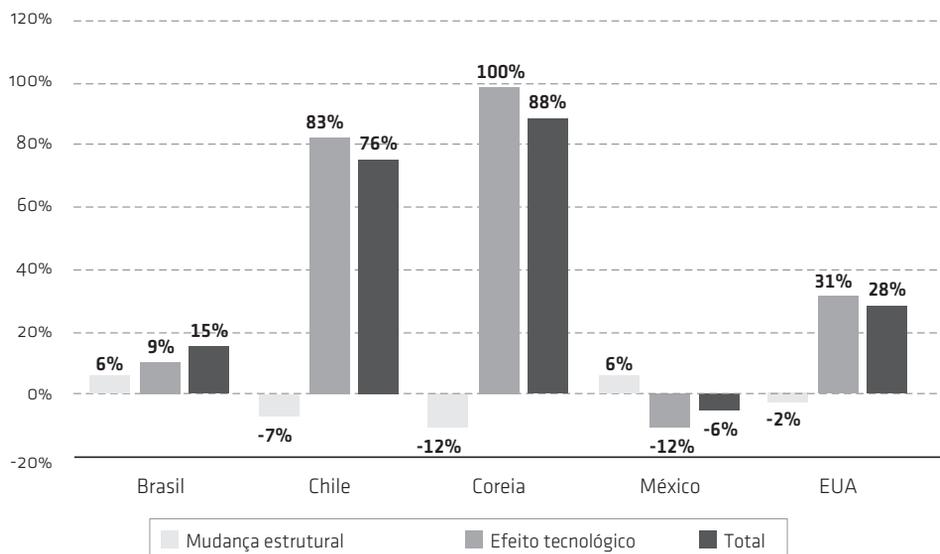
Gráfico 2: Brasil – Produtos da Indústria de Transformação por Intensidade Tecnológica – Balança Comercial (US\$ milhões FOB)



Fonte: Carta IEDI

Como se pode ver nos gráficos 3 e 4, o aumento da produtividade do trabalho no Brasil foi de capital importância de 1965 a 1980, sendo mais elevado que o da Coreia do Sul. As mudanças estruturais são importantes, resultado de uma industrialização à “marcha forçada”, de efeito tecnológico significativo. A situação se inverteu completamente mais tarde, a alta da produtividade é quase inexistente no Brasil, considerando todos os setores, enquanto nos países asiáticos ela é muito importante.

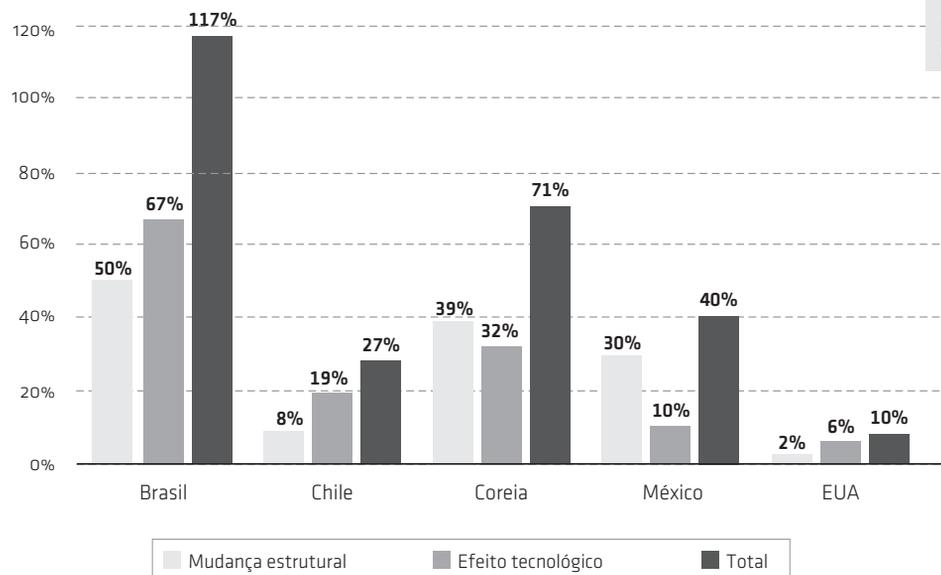
Gráfico 3: Decomposição da produtividade – Brasil, Chile, Coreia do Sul, México, EUA - 1965-1980



Fonte: Groningen Growth and Development Center / University of Groningen, *apud* SILVA, Felipe *et al.*, Evolução da produtividade no Brasil: comparações internacionais, Policy paper, n° 15. São Paulo: INSPER, 2016, 30 p.

Gráfico 4: Decomposição da produtividade – Brasil, Chile, Coreia do Sul,

## México, EUA - 1990-2010



5. OCDE-Cepal: *Perspectivas econômicas da América Latina, transformação do Estado e desenvolvimento.*

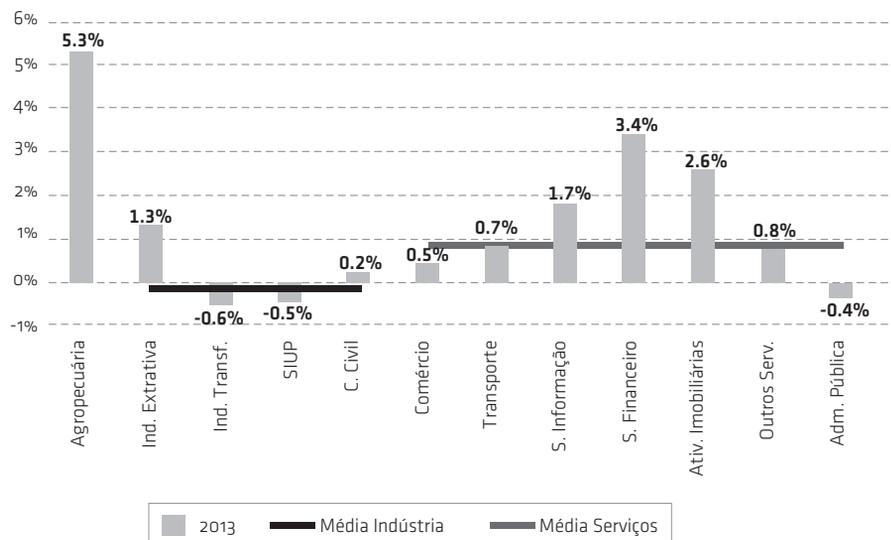
Fonte: Groningen Growth and Development Center / University of Groningen, *apud* SILVA, Felipe *et al.* Evolução da produtividade no Brasil: comparações internacionais. Policy paper, nº 15. São Paulo: INSPER, 2016, 30 p.

Quando as indústrias são separadas por setores, não somente os níveis de produtividade são extremamente diferentes, mas suas evoluções também. A indústria de transformação conhece uma evolução negativa por falta de investimentos suficientes, as máquinas envelhecem e ficam obsoletas. Muitas indústrias se esforçam para resistir à concorrência internacional, tanto mais que a taxa de câmbio se sobrevaloriza por um longo período e que a alta dos salários ultrapassa a da produtividade, que é quase inexistente. Bem ao contrário, o crescimento da produtividade nos agronegócios é relativamente elevado, assim como no setor financeiro.

Acrescentemos que no centro da indústria de transformação os níveis da produtividade são muito diferentes. O mesmo acontece no que concerne a suas evoluções respectivas. *Em outras palavras, raciocinar em média não tem grande sentido.* A OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – e a CEPAL mostraram há alguns anos<sup>5</sup> que a dispersão em torno da média, tanto da produtividade quanto dos salários, era muito mais elevada nas economias emergentes latino-americanas do que nos Estados Unidos. Quando as empresas se dividem segundo seus tamanhos em quatro grupos (grandes, médias, pequenas, muito pequenas) e se compara sua produtividade média aos grupos correspondentes nos Estados Unidos, indexada em 100 para cada uma delas, constatamos que a diferença de produtividade não é tão grande no grupo das grandes (poderíamos acrescentar que a produtividade das transnacionais, em geral, é maior que a das empresas nacionais, salvo exceção), mas que cresce cada vez mais e com mais

intensidade, na medida em que se passa do grupo das empresas médias para o grupo das empresas pequenas e depois para o das menores (onde está concentrado o emprego informal). Obtêm-se resultados comparáveis no que diz respeito aos rendimentos do trabalho; a dispersão aí é muito grande.

Gráfico 5: Brasil: variação anual média da produtividade por setor - 2000-2013



Fonte: Sistema de Contas Nacionais/IBGE. Elaboração própria

Essa dispersão particularmente elevada é reconhecida por Pessoa e Lisboa, quando se referem a trabalhos comparativos entre Índia, China e Estados Unidos. No entanto, do nosso ponto de vista, eles não tiram a conclusão que se impõe. Existem setores dinâmicos, empresas que têm efeito de encadeamento. É necessário apoiar-se sobre essa diferença para definir uma política industrial:

- A) Esta não deve dispersar os recursos utilizados, mas escolher entre as empresas aquela que tem o maior potencial no futuro. Fazer isso aumentaria a eficácia da política industrial. O esforço em termos de pesquisa de desenvolvimento sendo ridiculamente medíocre (1% do PIB) se compararmos ao da Coreia do Sul (mais de 4%), o investimento sendo já bastante escasso, é forçoso considerar que se deve ter um alvo em curto e médio prazo.
- B) A política industrial não deve favorecer as empresas maiores, estas possuem meios se quiserem, e toda ajuda provocaria efeitos vantajosos e terminaria por transformar essa ajuda em transferência de dividendos maiores, o que alguns chamariam de um efeito perverso. Vale mais oferecer os recursos para ajudar empresas inovadoras, com dificuldades de conseguir financiamentos maiores.

## 2. E quanto aos salários reais, eles deveriam baixar, seguindo a evolução da produtividade e consequentemente deveriam ser afetados por uma desvalorização?

### 2.1 | Os salários reais devem estagnar ou baixar como a produtividade?

A dimensão da dispersão parece ser subestimada no texto de Oreiro e de Maconi quando estes se referem quase que exclusivamente às médias. Segundo esses autores, os salários não devem aumentar mais rápido do que a produtividade, deixando para a reforma fiscal a tarefa de diminuir as desigualdades da renda. Esta, demorando-se por razões fáceis de adivinhar; tal proposição produz, no melhor dos casos, a manutenção das desigualdades salariais, pois o crescimento da produtividade é quase inexistente, como vimos, seria melhor se ele (o aumento dos salários) fosse aplicado segundo o tamanho das empresas, ou conforme os ramos de atividade, ele aumentaria conforme o aumento da dispersão que constatamos; e na indústria de transformação, os salários deveriam baixar já que o aumento da produtividade foi negativo de 2000 a 2013.

Mais vale, então, discutir o aumento da produtividade e as condições para chegar lá, o que, aliás, os autores pensam quando preconizam uma política de taxa de câmbio visando inverter a desindustrialização em curso em vez de insistir pesadamente nos salários.. As desigualdades são insustentáveis, sendo uma das causas estruturais da inflação. Procurar diminuí-las não é depositar no “social-desenvolvimentismo” (tal como os autores o definem) e pensar que uma reforma fiscal, certamente necessária, poderia fazê-lo, seria como criar uma comissão para resolver (não resolver) um problema. É preciso, portanto, ir além e isso exige que os governos tenham, ao mesmo tempo, uma legitimidade e uma racionalidade, na acepção de Habermas, isto é, que tenham os meios políticos para aplicar uma política. Isso mostra a dificuldade, eis que os governos padecem, não raro a um só tempo, de um déficit de legitimidade e de racionalidade, um sustentando o outro. Entretanto, isso evidencia também a necessidade de outra política. O caminho é estreito, é por um ninho de rato que se deve passar e muitos autores já consideram impossível seguir esse caminho,<sup>6</sup> esquecendo que alguns países, como a Coreia do Sul, Israel etc., apesar de sua pequena população, conseguiram trilhar.

Na América Latina, para todo um conjunto de produtos a restrição externa pesa cada vez mais sob a forma de pré-requisito em termos de competitividade. Com a liberalização do comércio, o mercado interno não pode se conceber independente do mercado externo para um conjunto de produtos cada vez mais importante. O crescimento puxado pelo mercado interno só pode se realizar se as condições de competitividade forem globalmente respeitadas, senão o aumento da demanda doméstica se traduz por uma alta das importações, sujeito a recomendar uma política protecionista de longa duração.

O crescimento da demanda, mantendo tudo mais constante, em vez de estimular o crescimento, o enfraquece aumentando as importações; o Brasil passou por essa amarga experiência.

A dinâmica do crescimento pelo mercado interno necessita que sete condições sejam satisfeitas:

1. Um crescimento significativo da produtividade do trabalho, diminuindo o custo unitário do trabalho.
2. O questionamento da lógica das economias rentistas que limitam a taxa de investimento a uma parcela ínfima.
3. Uma política ativa visando neutralizar a sobrevalorização da moeda.
4. Uma reforma fiscal que permita diminuir as desigualdades de renda e de melhorar o poder de compra da população pobre, vulnerável e das camadas médias baixas (emergentes) e financiar os serviços públicos de qualidade (educação, saúde).
5. Uma política que facilite o acesso ao crédito dos pobres e das camadas vulneráveis.
6. Uma política industrial ativa do Estado visando a ajudar os setores de ponta, e não o conjunto da indústria, podendo necessitar de medidas protecionistas localizadas e temporárias.
7. Uma política de integração regional mais ativa a fim de aumentar a dimensão dos mercados (no caso do México, uma aproximação com as outras economias latino-americanas). Se, entretanto, uma dessas condições não for satisfeita, torna-se mais aleatório o êxito de uma política de crescimento puxado pelo crescimento do mercado interno.

## 2.2 | A redução dos salários reais em caso de desvalorização-depreciação é inevitável?

6. Ver, por exemplo, Valladão, A. *Climbing the Global Digital ladder Latin America's Inescapable Trial*, OCP Policy Center, 2016, p. 1-18.

As desvalorizações são geralmente feitas subitamente, e, na maioria das vezes, “tarde demais”. A sobrevalorização da moeda que a precede eleva os salários reais em dólar e diminui as margens. Mantê-los é aceitar não ser mais competitivo, e ver

o déficit comercial recair sobre os bens da indústria de transformação. Manter a sobrevalorização, por pouco que seja, é ao mesmo tempo precipitar a desindustrialização e abrir a porta para a crise. Foi isso que aconteceu com o Brasil onde os primeiros sinais da crise apareceram antes mesmo que caíssem os preços e os volumes comercializados das matérias-primas. Por isso, a desvalorização seguida de austeridade não cria a crise, ela a precipita, a agrava.

Considera-se em geral que a subavaliação da taxa de câmbio em termos reais favorece a inflação importada e que uma maxidesvalorização deveria favorecer uma aceleração da alta dos preços. Ora, a maxidesvalorização (ou maxidepreciação, quando a taxa de câmbio não é mais fixada) nos anos 2000, na Argentina (2001) e no Brasil (2003), até mesmo a dos anos 1990 no Brasil, ao contrário daquela dos anos 1980, não provocou aceleração permanente da alta dos preços. Por outro lado, se se compara a Argentina com o Brasil ou com o México nos anos 2000, observa-se que a subavaliação da moeda na Argentina até 2008 não provocou uma grande alta dos preços, embora esta tenha sido superior à do Brasil e do México. Foi somente depois que a inflação aumentou intensamente na Argentina, provocando uma sobrevalorização da taxa de câmbio real sem que esta última provocasse uma desaceleração da alta dos preços, muito ao contrário. No Brasil, a partir da crise de 2015, com a intensa depreciação da moeda, observa-se ao mesmo tempo uma aceleração moderada da alta dos preços. No México, a depreciação da moeda, a partir de 2015-2016, não é acompanhada de uma aceleração da alta dos preços. É verdade que o contexto internacional mudou e que a queda dos preços das matérias-primas pôde frear a inflação. Vê-se que a relação câmbio/preço está longe de ser tão simples quanto poderia se pensar.

Assim sendo, como observam Oreiro e Marconi, a moeda dos países emergentes tende em médio prazo a se sobrevalorizar. Essa sobrevalorização da moeda explica, em parte, as dificuldades da indústria. Por isso, uma depreciação ou uma desvalorização pode ser necessária. É isso que prega a corrente nova-desenvolvimentista, dita heterodoxa. Uma polêmica surgiu no Brasil recentemente. Samuel Pessoa (Folha de São Paulo, 21/08/2016) indica um paradoxo: o custo social de uma depreciação (desvalorização) da moeda nacional seria alto caso fossem aplicadas medidas heterodoxas. Muito pelo contrário, esse custo seria menor se seguisse uma política ortodoxa.

O método escolhido por Oreiro para responder a essas críticas, em seu blog, é discutível.<sup>7</sup> A escolha não está entre a redução ou não do poder de compra dos assalariados.

Começamos por um preâmbulo, em seguida pela exposição dos argumentos de Oreiro. Uma desvalorização abaixa o custo do trabalho expresso em dólar. Desse ponto de vista, a desvalorização é um fator para aumentar a competitividade, entretanto, duas condições a observar:

1. A desvalorização eleva o preço dos bens importados; a extensão dessa alta

depende da desvalorização e do grau de abertura da economia, quanto mais este for importante, maior poderá ser a inflação importada. Tudo sendo igual por outro lado, a inflação importada diminui os salários reais expressos em moeda local. Para uma taxa de câmbio nominal fixa, essa aceleração inflacionista restringe a competitividade das empresas exportadoras, já que ela se traduz por uma apreciação em termos reais. Ela diminui a resiliência das empresas que produzem para o mercado interno. Em outras palavras, a retomada inflacionista reduz progressivamente as vantagens obtidas com a desvalorização. É o que acontece atualmente com a política ortodoxa conduzida pelo governo Macri na Argentina: intensa desvalorização, redução considerável dos salários em dólar, alta dos preços acentuada pela alta brutal dos preços dos serviços públicos, como a energia, aceleração inflacionista, grande queda dos salários reais em moeda local, que apesar da sua extensão não basta para manter a competitividade, reencontrada e rapidamente desaparecida. Um “choque para nada” como se diz, mas cujo custo social é grande. É por isso que a retomada inflacionária justifica, segundo algumas correntes do pensamento, que seja necessário fazer uma política de contenção da demanda, de contenção da absorção doméstica para retomar os termos de Alexander, em suma uma política de austeridade capaz de limitar a aceleração da alta dos preços e de provocar uma recessão, até mesmo uma crise econômica. É por isso enfim que a desvalorização é muitas vezes associada à recessão.

2. A segunda condição é de ordem estrutural. Uma desvalorização só tem efeitos efêmeros, não apenas por causa dos riscos da aceleração inflacionária que ela ocasiona. Ela deve ser a ocasião para repensar a inserção internacional, de maneira que esta recaia nos produtos dinâmicos de grande elasticidade renda da demanda. Isso passa por um esforço coerente em termos de pesquisa de produtividade, de reestruturação do aparelho industrial. Essa ruptura não é fácil. Pensar que aliviando os impostos das empresas se consegue estimular os investimentos é no mínimo ingênuo. A redução dos impostos principalmente sobre os dividendos conduz, em geral, a um aumento dos dividendos distribuídos, mais do que a um aumento da taxa de investimento. Os estímulos para favorecer os investimentos (subvenções, créditos a taxas de juros reduzidos, sem obrigações para obtê-los) conduzem muitas vezes a “efeitos vantajosos”: os investimentos teriam ocorrido tendo ou não estímulo, e se traduzem por um custo orçamentário importante. Foi o que ocorreu com o primeiro governo de Dilma Rousseff no Brasil, e também na França com François Hollande.

7. <https://jlcoreiro.wordpress.com/2016/08/21/>

Se essa ruptura é difícil de fazer, ela é possível na condição de se preparar para o conflito político.

Uma reforma fiscal em profundidade (e não a aumento da carga tributária) para torná-la progressiva ao invés de regressiva vai de encontro a interesses; uma limitação do poder das finanças não é possível sem dor, porém essas são as condições *sine qua non* para conduzir as reformas estruturais, que permitam reencontrar um crescimento sustentável e não vulnerável, como o que pesa sobre a primarização das economias.

Essas considerações introdutórias são necessárias para compreender a implicação do debate entre Pessoa e Oreiro. Há duas maneiras de responder às objeções e críticas de Pessoa. A primeira, escolhida por Oreiro, situa-se no campo de Pessoa a ponto de saber se a queda dos salários será mais, — posição de Pessoa —, ou menos elevada — posição de Oreiro —, caso sejam aplicadas políticas heterodoxas ao invés das ortodoxas. Certamente o debate não se limita a isso, e Oreiro tem razão de observar que as políticas heterodoxas incluem mudanças estruturais, de insistir sobre a importância da indústria, de seu progresso como condição para aumentar a produtividade do trabalho, lembrando os ensinamentos de Kaldor, de Verdoorn, e, aqui ele reúne as críticas dirigidas a Pessoa por Paula, Khalil Jabbour e Malta Campos, na Folha de São Paulo (21/08/2016).

No entanto, uma vez isso lembrado, Oreiro toma sua calculadorazinha para demonstrar que a redução dos salários, e a diminuição de sua parcela relativa no valor agregado, serão menores do que se aplicada uma política ortodoxa com base em hipóteses, aparentemente fundamentada em Kaldor, mas na verdade bastante distanciada do Keynesianismo. Com base no conhecido modelo de Kaldor, Oreiro considera que os trabalhadores não poupam e que as empresas investirão 75% de seus lucros e os acionistas 60% de seus dividendos. Nessas condições, uma desvalorização de 20% deveria suscitar uma redução de 2,6% da parcela dos salários no valor agregado, no pior dos cenários, segundo Oreiro, isto é, uma baixa dos salários reais de 4,8% no primeiro ano. Ela deveria levar a um aumento de 1,95% da poupança das empresas (ah a calculadorazinha) e de 0,39% da poupança das famílias, daí um aumento da poupança doméstica de 2,34%; esses resultados podendo ser evidentemente relativizados por uma política fiscal mais progressiva, restituindo o poder de compra aos assalariados. A deterioração dos salários será compensada pelos adiantamentos que ocasionará no futuro um crescimento mais regular impulsionado pelo aumento dos investimentos na indústria.

Duas questões vêm imediatamente à mente:

1. Quando se considera os salários reais, trata-se dos salários em dólar ou em moeda local? Pois, as evoluções podem ser diferentes. Uma diminuição do custo do trabalho em dólar pode muito bem não se traduzir por uma redução do salário real em moeda local. Oreiro concorda, mas recorrendo somente à via fiscal, que pode ter aí uma estabilidade se, todavia, a aceleração da

inflação for “esterilizada” ou se a manutenção do poder de compra em moeda local se traduzir pela redução do salário em dólar, menos importante que aquela que deve acontecer de forma mecânica pela desvalorização. Essa não é uma questão neutra. Ela tem um cunho social e político.

2. O aumento dos lucros depois da desvalorização não se traduz necessariamente por uma alta nos investimentos; esse é o ponto de ruptura mais importante com a corrente neoclássica, e Oreiro sabe disso por ter, ele próprio, escrito sobre isto em outra publicação. A melhora ou a recuperação dos lucros pode dar lugar a uma alta dos dividendos, a investimentos financeiros, (a famosa financeirização das empresas). Os lucros aumentados são um meio de financiamento, de investimentos possíveis, eles não se traduzem necessariamente por *animals spirits* mais fortes, e, ainda assim será preciso que a expectativa dos ganhos futuros seja suficientemente elevada para que ela incite a uma mudança de comportamento, e, uma desvalorização, sem dúvida, não basta. Foi por isso que utilizei com um pouco de descaso a referência à calculado-razinha, cálculos abstratos fora dos contextos sociais, políticos, conflitos distributivos etc.

É por isso também que a resposta de Oreiro a Pessoa é frágil, situando-se no seu campo, no seu terreno, ela é do tipo “comigo não será tão ruim”, enquanto poderia se esperar uma resposta na qual não fosse esquecido o lado novo-desenvolvimentista da heterodoxia diante da ortodoxia. Essa seria outra maneira de responder às críticas de Pessoa, uma maneira que teríamos gostado de ler.

O cenário da redução dos salários não é inevitável. A manutenção dos salários reais em moeda local é possível. As economias não são totalmente abertas. O nível geral dos preços é composto dos preços dos bens transacionáveis (*tradable*) e não-transacionáveis. Por certo, o conjunto desses bens utiliza de maneira relativamente importante os bens importados, cujos preços aumentam com a desvalorização, mas por essa razão a alta de seus preços não é equivalente à da desvalorização, sob a condição de se considerar que o conjunto de seus insumos é importado. Podemos, portanto, conceber que a alta dos preços consecutiva a uma desvalorização seja inferior à alta da cotação da moeda nacional em dólar. Os bens exportados tornando-se mais competitivos (o salário em dólar diminui), o salário nominal em moeda local pode então aumentar, sem que isso corra totalmente o aumento da competitividade, e o salário real pode então permanecer estável. Como sabemos, essa é uma questão de relação de forças no centro do conflito distributivo.

## §





|| FOTO SÉRGIO CARA

# GENERAL JOUBERT DE OLIVEIRA BRÍZIDA

|| POR **CARMEM FEIJÓ, JOSÉ PAULO KUPFER, ROBERTO SATURNINO BRAGA E ROSA FREIRE D'AGUIAR**

**A** entrevista com o general Joubert de Oliveira Brízida ocorreu durante uma vinda dele ao Rio de Janeiro, em agosto deste ano, para assistir aos Jogos Olímpicos. Participaram da entrevista, além de mim, o senador Roberto Saturnino Braga, a jornalista Rosa Freire d'Aguiar e o jornalista econômico José Paulo Kupfer. O general Joubert Brízida, além de uma carreira de sucesso no Exército Brasileiro, tendo alcançado a patente de general quatro estrelas, contribuiu de forma relevante, como engenheiro de comunicações, na modernização do setor de comunicações e de processamento de dados no país.

A entrevista é uma narrativa impressionante das dificuldades de implementação de uma política nacional de informática nos anos 1980, com o objetivo de prover o país de alguma independência para escolhas sobre o que produzir e o que importar no campo da informática. O general Joubert Brízida presidiu a Secretaria Especial de Informática no período 1982-83 e teve papel decisivo na aprovação da Lei de Informática em 1984. Esta é a primeira vez que o general fala sobre a política de tecnologia nos anos 1970 e 1980. Seu

relato, portanto, torna-se leitura obrigatória para todos os estudiosos do desenvolvimento econômico e tecnológico em nosso país.

Poder divulgar a entrevista do general Joubert Brízida nos Cadernos do Desenvolvimento, em um momento em que o país se vê mergulhado em uma crise econômica sem precedentes e com um horizonte de recuperação muito incerto, é um convite à reflexão sobre que caminhos que queremos trilhar para desenvolver nosso país. Neste sentido é um privilégio trazer aos leitores dos Cadernos do Desenvolvimento esta entrevista que nos remete a um período recente de nossa história, quando havia clareza de que a única saída para o crescimento econômico robusto e sustentável estava na busca por autonomia na gestão da política econômica.

**Carmem Feijó**

Editora

204-219

>>

**ROSA FREIRE D’AGUIAR: Vamos começar pela sua formação escolar e acadêmica?**

GENERAL JOUBERT BRÍZIDA - Natural do Rio de Janeiro, estudei o Primário no Externato São Jorge, em subúrbio carioca; prestei exame de admissão ao Colégio Militar do Rio de Janeiro (o único que existia no Brasil naquele tempo); fui aprovado e matriculado em 1945. Lá cursei quatro anos de Ginásio e três de Científico, como denominados à época. Colégio magnífico — ótimos professores, disciplina e cumprimento integral dos currículos escolares — que proporcionou base sólida para minha formação. No meu último ano no CMRJ, eu era capitão-aluno e comandante-aluno da Bateria de Artilharia do Colégio, o que muito motivou-me para seguir a carreira militar.

No fim de 1951, ingressei diretamente na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) e cursei um ano Básico e dois na Arma escolhida (Artilharia, é claro). O curso da AMAN era - e continua sendo - reconhecido como Curso Superior pelo MEC, pois além dos assuntos castrenses ele ministra também matérias exatas e humanas que o credenciam a tal reconhecimento. Desse modo, fui declarado aspirante a oficial em 1954. Até o posto de capitão minha carreira foi a normal de oficial subordinado, em unidades de Artilharia e como paraquedista do Exército durante cinco anos.

Então decidi ser engenheiro militar e fui matriculado no Instituto Militar de Engenharia (IME) para graduar-me em Engenharia de Telecomunicações. O IME e o ITA eram, naquela ocasião, duas das poucas universidades do Brasil que ofereciam cursos de Telecomunicações e de Eletrônica.

No meu terceiro e último ano de IME (1962) ocorreu fato interessante: fomos apresentados a um dos primeiros transistores fabricados no mundo. Ele tinha o formato de pedra de dominó, com cerca de um quarto do tamanho da pedra normal, dois fios espetados nas extremidades e trazia no seu bojo a grande surpresa: permitia o deslocamento de elétrons através de matéria em estado sólido. Até então só sabíamos como essas partículas subatômicas caminhavam no vácuo, como nas válvulas.

**JOSÉ PAULO KUPFER: Quem trouxe?**

O major Leal, nosso professor de Eletrônica Aplicada. Não sei como o conseguiu, mas ele trouxe também um livro de capa dura em inglês explicando o funcionamento do dispositivo (era um PNP). Ficamos extasiados com a novidade, mas, confesso, não atinamos com a revolução que ela poderia provocar em termos de miniaturização e economia de energia (não exigia filamento para aquecer o catodo das válvulas). Tanto que nos pusemos a estudar, com a orientação do cel. Drago, as equações do transistor. E, pelo menos para mim, a novidade parou aí.

**JOSÉ PAULO: E a carreira pós-IME?**

As telecomunicações no Brasil estavam quase na Idade da Pedra. Testemunhei e acompanhei de perto a criação da Embratel e da Telebrás, em 1964, que conceberam e implementaram o Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT) e cheguei a fazer pequena contribuição para a constituição do Sistema Tronco de Telefonia do Estado do Paraná. Trabalhei para tanto no computador Burroughs B-200, da PUC, um dos poucos existentes no Rio de Janeiro, e conseguimos resultado bastante aproximado para o número de troncos que deveria ligar os sinais telefônicos entre as principais cidades do Paraná.

**ROSA: Isso já no quadro da criação da Telebrás?**

Não. Não trabalhei na Telebrás. Foi uma encomenda de empresa privada do setor. Aliás, vale lembrar que os quadros técnicos de Embratel e da Telebrás foram em grande parte preenchidos, naquela oportunidade, por técnicos das Forças Armadas, dada a carência de especialistas formados por universidades civis. Muitos também foram os oficiais-engenheiros que se desligaram da carreira militar e foram prestar seus serviços na iniciativa privada (estações de rádio, de televisão, etc.).

Segui com minhas atribuições no Exército Brasileiro (EB). Fui designado para a Diretoria de Material de Comunicações, e depois indicado para fazer um curso nos Estados Unidos, de Comunicações Avançadas do Exército Norte-Americano. O EB estava em plena fase de criação da Arma de Comunicações (1961), e eu fui

um dos primeiros engenheiros da arma. Lá nos Estados Unidos, durante um ano, descobri o que já imaginava: a importância do C2 (Comando e Controle), sem o qual os comandantes em campanha ficam no escuro sem poder acompanhar e orientar as forças desdobradas. E quem proporciona tal possibilidade ao US Army? Exatamente o Signal Corps (a Arma de Comunicações). Naquele exato ano (1967), os EUA estavam no ápice de seu empenho na Guerra do Vietnã. Tinham chegado à conclusão de que as comunicações militares lineares (fios esticados para a área da frente de combate), não funcionavam numa guerra de guerrilha. Então, os americanos conceberam as comunicações por área, com base em Centros de Comunicações de Área (CCoMA) instalados em determinadas localizações, e comunicações radiais a partir desses centros. Evidentemente, os CCoMA passaram a ser os alvos preferenciais dos vietcongs, objetivando cegar e emudecer o comando militar americano que operava naquele país. Este foi o grande ensinamento que colhi nos EUA: a importância das comunicações por área e da Arma de Comunicações.

Mal sabia que se tratava de um conceito com o qual eu teria que lidar anos depois no processamento de dados (Informática).

#### **ROSA: Onde foi esse curso?**

Em Fort Monmouth, Long Branch, New Jersey, onde estavam localizados os laboratórios de pesquisa e experimentais das comunicações do US Army e as Escolas do Signal Corps. Hoje em dia as escolas estão sediadas em Fort Gordon no Estado da Geórgia e os laboratórios permaneceram em Fort Monmouth.

Ao fim do curso, voltei ao Brasil e à Diretoria de Material de Comunicações. Em função de meu relatório, a DMCE organizou grupo de trabalho para estudar as comunicações por área e procurar desenvolver com seus oficiais engenheiros um protótipo do equipamento-chave de tal tipo de comunicações. O esforço foi compensador pois, com o concurso de empresas multinacionais sediadas no Brasil e especializadas no ramo das radio-comunicações (Telefunken, Siemens, Ericsson) chegou-

-se a protótipo de Sistema de Comunicações por Área Divisionário que operou em Batalhão de Comunicações Divisionário sediado no Rio Grande do Sul. Foi emulação (cópia) pura e simples do equipamento AN/TRC-24, coração dos Centros de Comunicações por Área empregados pelo exército norte-americano na Guerra do Vietnã. Não "perdemos o bonde"; fomos, na realidade, "a reboque".

#### **CARMEM FEIJÓ: Queria que o senhor elaborasse um pouco mais esse trabalho conjunto com a Telefunkel e a Ericsson, no momento em que o Brasil tinha problemas com as multinacionais.**

Isso foi muito antes da digitalização dos sinais de entrada e saída e de todos os embates que posteriormente tivemos com as multinacionais quanto ao processamento de dados digitais em microcomputadores. No estágio em que estávamos, todos os sinais de comunicações eram analógicos e as citadas empresas foram bastante cooperativas no desenvolvimento do projeto.

#### **JOSÉ PAULO: Por que no Rio Grande do Sul?**

Porque era lá que o EB possuía - e continua tendo - seus maiores efetivos em unidades da força terrestre, por motivos óbvios.

#### **JOSÉ PAULO: Quer dizer que era um problema estratégico e de fronteira?**

Não é segredo para ninguém que desde o Brasil Império nossos problemas externos em sua maioria ocorreram na Região Sul do país. Para não exacerbar rivalidades sediamos, muito depois é verdade, o Comando da Aviação do Exército em Taubaté, São Paulo. Não só por isso, mas por São Paulo ser também base importante da indústria brasileira.

#### **ROSA: E o protótipo funcionou?**

Sim e muito. Até o ano em que passei para a reserva (1998) o sistema experimentou diversas fases de aperfeiçoamento, robustez e militarização, servindo bastante para treinamento de equipes de operação e desen-

volvimento e adaptação de novos equipamentos para comunicações em rede.

**ROSA: Isso ficou no âmbito exclusivamente militar? Ou depois começou a se encaminhar para o civil?**

Na época analógica, o sistema era mais empregado pelos militares. Os sinais telefônicos por linha física, de radiotelefonia, de teletipo, de telex eram analógicos, e o setor privado preferia utilizar o Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT). Com a digitalização e o desenvolvimento das redes de dados (LAN, WAN, MAN, PAN, EPN, Ethernet e, finalmente, a Internet) e não esqueçamos que estas duas últimas foram desenvolvidas pelas Forças Armadas dos EUA, tudo mudou de figura. Entrou em cena a regionalização do processamento de dados em equipamentos cada vez menores e a transmissão à distância do resultado de tal processamento.

**CARMEM: Sendo as comunicações por área um dos projetos dos militares, como depois de 64 foi desembocar na área de telecomunicações? O projeto militar seria uma espécie de embrião ou era um pouco separado, ou coincidente?**

Em meados dos anos 1960, as comunicações militares por área e o desenvolvimento do SNT eram atividades bem separadas. O único ponto de identidade, como expliquei anteriormente, era a grande quantidade de técnicos militares que trabalhavam para o Sistema Nacional na Telebrás e na Embratel. A Arma de Comunicações do EB foi também criada nessa época e nela ingressei em 1963 por obra e graça do cel. Hygino Caetano Corsetti, que mais tarde se tornaria ministro das Comunicações no governo Médici. Continuando com minha carreira, como major, servi como chefe do Serviço de Comunicações da Casa Militar (chefiada pelo general de brigada João Figueiredo) da Presidência da República do governo que acabei de citar. Promovido a tenente-coronel, frequentei a Escola de Comando e Estado-Maior do EB e depois comandeí um Batalhão de Comunicações na Vila Militar do Rio de Janeiro. Terminado meu comando, o general FIGUEIREDO já era Presidente da República e fui

convidado para servir no Conselho de Segurança Nacional (CSN) cujo secretário era na época o general de brigada DANILLO VENTURINI, recentemente falecido.

**ROSA: Foi nesta época que começou seu envolvimento com a informática?**

Exatamente. O início da década de 1980 foi marcado por diversos *breakthroughs* em setores das chamadas "tecnologias de ponta": na microeletrônica (semicondutores, circuitos integrados, microcomputadores), nas comunicações (fibras óticas), na mecânica de precisão, na química fina, na biotecnologia e em diversos outros campos. O governo ficou particularmente preocupado com a área dos semicondutores e a dos microcomputadores, consciente de que os primeiros fariam parte de todos os desenvolvimentos de equipamentos eletrônicos futuros e que os micros eram, definitivamente, o caminho individualizado do processamento digital de dados.

**ROSA: Por que o senhor acha que o Brasil 'perdeu o bonde' nos desenvolvimentos tecnológicos do passado?**

Eu presenciara dois deles: o do transistor e o dos CComs. O dos CComs tínhamos, de uma forma ou de outra, ido "a reboque", mas o Brasil, que eu saiba, não tomou iniciativa consistente, afora alguns esforços individuais isolados, para avançar na tecnologia do caminhar dos elétrons através de matérias em estado sólido com base no silício. No início de 1980, só vinte anos após eu ter sido apresentado àquele tarugo em forma de peça de dominó, já era possível encontrar-se milhares de transistores em uma só peça - os chips - como são conhecidos os circuitos integrados, do tamanho de uma unha humana. No campo dos computadores também era evidente a carência de empreitadas nacionais, ainda que embriônicas. A impressão era que nos contentávamos em ser usuários da tecnologia externa.

Razões? Entre outras: pouco investimento industrial em P&D, laboratórios e institutos universitários deficientes, falta de interação ente o comunidade acadêmica e a industrial, despreparo.

### **JOSÉ PAULO: A falta de uma visão estratégica é consequência dessas outras faltas?**

Acho que sim. Na área do processamento de dados havia à época um órgão que se esforçava para não "perder o bonde" - a Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico (Capre), sediada no Rio de Janeiro e chefiada por RICARDO SAUR. Ela havia, no meu entender, estabelecido um patamar - o dos minicomputadores - e selecionara cinco tipos deles para serem desenvolvidos por indústrias nacionais (Cobra, Labo, Itáu...). Os micros ainda não haviam surgido no mercado internacional e minha impressão é de que a CAPRE pensava que, com o desenvolvimento nacional dos minis, seria mais fácil miniaturizar para se chegar aos micros. Quem sabe? O fato é que o governo Figueiredo, através do CSN, resolveu atacar o problema: organizou uma comissão especial chefiada pelo embaixador Paulo Cotrim e constituída por engenheiros das três forças singulares (eu fiz parte). Viajamos pelo Brasil visitando indústrias correlatas, universidades e institutos de pesquisa e fomos também aos países com tradição na indústria de informática: Estados Unidos, Inglaterra, França e Alemanha. Os micros já estavam no mercado, embora rudimentares para os padrões de hoje: o inglês Sinclair, os americanos da Radio Shack e da Wang. O Vale do Silício na Califórnia ainda estava adormecido. Em função de nosso relatório para o CSN, para o SNI (que tinha interesse na produção de algoritmos e máquinas para cifração de mensagens de nossas embaixadas, e para isso criara uma empresa - a Prologo) e para o próprio Presidente da República, ficou decidido criar a Secretaria Especial de Informática (SEI) para normatizar o setor e a Digibras como órgão executor da política.

### **JOSÉ PAULO: Permitam-me insistir: a história das comunicações no Brasil estava ligada aos militares e o mesmo aconteceu com a informática. Tinha tudo ligação com a Segurança Nacional?**

No caso das comunicações, como já mencionei, a ingerência ocorreu devido ao conhecimento técnico dos engenheiros militares. No estado caótico em que elas se encontravam antes de 1964 as Telecomunicações eram

verdadeiro caso de Segurança Nacional para nosso país-continente. Na atualidade não é mais assim, contudo existem convênios com o Ministério das Comunicações para a alocação de canais e frequências para as comunicações militares. No caso da Informática a intervenção se deu por causa da visão estratégica da pergunta anterior. Tornava-se mister tomar iniciativas em relação à atividade na tentativa de "não perder o bonde" e, se possível, resguardar nossa capacidade decisória em pelo menos um nicho do vasto espectro do processamento de dados e conseguir conhecimento tecnológico para a produção de semicondutores (circuitos integrados).

### **ROBERTO SATURNINO BRAGA: A SEI ficava só na política?**

Para determinar a moldura da Política de Informática quando nosso país se encontrava quase no zero (salvo a iniciativa da Capre) tivemos que analisar três linhas de ação: 1ª) a do *laissez-faire*, ou seja, deixar que a "mão invisível do mercado" ditasse as regras; 2ª) a de selecionar um nicho de todo o campo do processamento de dados em que pudéssemos ter a capacidade de decidir sobre o que importar (equipamentos completos, conjuntos ou partes), sobre o que tentar desenvolver na indústria nacional. e sobre o que produzir através de *joint-ventures*; 3ª) a de fechar de vez o mercado, atuar no amplo espectro do processamento de dados e enfrentar feroz disputa com as multinacionais, com pequena esperança de sucesso. A decisão não foi difícil: eliminamos os extremos e resolvemos agir salomonicamente na 2ª linha de ação. Para isso a SEI trabalharia à base de atos normativos, quase todos referentes à área de microcomputadores e semicondutores. O primeiro secretário foi o dr. Octávio Gennari Neto que chefiara a Prodesp - Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo; fui o subsecretário; a Digibras era dirigida pelo embaixador Paulo Cotrim.

**JOSÉ PAULO: A fim de me preparar para esta entrevista, conversei com algumas pessoas, inclusive meu irmão, o economista David Kupfer, que é especialista em política industrial. Na academia, identifica-se como**

**um dos problemas a escolha brasileira pelos minicomputadores. O que o senhor tem a dizer quanto a isso?**

A SEI deu continuidade ao programa da Capre, aliás incorporou ao seu efetivo os servidores daquele órgão que desejaram se transferir para Brasília, mas debruçou-se especialmente sobre os microcomputadores. Os minis ficaram, mais ou menos, como paradigmas do limite de *downsizing* a que os fabricantes estrangeiros podiam chegar. Isto foi conseguido pela análise e aprovação das solicitações de importação das citadas empresas. Os computadores de médio e grande porte (*mainframes*) continuaram sendo negociados livremente. É óbvio que tal procedimento deu ensejo a muitas contendas com as multinacionais, mas é interessante notar que as tradicionais empresas daquele tempo (IBM, Olivetti, Burroughs, Unisys, Honeywell e outras) acabaram não envelhecendo, em âmbito internacional e talvez por política empresarial, pelo campo dos microcomputadores. Novos protagonistas entraram em cena, em particular concebidos nas pequenas firmas em garagens das residências do Vale do Silício.

**SATURNINO: Já naquele tempo, e até hoje, ninguém transferia tecnologia. Tinha que se criada, tentada aqui?**

Isso mesmo. Trabalhávamos com pouquíssimas informações; ainda não existia a Internet. Estávamos convictos de que o processamento de dados caminhava para a regionalização, isto é, pequenas máquinas ligadas entre si e todas conectadas a um computador remoto de grande ou médio porte para compilar e consolidar o trabalho dos computadores pequenos, além é claro da miniaturização dos processadores para o grande mercado individual. Transferência de tecnologia era engodo; o máximo que nossas empresas conseguiam do contato com as estrangeiras eram *blueprints* que pouco revelavam. Tornava-se necessário o esforço de P&D aqui no Brasil. Talvez esteja aí a maior deficiência do projeto da SEI: demasiada importância dada ao *hardware* em detrimento do *software*. Os senhores não têm ideia da dificuldade que existia no Brasil para se manufaturar um HD de 10 MB. Quando se compara com os terabytes de hoje é pos-

sível perceber a extensão e profundidade do problema.

No campo dos semicondutores e dos circuitos integrados o problema era ainda maior. Foi muito empregada na época a engenharia reversa para se chegar ao âmago dos projetos. E ainda havia a dúvida se as melhores possibilidades estavam nas memórias (produção em larga escala de circuitos integrados semelhantes) ou nos *chips* customizados (menor escala e destinação mais específica). Devo aqui prestar homenagem ao dr. Jairo Cupertino, diretor de Tecnologia do Grupo Itaú, que despendeu energia pessoal e recursos financeiros do grupo para criar a Itautec (presidida pelo Carlos Eduardo Fonseca – o Karman), empresa que conseguiu chegar a microcomputadores de excelente qualidade e continuaram disputando mercado acirradamente até quando a reserva de mercado caiu, e que tinham percentual elevadíssimo de nacionalização inclusive com chips produzidos pela Itaú Componentes.

**CARMEM: Em 1979 a Telebrás cria a Rede Latino Americana de Computadores (REDLAC) para desenvolver pesquisa na interconexão de redes locais. Esta pesquisa envolveu o centro de pesquisa CPqD - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações em Campinas. Que papel o senhor acha que o CPqD teve nesse início de formação de mão de obra exatamente no momento que não havia transferência de tecnologia.**

A questão das redes surgiu depois de meu afastamento da SEI para a continuação da carreira militar, porém mesmo no meu tempo procuramos interagir com os engenheiros civis que se dedicavam aos campos do processamento de dados e dos semicondutores, como por exemplo os irmãos Ripper, os irmãos Mammana, o prof. Dória, alguns que chegaram trabalhar na SEI. O mais idoso dos Ripper era obcecado por fibras óticas e realizava seu trabalho de pesquisa na Unicamp, onde também pesquisavam os Mammana.

Foi devido a essa interação que ficou evidente a falta de um instituto de pesquisa mais dedicado aos dois campos que pudesse realizar a função de "meio de campo" entre os laboratórios e institutos de pesquisa universitários

e a indústria nacional. Quando me tornei Secretário da SEI substituindo o dr. Gennari que experimentou problemas pessoais e decidiu permanecer por mais tempo em São Paulo, contamos com o apoio do governo Paulo Maluf que atendendo solicitação feita pelos generais Otávio Aguiar de Medeiros e Danilo Venturini, nos cedeu em Campinas as instalações da BRASVACIN, anteriormente destinada à produção de vacinas, e lá criamos e instalamos o Centro Tecnológico de Informática (CTI), que funciona até hoje e para onde o engenheiro Ripper transferiu todo o seu equipamento para "puxar" fibra ótica.

**ROSA: E como foi o relacionamento com o Ministério das Comunicações?**

Muito ruim. Quase sempre competitivo. Desde o início da SEI e em função das informações que havíamos colhi-

também falta de informação. Mesmo nós na SEI caímos na esparrela da preocupação com o Fluxo de Dados Através das Fronteiras - *Transborder Data Flow* - motivo de apreensão até na ONU, que criou Divisão para se dedicar ao perigo da perda da soberania das nações com o tráfego desimpedido de dados sensíveis através das fronteiras. Como se fosse possível controlar tal fluxo na época atual da globalização e das redes de âmbito planetário para a comunicação de dados.

**JOSÉ PAULO: Isso nos anos 80. Sou testemunha. Lembro-me de uma conversa na ONU, em Nova York. O ex-ministro Pedro Malan trabalhava nas Nações Unidas e me deu um livro de capa dura, *Transborder Data Flow*. "Leia esse negócio aqui", me disse. E acho que tenho até hoje em casa esse livro.**

***O fato é que o minicomputador da COBRA não encontrou mercado comprador e passou a ser empregado apenas em repartições do governo e do BB.***

do a duras penas tínhamos como guru o francês Simon Nora que preconizava - e escreveu sobre isso - o casamento obrigatório e indissolúvel da Informática com as Telecomunicações. Ele acreditava piamente na formação de redes em que os dados circulariam em quantidade e velocidades alucinantes, chegando mesmo a cunhar o termo *Télematique*. No Brasil o namoro naquele tempo foi impossível e o casamento impensável. No meu entender, tratou-se de uma questão de preservação de espaços e certa rivalidade. No fim, o casamento teve que acontecer "no cartório e com a presença do delegado", porque premido pelas circunstâncias. E os micros, os *tablets*, os *smartphones* (micronanocomputadores) e outros tantos *gadgets*, assim como a Internet, estão aí para confirmar o matrimônio.

O relacionamento pessoal sempre foi bom com os profissionais de comunicações, afinal sou também do ramo, mas o funcional enfrentou barreiras. Tudo foi

Também o tenho em minha estante e, pior ainda, foi escrito na SEI e divulgado na ONU.

**CARMEM: E a experiência da Cobra, criada em 1974, com o objetivo de desenvolver o minicomputador nacional. Como essa experiência influenciou a elaboração da Política Nacional de Informática e por que o país não conseguiu acompanhar a revolução dos micros a partir da experiência da Cobra?**

Pois é. Fazíamos muita fé na Cobra por dois motivos: primeiro era uma empresa vinculada ao Banco do Brasil (BB); segundo porque ela também fabricava em suas instalações os equipamentos de cifração de mensagens concebidos na Prologo e tinha certa capacitação em semicondutores. O fato é que o minicomputador da Cobra não encontrou mercado comprador e passou a ser empregado apenas em repartições do governo e do BB. A Pesquisa e Desenvolvimento (PGD) da empresa preocu-

pou-se mais com o desenvolvimento de produtos periféricos para utilização na atividade bancária e o projeto de um microcomputador Cobra não se materializou.

**ROSA: Dentro da SEI, quais eram as diretrizes da Política Nacional de Informática? Fiquei surpresa com sua revelação de que o diálogo com o pessoal das comunicações era difícil.**

A moldura da missão da SEI: "Destinar um nicho do processamento de dados em que o Brasil pudesse exercer sua capacidade decisória e fazer o mesmo nas áreas dos semicondutores e circuitos integrados" balizava a Política de Informática de antes da lei específica.

O desacerto com o Ministério das Comunicações perdurou até o desenvolvimento das redes de dados e da privatização do setor de comunicações quando então o casamento foi "na marra". Mas já então não vigorava a Lei da Informática.

O cumprimento da missão da SEI foi se complicando à medida que os semicondutores se infiltraram em quase todos os equipamentos eletrônicos, e os circuitos integrados, em particular os microprocessadores, corações dos micros (*Intel Inside*), foram também sendo instalados numa infinidade de equipamentos: máquinas-ferramentas, caixas de pagamento em supermercados, ATMs, centrais telefônicas, automação bancária, máquina de lavar roupa, para citar apenas alguns. Como discernir o que era microcomputador nesse universo multifacetado?

De alguma forma, graças ao continuado trabalho de divulgação daquilo que objetivávamos e ao estardalhaço produzido pelas diversas contendidas que enfrentávamos, a Informática ganhou inesperada visibilidade, em especial entre os jovens. As Feiras de Informática organizadas no Parque Anhembi, em São Paulo, passaram a ser eventos muito concorridos; as especialidades em Informática, Análise de Sistemas Computacionais e outras correlacionadas eram as primeiras a preencher suas vagas nas admissões universitárias; o setor de serviços (automação de vendas, bancária e até de atividades burocráticas) passou a dar especial atenção à informatização de suas atividades.

**CARMEM: Vamos voltar para trás um pouco, para a aprovação da Lei de Informática. Como foi o debate no Congresso Nacional em torno dessa lei que instituiu a Política Nacional de Informática?**

Quando começou o debate político sobre a Lei de Informática, eu já estava quase no fim de minha missão no CSN, prestes a retornar à força, mas ainda participei das primeiras negociações no Congresso Nacional. Como é bem sabido, o trabalho da SEI tinha aliados e ferrenhos opositores entre os parlamentares. Dentre estes últimos destacava-se o senador Roberto Campos.

**SATURNINO: Era praticamente ele sozinho contra o mundo.**

Não era bem assim. O lobby das multinacionais foi bastante poderoso, porém o senador Roberto Campos, muito inteligente, era, de fato, adversário de porte, articulado, excelente argumentador, muito combativo e, o que é importante, sincero adepto do livre mercado. Foi ele quem organizou um painel sobre Informática no Auditório Nereu Ramos do Parlamento Nacional. Comparecemos como convidados o general Venturini e eu. Auditório lotado. Presidente da mesa o senador Campos. O general anunciou que eu, jovem coronel, apresentaria os dados e de nosso trabalho em tela de projetor de slides ao lado da mesa. No meio da apresentação, ouvi a voz do senador Campos: "Os números que o senhor está apresentando estão todos errados!" Pode-se muito bem aquilatar o espanto que tomou conta de mim. Fiquei paralisado por algum tempo. Enquanto lutava para justificar as fontes em que me baseava, fui salvo pelo senador Fábio Lucena, do Amazonas, sentado na primeira fila: "Questão de Ordem! O Presidente da mesa não pode dirigir perguntas aos convidados!" Acatada a questão pude continuar a apresentação. Foi minha última aparição pública como gestor da SEI.

**ROSA: E a posição da Fiesp em relação a lei de Informática?**

A Fiesp foi excelente. Ela nos apoiou em São Paulo. Existia dentro da Fiesp um assessor estratégico importante e favorável às nossas iniciativas, pois, afinal, elas iam ao en-

contro da indústria nacional, em sua maior parte sediada em São Paulo. Cabe aqui uma observação: a SEI teve muita dificuldade para separar o joio do trigo nas atividades manufatureiras de equipamentos de informática. Como sempre ocorre, no meio dos que se esforçavam verdadeiramente para nacionalizar seus produtos, apareceram os indefectíveis aproveitadores que só visavam o lucro e não tinham a menor preocupação em pesquisar e desenvolver tecnologia. Perdemos algumas batalhas, mas, felizmente, ganhamos a maioria graças às persistentes verificações que efetuamos. Outra grande preocupação nossa era interna: um órgão que impõe barreiras não pode ter em seus quadros quem venda facilidades ou caia na tentação de oferecê-las. Felizmente, o quadro de funcionários era bem pequeno e, tudo indica, que não tivemos este problema.

**ROSA: Com quem vocês contavam? Grupos políticos?**

Com os políticos, nosso contato foi pequeno. Contávamos com o deputado de Santa Catarina, Luiz Henrique, que o presidente Collor, quando escancarou nossas fronteiras, tachou de “Rainha da Sucata”. Os demais parlamentares que se manifestaram em prol da SEI o fizeram de moto próprio

**SATURNINO: Tinha uma deputada de Pernambuco, Cristina Tavares.**

Sim, Cristina Tavares, militante de primeira hora pela causa da Informática nacional.

**SATURNINO: Tinha o senador Henrique Santillo, de Goiás.**

**JOSÉ PAULO: Henrique Santillo, Cristina Tavares eram mais de esquerda.**

**ROSA: Então foi um debate direita-esquerda? Nacionalistas e entreguistas?**

Não. A Cristina Tavares era uma esquerdista de respeito. E nacionalismo é um ponto que aproxima os militares do pessoal da esquerda não extremada. Aspiração comum. Nós militares, ou pelo menos eu, não aceita-

mos os esquerdistas radicais que advogam a existência ditatorial de um só partido, não reconhecem a propriedade privada e desejam todos os meios produtivos da nação nas mãos do Estado.

**ROSA: E a imprensa nessa época, como era?**

Neutra ou ignorante. Pouca atenção dedicou ao assunto.

**ROSA: E sobre as tentativas incipientes de software, como, por exemplo, um programa chamado Carta Certa. Vocês aprovavam?**

A área de software era atribuição da Subsecretaria de Serviços que, durante todo meu tempo como Secretário, foi chefiada pelo Henrique Costabile egresso da área bancária e que, hoje em dia, penso que continua trabalhando nessa atividade. Indubitavelmente, sua atenção sempre esteve muito voltada para o Setor de Serviços, mas também se envolvia com o software inerente aos computadores: aplicativos e sistemas operacionais. A senhora vai desculpar minha falha da memória, mas não me lembro do software Carta Certa.

**JOSÉ PAULO: O senhor acha que a reserva de mercado também foi fortalecida pela crise da dívida externa brasileira nos anos 80? Quer dizer, fechar mercados tinha um ponto de força que era a necessidade de economizar divisas. Isso faz sentido?**

Para mim, pelo menos, não faz. Nem recebi nenhuma instrução neste sentido, pois o segmento de informática era muito insignificante para influir no superávit de importações versus exportações, ou seja, na economia de divisas.

**JOSÉ PAULO: O senhor frisou bastante aqui, que a reserva e a ideia da reserva era apenas para um nicho pequeno do microcomputador. Vou também dar meu depoimento. Em um dado ano, escrevi o relatório anual da Itautec e eu recebi um *briefing*, que era o seguinte, “nosso slogan e nosso ponto estratégico é que nós produzimos do menor chip ao hardware necessário”, passando a ideia de uma empresa verticalizada do começo ao fim. Eu me lembro que foi o primeiro texto**

**que fiz em microcomputador, para minha sorte. Quando o texto foi lido, o Carlos Eduardo Fonseca - Karman, presidente da Itautec, fez um comentário na primeira página: "Tudo bem com esse texto, está bem feito, mas o Dr Olavo [Olavo Setúbal, presidente do banco Itaú, dono da Itautec] não está dizendo agora que nós somos uma empresa horizontal de integração?" Ou seja, era totalmente o contrário do que o sujeito do marketing falou para mim. Parecia não haver clareza estratégica. Pergunto: afinal, a ideia neste nicho do microcomputador era produzir do menor chip ao maior hardware? Essa era a ideia de SEI, da Política Nacional de Informática?**

Eu já exaltei anteriormente o trabalho do dr. Jairo Cupertino e o da Karman que desaguaram no excelente micro Itautec e incluía circuitos integrados produzidos pela Itaú Componentes. O presidente do Grupo Itaú àquele tempo - dr. Olavo Setubal, já falecido - era engenheiro de formação e uma das indústrias mais importantes do grupo era a Decca; não sei se foi a primeira. No depoimento que o senhor fez tem que ser bem entendido o que é Marketing e a realidade do processo produtivo. O Karman, como bom empresário, terceirizava grande parte do processo. É claro que buscava no mercado as partes e componentes com menor valor agregado (vídeo, ventoinhas, fontes de alimentação, cabos, etc.). Agora, os circuitos integrados eram os da Itaú Componentes e o projeto era da Itautec. Pode ser que a estratégia de marketing divulgasse uma horizontalização não existente.

**JOSÉ PAULO: O senhor acha que a Itautec, e também a Scopus, que foi comprada pelo Bradesco, prosperaram porque eram ligadas a bancos, que demandavam redes de computadores e eram um dos principais mercados para os equipamentos?**

Sem dúvida. Os bancos brasileiros sempre foram muito partícipes do processo de nacionalização dos equipamentos periféricos da automação bancária. Claro que no centro de operações dos bancos existiam batalhões de *mainframes* das grandes multinacionais que realizavam o trabalho centralizado de consolidação dos dados en-

viados pelas milhares de agências bancárias espalhadas pelo território nacional. Os grupos Bradesco e Itaú (os dois maiores bancos privados do país) realizaram notável trabalho de automação que eu classificaria como "quase pioneiro" porque, pouco depois, fui viver em Londres e tive experiência decepcionante com a automação dos bancos do Reino Unido, que talvez ainda tenha a oportunidade de relatar.

**JOSÉ PAULO: O Brasil fez esta expansão por causa de leis nacionais. É um país gigante. Os conglomerados são até hoje muito mais avançados em informática, do que inclusive os americanos. Por que lá as leis restringiam a atuação nacional dos bancos.**

Esta pergunta me possibilita narrar a experiência internacional que tive após voltar para o Exército Brasileiro. Logo depois de passar o cargo de secretário da SEI ao coronel Edison Dytz, também engenheiro do IME em Eletrônica, fui nomeado adido militar à embaixada brasileira na Inglaterra, missão gratificante. Ao abrir uma conta corrente no Barclays já tive a primeira surpresa: recebi talão de cheques sem código de barras; depois constatei que o trabalho dos caixas de bancos era na unha, com calculadoras. Um cheque meu apresentado em determinado dia, levava de três a quatro para ser descontado de minha conta; de outro banco, um cheque demorava mais de semana para ser creditado em minha c/c. Fiquei imaginando como seria feita a compensação bancária na madrugada das noites frias na City com aquele volume de cheques sem um sistema de automação. O mesmo ocorria no supermercado do bairro onde eu morava: os caixas trabalhavam com as etiquetas coladas com os preços nos produtos; nada de leitura ótica do código de barras; lá estava a velha calculadora nas mãos dos caixas; só faltava eles utilizarem os ábacos que vi manipulados com extrema destreza nos supermercados (?) existentes na Moscou comunista em 1985. Por isso qualifiquei como "quase pioneira" as nossas automações bancária e dos supermercados, graças aos esforços da Febraban e da Abras, respectivamente.

**ROSA: Quantos anos o senhor ficou na SEI?**

Dois anos como subsecretário e dois como secretário. Depois tive que retornar à força para dar continuidade à minha carreira militar

**ROSA: Que foram os anos que cristalizaram a política de informática.**

Eu diria que foram os anos iniciais e, portanto, ainda careceram de muito esforço para que fosse trilhado um *modus operandi* que nunca se cristalizou por completo, dada à velocidade das mudanças tecnológicas que ocorreram no nosso campo de trabalho. Agora que foram anos de acirradas batalhas, disto não tenho dúvida. E também tempos heroicos.

**SATURNINO: Sabe, vou recordar um pouco aqui. Eu era senador nessa época pelo PDT, e o PDT tinha interesse em ter uma posição um pouco diferente do PMDB, que assumira a frente da reserva de mercado. Conversando dentro do PDT chegamos à seguinte posição. Claro que não seríamos contra, mas nós achamos que a reserva de mercado, estando o governo militar no fim, e quando acabasse, não se manteria.**

Foi o que aconteceu. Ainda se aguentou um pouco ao tempo do governo Sarney, mas depois despencou com o governo Collor.

**SATURNINO: Então nós resolvemos priorizar a Cobra. A reserva de mercado cai, mas se houver um investimento maciço na Cobra. Fazer da Cobra a Petrobras da informática. Mas só que a Cobra também foi...**

... por água abaixo, pois o programa de microcomputadores da empresa definiu devido aos problemas e fatos que antes já descrevi.

**SATURNINO: A nossa ideia, eu conversava muito com o Brizola, é que tem no Brasil uma coisa estratégica, importante, e se não tiver o comando militar não funciona. Porque a força dos interesses...**

A "mão invisível do mercado" é muito forte, mas existem setores tão demandantes de recursos financeiros e

de altíssima tecnologia que sempre precisam ser subsidiados pelo Estado, de um "empurrão". Vejam o caso da Embraer: durante anos a fio ela contou com o mercado cativo da Força Aérea Brasileira, que inclusive muito auxiliava com os engenheiros de Aeronáutica formados pelo ITA. Uma vez privatizada, ela já estava suficientemente "adulta e sadia" para enfrentar o concorridíssimo mercado da produção de aeronaves.

**SATURNINO: Também a Marinha, no enriquecimento do urânio, só conseguiu porque era a Marinha.**

Sem dúvida, senador. O projeto do submarino nuclear da Marinha Brasileira (MB) vem sendo desenvolvido com inestimável ajuda do convênio USP-MB. O fato de os senhores do PDT terem conversado com o líder do partido sobre nossa atividade e até pensado em tornar a Cobra, com investimento maciço, na Petrobras da informática, traz-me uma reflexão: além de ter dado demasiada ênfase ao *hardware*, em detrimento do *software*, por enorme carência de informações que pudessem orientá-la, a SEI foi um tanto *rempli de soi même* não procurando maior diálogo com os políticos. Diálogo que poderia ter sido muito útil

**JOSÉ PAULO: Vou fazer uma pergunta como jornalista provocador. A comunidade científica reputa à reserva de mercado para informática o atraso no desenvolvimento tecnológico do país. O senhor acha que esta é uma conclusão injusta?**

Acho algo injusta a conclusão. No meu entendimento não houve atraso de monta, particularmente no tempo. Talvez ligeiro adiamento. A interação com cientistas, pensadores e engenheiros poderia ter sido maior, mas não por nossa culpa, que vivíamos numa roda-viva de atividades, tendo que "matar um leão por dia". A época dos governos militares não ajudou muito, pois sempre houve desconfianças mútuas entre a intelectualidade e os governos de então. Como já mencionei, um dos pontos bons do trabalho da SEI foi o interesse pelo assunto despertado nos jovens. Nos dias de hoje convivemos com tudo o que há de melhor e de mais adiantado em termos de tecnologia e, mais importante, "entendemos

## ***A “mão invisível do mercado” é muito forte, mas existem setores tão demandantes de recursos financeiros e de altíssima tecnologia que sempre precisam ser subsidiados pelo Estado, de um “empurrão”.***

do riscado” . Posso perceber nossa atividade como quíotesca, como espero poder elaborar um pouco mais na conclusão desta entrevista, mas sempre cito que a nação mais democrática do mundo - os Estados Unidos da América - pretensamente apologistas do livre mercado, contam com a maior reserva de mercado que se pode imaginar: o *Buy American Act*: nenhum órgão do governo norte-americano pode adquirir item algum que não seja manufaturado no território daquele país. A aquisição no exterior só é liberada em casos excepcionais.

### **JOSÉ PAULO: Se o desenvolvimento da informática, das telecomunicações não fosse tão ligado aos militares a história teria sido outra?**

Em termos de telecomunicações, estou convicto de que sim: o salto qualitativo que elas deram após 1964 não poderia ter sido realizado sem o concurso dos militares, pelo motivo anteriormente citado - imensa falta de conhecimento técnico fora da área militar.

### **JOSÉ PAULO: E em informática?**

Em informática talvez, se a Capre despertasse para o novo setor que surgia: o dos microcomputadores, e creio que, fatalmente, despertaria. Mas teria a Capre força suficiente para perseguir com sucesso uma reserva de mercado de minis; teria a força para continuar o esforço na área dos micros? Fica a pergunta. Não tenho resposta. A não ser que aquele órgão pudesse enveredar por caminho ainda não palmilhado, que não a reserva de mercado, para que o país se capacitasse no campo dos computadores pequenos, para não citar o campo dos semicondutores e dos circuitos integrados. Para que possamos comparar o nível decisório e o caminho burocrático para implementar decisões, basta dizer que a Capre foi criada por Decreto do Senado Federal junto à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, ao passo que o secretário das SEI se reportava diretamente ao secretário do Conselho de Segurança Nacional, que

despachava com o Presidente da República duas vezes ao dia, às nove da manhã e à uma da tarde.

### **ROSA: O senhor contou todo esse seu trajeto, os anos em que passou nas comunicações no Exército, e sempre com uma noção bastante nacionalista. O senhor diria que isso existe até hoje nas Forças Armadas brasileiras?**

Sua pergunta me dá a oportunidade de contar um pouco mais do final de minha carreira militar na ativa. Quando promovido a general de brigada, comandeí, em 1990-91, a 11ª Brigada de Infantaria Blindada, com QG na cidade de Campinas, SP, e unidades e subunidades espalhadas pelo território do Estado de São Paulo. Foi então que um major, que servia no Esquadrão de Reconhecimento Mecanizado sediado na divisa entre os Estados de SP e MT, e responsável pela segurança do Complexo gerador de Energia Elétrica de Ilha Solteira, escreveu-me dizendo ser possível ligar microcomputadores das unidades e subunidades da Brigada em rede com protocolo TCP/IP e com a adição em cada extremidade de modem e interface existentes no mercado. Lá estava eu, de novo, envolvido com a Informática e as redes. Autorizei a aquisição dos equipamentos suplementares e constituímos uma WAN jurássica. Evidentemente, a rede utilizava linhas telefônicas discadas do SNT e eram muito dispendiosas, tornando obrigatórias as ligações em horários estabelecidos e com prazo limitado de transmissão de dados. Como general de divisão, fui Diretor de Informática do EB (um carma teosófico, não parece?), ocasião em que tive oportunidade de introduzir o conceito de regionalização do processamento de dados em microcomputadores, a consolidação dos dados em computadores regionais menores e o envio para o QG de Brasília dos dados consolidados para a administração geral do EB. Claro está que o EB e as outras forças singulares realizaram suas aquisições no mercado nacional existente e também se valeram de compras no exterior. Não mais existia a SEI ou a reserva de mercado. Mas o nacionalismo nunca deixou de existir nas Forças Armadas do Brasil.

**JOSÉ PAULO: Vou ler o trecho de uma reportagem publicada no cadernos Link, suplemento de tecnologia do O Estado de S. Paulo, de 2014: "O Brasil atraiu fábricas internacionais de semicondutores no mesmo período que países asiáticos, mas acabou perdendo-as por causa da reserva. Havia sete fábricas de semicondutores no País, controladas por multinacionais: Philips, Motorola, Siemens, NEC, Fairchild, Texas Instruments e National Semiconductors. Entre 1989 e 1992, todas deixaram o País."<sup>1</sup> A afirmação ficou para a história assim. O que aconteceu ali?**

Nessa época eu não estava mais na SEI. Mas, pelo que pude acompanhar de longe, o senhor usou expressão muito forte: "Fábrica de semicondutores". A fabricação de circuitos integrados exige uma parafernália de equipamentos e instalações que tenho certeza não foram implementados no Brasil pelas "fábricas" que o senhor citou. Essa fabricação exige "salas limpas" em grau de limpeza superior às encontradas até em centros cirúrgicos, mecânica de precisão e química fina para a fabricação das placas (algumas com diversas camadas isoladas entre si) e técnicas especiais de soldagem para a montagem dos componentes e conjuntos dos equipamentos eletrônicos, ou seja, os requisitos são tantos que me animo a dizer que os pretensos fabricantes simplesmente importavam chips e conjuntos prontos para a montagem. Tanto assim é que a maioria das "fábricas" acabou engolida pelos grandes fabricantes (Intel, entre eles) que se encarregaram dos projetos de circuitos integrados (memórias e *custom made*) e algumas deixaram a produção em série por conta de países como os tigres asiáticos. Mas eu gostaria de tocar nesse assunto mais adiante.

**JOSÉ PAULO: A mesma reportagem compara o que ocorreu aqui, na época, com o desenvolvimento do setor em um "tigre asiático": "A fábrica da Philips foi instalada no Recife em 1974. No mesmo ano, foi instalada uma unidade em Kaoshiung, em Taiwan. As duas tinham a mesma capacidade inicial de produção, de 50**

**milhões de circuitos integrados por ano. A fábrica brasileira foi obrigada a congelar a produção. Cinco anos depois, Taiwan já produzia 1 bilhão de circuitos integrados ao ano". O que aconteceu lá, o que aconteceu aqui?**

Insisto em dizer que a pergunta formulada é sobre matéria que não acompanhei de perto por não estar mais na SEI. Fico com a sensação de que, se houve mesmo uma fabricação em série desse porte, só pode ter sido de circuito integrado de aplicação extremamente grande, como as memórias. Neste caso, deve ter sido tomada a decisão sobre o dilema já citado anteriormente: memórias ou *custom made*? Taiwan, como o senhor bem sabe, é um dos tigres asiáticos sobre os quais pretendo me estender um pouco mais adiante

**JOSÉ PAULO: E a Internet?**

**CARMEM: Sobre a Internet, gostaria de perguntar o seguinte, a consolidação do TCP/IP (Transmission Control Protocol/Internet Protocol) como protocolo de comunicação para fluxo de dados transfronteira ocorreu nos anos 1990. Porém, o OSI - Open System Interconnection - foi apoiado pelo Brasil em fóruns internacionais durante um período nos anos 1980. Houve relação disso com a PNI? E outra coisa. Qual o papel do Brasil, e da SEI em particular, em fóruns internacionais no debate sobre uma nova ordem mundial de informação e comunicação, que acabou dando na Internet?**

As redes vieram bem depois de minha gestão da SEI. No meu tempo, os bancos e os supermercados utilizavam o SNT para a transmissão de seus dados e, na ocasião, avultaram de importância os equipamentos que serviam de interface entre os grandes computadores e as telecomunicações. Uma empresa norte-americana se especializou nesses equipamentos de comunicações e outros correlatos – a Cisco – dominando absolutamente o mercado e ainda exercendo expressivo protagonismo nos dias de hoje. A SEI de então se julgou totalmente in-

1. <http://link.estadao.com.br/noticias/geral,sobrou-pouco-da-epoca-da-reserva-de-mercado,10000030238>

capacitada para intervir nesse campo. Sabíamos que as redes seriam o futuro do processamento de dados, afinal tínhamos, desde o início, Nora da *Télematique* como nosso guru. Ainda peguei o começo dos trabalhos sobre o desenvolvimento de protocolos de comunicações (TCP/IP era abreviatura muito ouvida), e curioso foi testemunhar a quantidade de técnicos e engenheiros brasileiros que se envolveram com tal desenvolvimento o qual, como os senhores sabem, contemplam diversas camadas à medida que os níveis das comunicações de dados se tornam mais complexos. À distância, fui seguindo o crescimento das redes. O genro que morou comigo em Londres, enquanto fazia mestrado e se doutorava na Inglaterra, comunicava-se com os colegas engenheiros no Brasil através de uma rede que julgo chamar-se ARPANET, muito lenta e logo aperfeiçoada. Depois veio a enxurrada de tipos de redes: LAN, WAN (da qual fui usuário jurássico), WLAN, MAN, SAN, PAN, EPN & VPN, até desembocarmos na Ethernet e na formidável Internet. Nessa altura, não existia mais SEI, Digibras, reserva de mercado e congêneres. O SNT com sua espinha dorsal que se utilizava até das comunicações troposférica para cobrir enormes distâncias, envelheceu; os satélites de comunicações globalizaram, de fato, a transmissão e a recepção de quantidades incríveis de sinais, inclusive dados digitais. O mundo ficou menor. A informação disseminou-se e ficou ao alcance de todos.

### **ROSA: Seria possível fazer-se uma síntese da atuação da SEI?**

Posso tentar uma conclusão sobre os quatro anos em que trabalhei na SEI, mas não tenho certeza se serei bem-sucedido. Vou começar como uma historinha que parece não ter nada a ver com o que debatemos: em 1967, quando desembarquei pela manhã em Nova York e deveria seguir no dia seguinte para Fort Monmouth, New Jersey, para o curso Avançado de Comunicações, me hospedei em hotel próximo a Times Square. Levava comigo conselho estrito de oficial que me antecederia: "Não compre nada nas lojas de Times Square. É tudo *made in Japan*. Um monte de bugigangas e porcarias eletrônicas muito mal copiadas". De fato, as vitrines das lojas esta-

vam abarrotadas de produtos eletrônicos *made in Japan*, e o comércio era visivelmente feito por vendedores inconfiáveis. Não comprei coisa alguma. Hoje em dia, eu me orgulharia em ter na minha casa um produto eletrônico genuinamente fabricado no Japão. O que ocorreu? Os nipônicos, com sua inquestionável capacidade para copiar e miniaturizar, aproveitaram a oportunidade para conhecer e melhorar. Transformou-se em potência tecnológica. Vale lembrar que, terminada a Segunda Guerra Mundial (1945) e talvez movidos por algum remorso, os Estados Unidos injetaram substanciais recursos financeiros no Japão através do Plano MacArthur; semelhante ao Plano Marshall para a Europa, porém em escala mais modesta.

A ONU, que já se interessava pelo assunto da transferência de tecnologia para os países não desenvolvidos ou em desenvolvimento (os BRICS de hoje), deve ter bem anotado o processo japonês de capacitação tecnológica e, logo depois, criou uma Divisão para estudar casos como aquele e outros que por ventura surgissem. A mesma Divisão que sugeriu que nós estudássemos mais a fundo com o *Transborder Data Flow*.

Poucos anos decorreram para que o Brasil se esforçasse em processo diferente com o mesmo intuito de capacitar-se tecnologicamente em nicho dos processadores digitais de dados e no campo dos semicondutores e circuitos integrados. A ONU, mais especificamente a Divisão criada, se interessou pelo assunto e passou a nos acompanhar de perto. Diversas foram as vezes que recebemos visitas de servidores curiosos daquela divisão que nos crivavam de perguntas: O mercado interno brasileiro é suficientemente forte para bancar a aposta? Como suportar a pressão das multinacionais? Qual o apoio recebido do Congresso Nacional? E tantas outras. Para ser honesto, nem todos eles acreditavam no sucesso do programa, porém, seguramente, nos transformamos em *case study* das Nações Unidas a ser monitorado.

A Índia daquele tempo já era tecnologicamente avançada em determinadas áreas, tais como processamento digital de dados e energia nuclear. Infelizmente, o país não teve capacidade industrial para absorver toda aquela massa de seus cidadãos excepcionalmente formados. E a

Índia se transformou em exportadora de cérebros. O Brasil foi um dos felizes destinos de gente tão qualificada que, ainda hoje, presta inestimáveis serviços em nossas universidades e empresas. Mais recentemente, aquele país experimentou tremendo "boom" na produção de software e também tem se destacado nos *call centers* terceirizados por grandes complexos industriais de países desenvolvidos (até do Japão, por exemplo). Um comprador de micro da Hitachi, ao ligar para um *call center* da empresa para resolver problema de pós-venda, é possível que seja atendido por operador em Bangalore, Índia, e resolvido a situação. A ONU deve ter também registrado o processo

Depois apareceram os "tigres asiáticos", entre os quais se destacam Taiwan, Coreia do Sul e Tailândia. Eles ofereciam, tentadoramente, o preço baixo de um dos fatores da produção: a mão de obra. Não tardou para que as multinacionais utilizassem os "tigres" na produção em larga escala de seus produtos. Todavia, a capacitação tecnológica dos "tigres", seja pela cópia, seja pelo disciplinado aprendizado, ou por *spin-off*, passou de simples produtores em série à manufatura de produtos com tecnologia própria. Nos dias atuais, os "tigres", em particular Coreia do Sul e Taiwan, concorrem acirradamente com seus produtos no mercado internacional com os países tecnologicamente desenvolvidos. Outro *case study* para a ONU.

Por último eu gostaria de citar os chineses com os artigos *made in China*. Esses produtos não só invadiram os mercados internacionais como também já agregam muito mais tecnologia do que as bugigangas e porcarias japonesas de 1967. Claro está que o país enfrenta discrepâncias muito diferentes das dos países antes citados, salvo talvez a Índia: governo de um só partido, demasiadamente forte e nada democrático, população astronômica alta, produção centralmente dirigida e fabulosa quantidade de habitantes (quase a metade) sem acesso às benesses do desenvolvimento tecnológico. Mas não deixa de ser outro *case study* para a ONU. Será que a China vai chegar lá?

Como se vê existem diferentes caminhos a trilhar para a capacitação tecnológica. O do Brasil se esgotou por não ter sido concluído ou chegado a posição irreversível antes do fim dos governos militares e do Governo de José Sarney

que pode ser considerado "período de transição".

Quando, vez por outra, medito sobre o passado chego a imaginar que o exemplo dos "tigres asiáticos" poderia ser aqui emulado. Por que não replicar a Zona Franca de Manaus no Nordeste e no Centro-Oeste do Brasil? Para falar francamente, a Suframa só colocou obstáculos para a consecução da missão da SEI sendo pouco exigente no índice de nacionalização de seus produtos, incluindo nessa porcentagem o papelão, o papel-bolha e a madeira dos *pallets*, dentre outros expedientes, e sendo também muito condescendente na fiscalização da internação dos equipamentos que controlávamos. Creio que temos recursos humanos muito bem capacitados para absorver tecnologia, desde que seja *in loco*. Acredito também que ainda há tempo para formar *joint-ventures* salutaras nas zonas francas citadas, que correriam para aliviar o desemprego nessas regiões mais carentes do país, além de alimentar nosso vigoroso mercado interno com equipamentos sofisticados e atualizados sem concorrência fratricida com a indústria nacional. Para tanto, é evidente, seria necessária vontade política.

Quanto ao desempenho da SEI, tenho para mim que valeu a pena; foi heroico, briguento, cerceou atividades, fomentou outras tantas, foi muito honesto em seus propósitos. Cometeu equívocos, repito, por carência de informações, contrariou a norma do livre mercado por visualizar que, operando num setor estreito do amplo espectro do processamento digital de dados e na área dos semicondutores, poderia conseguir capacitação ampla na tecnologia da informação; não deu a devida atenção ao software, que só exige lápis e boa cabeça. Mas também ofereceu os bons resultados já explicitados.

Dou-me por muito feliz por ter participado desse esforço e poder estar hoje aqui contando, da minha perspectiva, a história. Já se passaram quase quarenta anos e hoje foi uma das poucas vezes em que tive a oportunidade de recordá-la com o que minha memória possibilitou. Por isso, sou muito agradecido. Foi um prazer tê-los aqui.

**ROSA: Obrigada, general.**

§



## ***Macroeconomia do Desenvolvimento: uma perspectiva keynesiana***

*De José Luís Oreiro*

Rio de Janeiro: LTC Editora, 2016.

### **|| Guilherme Jonas Costa da Silva<sup>1</sup>**

**O** Prof. José Luís Oreiro é um dos economistas mais talentosos e produtivos da sua geração. Eu tive o prazer de conhecê-lo na Universidade Federal do Paraná, como professor de macroeconomia e orientador da minha dissertação de mestrado. Na oportunidade, eu tive contato com algumas das teorias organizadas neste livro e suas contribuições para este debate, que foram fruto do trabalho desenvolvido em parceria com vários co-autores, alunos e professores.

O livro escrito pelo Prof. José Luís Oreiro apresenta o debate em torno da macroeconomia do desenvolvimento numa perspectiva keynesiana, que é um dos mais férteis da atualidade. Em particular, o livro organiza o debate e apresenta o estado da arte, fundamental para aqueles que desejam aprender um pouco mais da teoria keynesiana do crescimento.

Como afirma o Prof. Fernando Cardim no preâmbulo, o livro é “uma peça fundamental na consolidação de um novo paradigma, já que permite a divulgação dos resultados já obtidos de forma consistente, para que futuros pesquisadores entendam a coerência do programa de pesquisa e seus interesses dentro deste”.

Este livro é particularmente interessante porque o autor vai além do manual, já que mostra a teoria e sua aplicação às economias em desenvolvimento, com especial atenção à economia brasileira.

As principais contribuições do livro estão relacionadas à discussão sobre a relação entre ciclo e tendência de longo prazo e o papel do regime de política macroeconômica para o crescimento econômico. Para os keynesianos, a política macroeconômica desempenha um papel importante na determinação da tendência de crescimento das economias capitalistas no longo prazo, em função do fenômeno da “dependência de trajetória”.

A teoria keynesiana afirma que o crescimento é induzido pelas condições de demanda prevalentes na economia, já que as flutuações cíclicas e a tendência de longo prazo são ambas afetadas pelas condições de demanda.

Essa questão é central, já que a macroeconomia do desenvolvimento é o esforço no sentido de integrar a nível teórico o “ciclo e a tendência”, com o objetivo de:

“analisar o impacto da condução da política macroeconômica e, mais especificamente, do regime de política macroeconômica sobre a trajetória de crescimento de longo prazo das economias desenvolvidas e em desenvolvimento.”

(OREIRO, 2016, p. 14)

**1.** Professor Adjunto do Instituto de Economia e Tutor do Grupo “PET Economia” da Universidade Federal de Uberlândia.  
Email: guilhermejonas@yahoo.com.br

Assim, nota-se que as políticas monetária, fiscal, cambial e salarial, na perspectiva keynesiana, afetam sobremaneira o crescimento do produto de uma economia, o que torna inaceitável a divisão tradicional da macroeconomia entre “curto prazo”, no qual as questões relacionadas à demanda agregada são relevantes, e “longo prazo”, no qual essas questões não possuem relevância alguma.” (DUTT e ROS, 2007, p. 97 *apud* OREIRO, 2016, p. 142)

Essa proposta keynesiana contraria os argumentos de alguns ortodoxos, já que estes defendem, principalmente, a necessidade de adotar políticas do “lado da oferta da economia” com vistas a estimular o dinamismo da produtividade total dos fatores de produção. Evidentemente, os economistas da tradição keynesiana não compram essa ideia porque acreditam que o longo prazo é apenas uma sucessão de curtos prazos.

O argumento keynesiano diz que a adoção de um modelo *export-led* exige:

“a implantação de um regime de política macroeconômica capaz de conciliar a obtenção de uma taxa de inflação relativamente baixa e estável, com uma taxa real de câmbio competitiva e estável ao longo do tempo, uma taxa real de juros inferior à taxa de retorno do capital, um déficit público como proporção do PIB próximo a zero e um crescimento dos salários reais próximo ao ritmo de crescimento da produtividade.” (OREIRO, 2016, p. 143)

Nesse contexto,

“a expansão acelerada da demanda agregada num contexto de juros reais baixos e estáveis induz os empresários a realizar grandes investimentos na ampliação e modernização da capacidade produtiva, permitindo assim que a oferta agregada se ajuste ao ritmo de expansão da demanda agregada, o que contribui para manter a inflação sob controle.” (OREIRO, 2016, p. 143)

O desenvolvimento desigual prevalecente entre os

países capitalistas desenvolvidos e em desenvolvimento é a questão central explorada no livro, que pode ser superada por meio da compreensão do regime de política macroeconômica ideal, já que esse torna possível melhorar o nível de renda das nações de desenvolvimento médio.

Em economias abertas que não possuem moeda de reserva internacional, as exportações são o motor do crescimento econômico de longo prazo, uma vez que o investimento e o progresso técnico se ajustam ao crescimento esperado da demanda. A população e a força de trabalho não são um problema, uma vez que a escassez de força de trabalho pode ser sanada, principalmente, por intermédio da imigração de trabalhadores de países estrangeiros. Com efeito, a taxa de crescimento das exportações é a variável exógena por excelência, de modo que, para a teoria keynesiana, o crescimento de longo prazo deve ser puxado pelas exportações. Assim, as diferenças nos níveis de renda per capita entre os países refletem as diferenças no dinamismo exportador.

O dinamismo do setor exportador está relacionado a dois fatores: o grau de especialização produtiva e o conteúdo tecnológico das exportações. O primeiro depende criticamente da taxa real de câmbio, já que com uma taxa mais apreciada do que a taxa de câmbio industrial, o processo de desindustrialização pode acontecer, reduzindo a elasticidade-renda das exportações. O segundo fator depende do hiato tecnológico, que afeta fortemente a elasticidade-renda das exportações.

Os *policy makers* devem assegurar que não haja um descolamento entre a taxa de câmbio real de equilíbrio industrial e a taxa de câmbio de equilíbrio em conta corrente, o que tornará esta última mais apreciada do que a primeira, fenômeno conhecido como doença holandesa. Dessa forma, a taxa de câmbio real irá se apreciar, dando origem a uma mudança

estrutural perversa na economia, com a desindustrialização e a reprimarização da pauta exportadora, comprometendo a razão das elasticidades-renda das exportações e importações, tal como definidas pela “Lei de Thirlwall”. Assim, a restrição ao crescimento de longo prazo tem sua origem nessa tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio.

Para os keynesianos, um regime de política macroeconômica ideal pode ser sintetizado da seguinte forma:

- No que se refere à política fiscal, o seu papel deve ser compatibilizar a manutenção da relação Dívida/PIB num patamar baixo com a estabilização do nível de atividade econômica.
- A política salarial deve ser compatível com a estabilidade da distribuição funcional da renda no longo prazo. Com efeito, a taxa de crescimento salarial não deve ser regulada pela taxa de crescimento da produtividade do trabalho ao longo do tempo.
- O regime de crescimento do tipo *export-led* depende criticamente da capacidade da política cambial de gerar uma taxa real de câmbio competitiva a médio e longo prazos. Para tanto, esta deve evitar que a ampliação dos fluxos de capitais externos imponha uma tendência à apreciação da taxa real de câmbio, comprometendo assim a competitividade das exportações, o que daria ensejo a (ou aprofundaria) um processo de desindustrialização.
- O papel da política monetária será o de manter a taxa de inflação em patamares baixos e estáveis, bem como o de suavizar as flutuações da taxa de crescimento em torno da meta de crescimento de longo prazo, mantendo uma taxa real de juros relativamente baixa na comparação internacional.

A condução da política econômica conforme preconizado pela teoria keynesiana pode conduzir o

país a uma trajetória sustentável de crescimento no longo prazo. Assim, deve-se evitar que os ciclos políticos interfiram no rumo desejado para o regime ideal de política econômica.

Mais uma grande contribuição do livro, raramente encontrada em manuais, é a aplicação da teoria à realidade de uma economia. O debate em torno dos regimes de política macroeconômica no Brasil é apresentado de uma forma muito didática, desde o tripé macroeconômico até a nova matriz macroeconômica do governo Dilma Rousseff, destacando sempre os erros e os acertos de cada regime para que o leitor acompanhe o raciocínio proposto, que mostra a factibilidade do modelo *export-led* de crescimento. Assim, este livro também será muito útil nas disciplinas de economia brasileira contemporânea porque são verdadeiras aulas de economia brasileira.

O tripé macroeconômico, amplamente conhecido, prevalecente de 1999 a 2005, era constituído de metas de inflação, manutenção de superávit primário e flutuação relativamente livre da taxa de câmbio, que tinha como principal objetivo a estabilidade da taxa de inflação. O crescimento econômico no período em questão não agradou, quando comparado ao período anterior, resultado das taxas de juros elevadas e da redução da taxa de investimento.

Ciente disso, o governo brasileiro, em 2006, flexibilizou esse tripé com a redução do superávit, a eliminação sistemática de metas de inflação declinantes e o acúmulo de reservas internacionais. Na época, a taxa de câmbio passou a ser administrada por intermédio das reservas internacionais e o governo implantou a política de reajuste do salário mínimo.

Nesse contexto, torna-se evidente o descolamento das políticas monetárias, fiscal, salarial e cambial, que tornaram os objetivos de aceleração do crescimento, controle da inflação e estabilidade da taxa de câmbio

inconsistentes entre si. A manutenção de taxas de juros elevadas contribuiu para a apreciação da taxa real de câmbio, que favoreceu o controle da inflação no período, mas comprometeu o saldo comercial e a conta de transações correntes.

Em 2008, com o aprofundamento da crise financeira internacional, a economia brasileira implementou um modelo de desenvolvimento voltado para dentro, com a redução dos impostos e ampliação dos gastos, a forte expansão do crédito bancário e o aumento do salário mínimo. O governo brasileiro apostava que essas políticas estimulariam os investimentos por parte dos empresários, permitindo um aumento simultâneo da capacidade produtiva e da produtividade do trabalho. A ideia era possibilitar um elevado crescimento do produto e dos salários, com a inflação controlada. Entretanto, segundo o autor:

“Esse regime gerou um *trade off* entre competitividade externa e estabilidade da inflação. Assim, esse regime pode ser caracterizado como “desenvolvimento inconsistente”. (OREIRO, 2016, p. 198)

No final de 2011 e início de 2012, o país teve a oportunidade de resolver o dilema. Nesse momento, a economia brasileira implantou a chamada “nova matriz macroeconômica”, que iniciou um longo ciclo de redução da taxa básica de juros e a desvalorização gradual da taxa de câmbio. Contudo, a nova matriz não logrou êxito por dois motivos: i) a desvalorização não foi suficientemente forte para eliminar a sobrevalorização da taxa de câmbio real; e ii) a taxa de real de juros permanecia em patamares elevados. (OREIRO, 2016, p. 199-200).

Do exposto, a análise apresentada no livro demonstrou que os regimes de política econômica prevalentes no Brasil pós-metas de inflação não foram compatíveis com o regime de crescimento do tipo *export-led*, o que comprometeu o potencial de

crescimento da economia brasileira na maior parte do período em consideração. Assim, o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff se inicia com um processo estagnação, um forte desequilíbrio fiscal e grandes desafios para a condução da política econômica.

Na minha opinião, este livro será considerado rapidamente uma referência para as disciplinas de macroeconomia do desenvolvimento e economia brasileira contemporânea, pelo pioneirismo na organização do debate, bem como pelas diversas contribuições e aplicações apresentadas, que apontam os caminhos já trilhados pelos economistas e os debates que devem ser enfrentados nos próximos anos.

§

## O Centro, sua criação e evolução

O Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento foi fundado há dez anos, em 22 de novembro 2005, com a missão precípua de participar e enriquecer o debate sobre estratégias para o desenvolvimento, especialmente o do Brasil e da América Latina, seguindo a linha de pensamento do seu patrono, Celso Furtado.

Sua criação constitui justa homenagem à memória de um dos maiores economistas do século XX. Intelectual e homem público, Furtado transformou-se em referência mundial na luta contra o subdesenvolvimento. Por mais de meio século sua produção intelectual exerceu uma extraordinária influência na formação da consciência crítica na América Latina. A ele se deve a

compreensão de que as estruturas de poder e de produção precisam ser modificadas para que o desenvolvimento possa romper a lógica da dependência e da concentração de riqueza. As assimetrias apontadas por Furtado desde o final dos anos 1940, entre as nações e dentro de cada nação, foram acentuadas pelas novas condições do capitalismo mundial. A agenda do desenvolvimento supõe permanente adequação às transformações ocorridas na economia e nas sociedades nas últimas décadas. Mas persiste o desafio de construir as instituições incumbidas de conciliar os impulsos criativos da ação privada com os princípios republicanos de igualdade e liberdade. Esse era o sonho de Furtado e é a tarefa do Centro que leva seu nome.

# Atividades

A programação do Centro, elaborada pela diretoria em consonância com o Conselho Deliberativo, aprovação da Assembleia Geral e patrocínio dos Associados Patronos (BNDES, Caixa, BNB e Adece), tem se interessado predominantemente, mas não só, por estudos de macroeconomia, economia internacional, políticas sociais, desenvolvimento regional e integração sul-americana, e ao pensamento e obra de Celso Furtado, cujo acervo bibliográfico está todo catalogado e aberto ao público.

## O CENTRO CELSO FURTADO TEM REALIZADO IMPORTANTES ATIVIDADES:

- NA ÁREA DE FORMAÇÃO, destacam-se os cursos de macroeconomia e desenvolvimento em diferentes cidades do país. O Centro já concedeu, também, dezenas de bolsas de pós-graduação com teses ligadas ao tema do desenvolvimento;

- NA ÁREA DE PUBLICAÇÕES, ressaltam-se a edição regular da revista acadêmica Cadernos do Desenvolvimento; as coleções Arquivos Celso Furtado, Economia Política e Desenvolvimento, e Pensamento Crítico; e vários livros considerados seminais para o estudo do desenvolvimento, como “Brasil, sociedade em movimento”. Esta obra, que comemorou, em 2015, os 10 anos de atividades do Centro Celso Furtado, é uma coletânea de 45 artigos de pesquisadores nacionais e internacionais, que refletem sobre os obstáculos, as aspirações e reivindicações do modelo de desenvolvimento brasileiro.

- NO DEBATE SOBRE O SEU GRANDE TEMA, houve dezenas de seminários e encontros sobre assuntos da atualidade e, a cada dois anos, congressos internacionais em que seus mais de duzentos sócios debatem os grandes temas do desenvolvimento do país e do mundo.

## Site e redes sociais

O Centro Celso Furtado mantém três sites: o do Centro, o da Biblioteca Celso Furtado e o de “Cadernos do Desenvolvimento”. Seu site tem versões em inglês e em espanhol. O Centro também está presente nas redes sociais Facebook e Twitter, e tem no YouTube um Canal Centro Celso Furtado que divulga todos os vídeos de seus eventos.

O portal do Centro Celso Furtado se conecta a outros sites, como o da Rede de Cidades Médias, o da Rede de Desenvolvimento, o do Procondel (site de pesquisa documental da Sudene), etc.

## §

[www.centrocelsofurtado.org.br](http://www.centrocelsofurtado.org.br)  
[www.bibliotecacelsofurtado.org.br](http://www.bibliotecacelsofurtado.org.br)  
[www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)



Curta nossa página:  
[www.facebook.com/centrocelsofurtado](https://www.facebook.com/centrocelsofurtado)



Siga-nos:  
[www.twitter.com/centrocfurtado](https://www.twitter.com/centrocfurtado)



Acesse nosso canal:  
[www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1](https://www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1)

## The Center, its creation and its evolution

The International Celso Furtado Center for Development Policies was inaugurated over ten years ago, on November 22 2005, and its principal mission was to take part in and help enrich the debate regarding different strategies for development, in line with the views of its patron Celso Furtado, and especially that of Brazil and Latin America.

The Center's creation represented an important tribute to the memory of one of the most important economists of the 20th Century. Both an intellectual and a public figure, Furtado became a worldwide reference in the struggle against underdevelopment. For over fifty years, his intellectual output exerted an extraordinary influence on the shaping of a critical conscience in Latin America. We owe him our understanding of the fact that structures of power and production need to be modified in order to enable development to break with the logic of dependence and the concentration of wealth. The asymmetries highlighted by Furtado from the late 1940s on, between nations and within nations, were accentuated by the new conditions imposed by global capitalism. The development agenda assumes there to be on-going adaptations to the transformations that have taken place in the economy and in society in recent decades. However, the challenge remains to build the institutions entrusted with reconciling the creative impulses of private initiative with the republican principles of equality and liberty. This was Furtado's dream and the task that the Center that bears his name has taken upon itself.

## Activities

The Center's program has been compiled by its Board of Directors in conjunction with the Deliberative Council, with the approval of the General Assembly and the sponsorship of its Associate Patrons (BNDES, Caixa Econômica Federal, BNB and Adece). It is primarily, although not exclusively, ocused on the study of macroeconomics, international economics, social policies, regional development and South American integration, and on the works and ideas of Celso Furtado, whose bibliographic archives have been fully catalogued and are available to the public.

### THE CELSO FURTADO CENTER HAS BEEN INVOLVED IN SOME IMPORTANT ACTIVITIES:

- IN THE AREA OF EDUCATION, where one should highlight the courses offered on macroeconomics and development in different cities across the country. The Center has also

already conceded dozens of post-graduate scholarships to students whose theses are linked in some way to the subject of development;

- IN THE AREA OF PUBLICATIONS, where one should highlight the regular publication of the academic magazine, the *Cadernos do Desenvolvimento* (Development Journals); the collections entitled *The Celso Furtado Archives*, *Political Economy and Development* and *Critical Thinking*; and a number of books considered to be seminal to the study of development, such as "Brasil, sociedade em movimento" (Brazil, a society on the move). This work, which in 2015 commemorated ten years of the Celso Furtado Center's activities, is a collection of 45 articles by national and international researchers who reflect on the obstacles, the aspirations and the demands of the Brazilian development model.

- IN THE DEBATE OVER ITS MOST IMPORTANT TOPIC, where dozens of seminars and meetings have been held to discuss pertinent subjects of the day and, every two years, international congresses have been organized at which the Center's more than two hundred partners have been able to debate leading subjects relating to development in Brazil and around the world.

### Website and social networks

The Celso Furtado Center has three websites: that of the Center itself, that of the Celso Furtado Library and that of the "Cadernos do Desenvolvimento". Its website also has versions in English and Spanish. The Center is additionally present on the social networks Facebook and Twitter and runs a Celso Furtado Center Channel on YouTube where it publishes videos of all its events.

The Celso Furtado Center portal has links to other websites, such as that of the Rede de Cidades Médias (Medium-sized Cities Network), that of the Rede de Desenvolvimento (Development Network), that of Procondel (Sudene document research website), etc.

## §

 Like our page:

[www.facebook.com/centrocelsofurtado](http://www.facebook.com/centrocelsofurtado)

 Follow us:

[www.twitter.com/centrocfurtado](http://www.twitter.com/centrocfurtado)

 Visit our channel:

[www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1](http://www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1)

# Biblioteca Celso Furtado

Reunindo o acervo formado por Celso Furtado ao longo de sua vida acadêmica e profissional, a Biblioteca Celso Furtado possui uma coleção de mais de onze mil volumes que refletem as disciplinas que o fascinaram desde jovem: história, literatura, economia, ciências sociais, filosofia, cultura. E, principalmente, o desenvolvimento econômico, com foco no Brasil e na América Latina.

Celso Furtado (1920-2004) nasceu na Paraíba, formou-se em direito no Rio de Janeiro e, aos 22 anos, entrou para o serviço público como técnico de administração e organização. Depois do doutoramento em economia, em Paris, morou dez anos no Chile, onde integrou a equipe fundadora da 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. A Biblioteca Celso Furtado também inclui a coleção do CICEF e uma Videoteca com DVD's e gravações das atividades acadêmicas do Centro Celso Furtado. Dois destaques da BCF são o Banco de Teses sobre Celso Furtado, com cerca de 40 trabalhos de mestrado e doutorado, quase todos disponíveis on-line, e, inaugurado em 2013, o Banco de Artigos sobre Celso Furtado, com cerca de 200 textos on-line, de autores brasileiros e estrangeiros que escreveram sobre sua vida e sua obra. Consulte o site [www.bibliotecacelsofurtado.org.br](http://www.bibliotecacelsofurtado.org.br).

## SERVIÇOS

- Acesso às bases de dados por internet
- Consulta ao acervo (local e *on-line*)
- Reprodução de documentos
- Levantamentos bibliográficos
- Empréstimo da Coleção CICEF
- Sugestões de aquisições de obras para o acervo
- Videoteca

## BIBLIOTECA CELSO FURTADO

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

Bibliotecária: Aline Balué  
[biblioteca@centrocelsofurtado.org.br](mailto:biblioteca@centrocelsofurtado.org.br)

## HORÁRIO

De 2ª a 6ª feira, de 10h às 13h e de 14h às 18h

## The Celso Furtado Library

Bringing together a collection built up by Celso Furtado over the course of his personal, academic and professional life, the Celso Furtado Library contains more than eleven thousand volumes, which between them reflect the subjects that fascinated him from early on in his life: history, literature, economics, social sciences, philosophy, culture, and principally, economic development, with a focus on Brazil and Latin America.

Celso Furtado (1920-2004) graduated in Law and joined the civil service as an administration and organization technician. After he got his PhD in economics, in Paris, he moved to Chile where he lived for ten years, and where he was one of the founding members of ECLAC (CEPAL). While there, he expanded the scope of the interests that would later guide his activities as an intellectual, professor and public figure: understanding Brazil and the study and theory of development. During the 1960s, he implemented and ran Sudene (Superintendency for the Development of the Northeast), and was Minister for Planning. During his twenty years in exile, he taught development economics and Latin American economics at the universities of Paris, Cambridge, Yale, American and Columbia. During the 1980s, he was Brazil's Ambassador to the EEC (European Economic Community), and Minister of Culture.

The year of 2006 saw the start of efforts to organize Celso Furtado's personal collection, with the transfer of books from his apartments in Rio de Janeiro and Paris, and the processing of the collections that today make up the Library, located at the headquarters of the International Celso Furtado Center for Development Policies, and inaugurated in 2009.

The Celso Furtado Library brings together all the intellectual output of the man whose name it bears, in Portuguese and a dozen other languages, an important collection of articles and books about Celso Furtado, academic magazines about economics, Latin America and Brazil going back to the 1940s, and important reference works in the field of social sciences. The Celso Furtado Library is also home to the CICEF collection and to a video library with DVD's and recordings of the Celso Furtado Center's academic activities. Two important features of the Library are its Databank of Theses about Celso Furtado, which contains around 40 master's and doctorate theses, almost all available online, and, its Databank of Articles about Celso Furtado, set up in 2013, which has around 200 texts available online by both Brazilian and international authors on the subject of his life and works. Please access the website [www.bibliotecacelsofurtado.org.br](http://www.bibliotecacelsofurtado.org.br).

### SERVICES

- Access to the Library databases via internet
- Archive consulting access (in loco and on-line)
- Copying of documents
- Bibliographical surveys
- Lending of the CICEF Collection
- Suggested acquisitions of works for the collection
- Video library

### ADDRESS

Av. Rio Branco, 124 – 13º andar.  
Edifício Edison Passos. Centro - 20040-001  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
Librarian: Aline Baluê

[biblioteca@centrocelsofurtado.org.br](mailto:biblioteca@centrocelsofurtado.org.br)

### OPENING HOURS

From Monday to Friday, between 10:00 and 13:00,  
and 14:00 and 18:00

## Submissão de artigos

1. *Cadernos do Desenvolvimento* é uma publicação semestral, do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, destinada a divulgar artigos que tenham como foco o tema do desenvolvimento em suas diferentes dimensões (econômica, política, social, institucional, histórica, territorial, cultural, ambiental, jurídica, no plano das relações internacionais etc.), em sintonia com as preocupações registradas na obra e na trajetória de Celso Furtado.
2. Serão aceitos para submissão artigos bem estruturados que apresentem contribuições relevantes baseados em pesquisas acadêmicas com reflexões teóricas ou metodológicas e análises críticas da literatura envolvendo o debate sobre o desenvolvimento no Brasil, na América Latina e no mundo contemporâneo. O periódico só publicará artigos inéditos, que não tenham sido publicados anteriormente em periódicos acadêmicos nacionais ou estrangeiros em sua versão impressa ou digital, livros, capítulos de livros etc.
3. Somente serão aceitas colaborações de autores que, no mínimo, sejam mestrandos em cursos de pós-graduação no Brasil ou no estrangeiro, reconhecidos pelas autoridades competentes.
4. Os artigos aceitos para submissão serão enviados a conceituados pareceristas em suas áreas de atuação no Brasil, para avaliação crítica da contribuição do trabalho acadêmico, sendo assegurado o anonimato de autores e pareceristas no processo de avaliação.
5. Os artigos podem ser submetidos em português, inglês, francês e espanhol.
6. Os textos deverão ser enviados para a secretaria da revista *Cadernos do Desenvolvimento*, no Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, no seguinte endereço eletrônico: **cadernos@centrocelsofurtado.org.br**

## Normas para publicação

1. Os artigos deverão ter entre 10 (dez) e 25 (vinte e cinco) laudas digitadas, no editor de texto Word, em papel formato A4, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, margem superior 3,5 cm, margem inferior e direita 2,5 cm, margem esquerda 3 cm, com alinhamento à esquerda.
2. As notas, citações e bibliografia devem obedecer às normas da ABNT. As notas explicativas, quando necessárias e em número reduzido, 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 1 ponto menor (tamanho 11).
3. Na submissão do artigo o autor ou autores deve(m) apresentar um resumo e palavras-chave no idioma do artigo e em português. O resumo não deve exceder 150 palavras.
4. Na submissão do artigo, o autor ou autores deve(m) apresentar um minicurrículo em português, com no máximo 150 palavras para cada um deles.
5. Cadernos do Desenvolvimento não publicará imagens, mapas e gráficos com cores, apenas com gradações de tons de cinza. Artigos aceitos para publicação deverão encaminhar para a secretaria da revista tabelas, gráficos e quadros em arquivos originais abertos em Excel. Imagens e mapas só serão aceitos em número reduzido e quando se constituírem em uma contribuição original do artigo. Neste caso, devem vir nas extensões TIF, CDR e JPG, com resolução mínima de 300 dpi. Reproduções já disponíveis em outras fontes devem ser referenciadas às fontes originais.
6. Os textos submetidos à redação devem estar cuidadosamente revisados e respeitar o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor desde 2009.
7. Citações em outros idiomas devem vir traduzidas.

Este caderno foi composto nas tipologias Minion Pro e Klavika e impresso em papel Pólen Soft 80 g/m<sup>2</sup> na gráfica J.Sholna.

**CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO**

Publicação do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Versão digital de acesso livre:

**[www.cadernosdodesenvolvimento.org.br](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br)**

§

