

CADERNOS do DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro, julho – dezembro de 2018 | v. 13, n. 23

A valsa não totalmente afinada de Laura Carvalho: um ensaio-resenha crítico de *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico* André Nassif | **A moeda como instrumento para a redução da desigualdade de renda do Brasil (1995-2014)** Luccas Assis Attílio, Estevão Collor | **Revisitando os modelos de abertura econômica: os casos de Brasil e México** Vinicius Brandão | **O retorno dos que nunca foram. Propostas para instituições de desenvolvimento regional** Rodrigo Portugal | **Subdesenvolvimento, tecnologia e padrões de consumo: discussões a partir da obra de Celso Furtado** Renata Bianconi | **Roberto Simonsen e Eugênio Gudín: origem de um debate ainda não superado na economia brasileira** Carlos Henrique Lopes Rodrigues | **Industrialização: como e para quê? Revisão das reflexões de Caio Prado Junior e Celso Furtado** Giorgio Romano Schutte, Juliane Furno | **A indústria farmacêutica e seus desafios** Reinaldo Guimarães | **Minas Gerais e a economia nacional** Clélio Campolina Diniz | **Intérpretes do pensamento desenvolvimentista** Clélio Campolina Diniz | **Resenha: Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano – Carlos Antônio Brandão (Org.)** Deborah Werner

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

Editora **Carmem Feijó** (cadernos@centrocelsofurtado.org.br)

Editoração Eletrônica	Traço Design
Projeto Gráfico Adaptado	Traço Design
Projeto Gráfico Original	Amélia Paes
Foto do entrevistado	Sergio Cara
Preparação	Elisabeth Lissovsky e Glauber Carvalho
Revisão Gráfica	Vinícius Trindade e Glauber Carvalho
Revisão em português	Elisabeth Lissovsky
Tradução para o inglês	Andrew Balanda
Transcrição da entrevista	Glauber Carvalho

Conselho Editorial

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

Conselho Consultivo

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

Acesse a íntegra da revista eletrônica em:

www.cadernosdodesenvolvimento.org.br

Copyright ©2018 Os autores / Copyright da entrevista ©2018 O entrevistado

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



CADERNOS do DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro, julho - dezembro de 2018 | v. 13, n. 23

Diretor-presidente

Roberto Saturnino Braga

Diretores

Beatriz Bísio

Marcos Dantas

Mônica Bruckmann

Mônica Lessa

Coordenador executivo Glauber Cardoso Carvalho

Bibliotecária Aline Baluê

Conselho Deliberativo André Tosi Furtado, Antonio Correa de Lacerda,
Gilberto Bercovici, Ingrid Sarti, Isabel Lustosa, Luis Manuel Rebelo Fernandes,
Roberto Saturnino Braga, Sergio Wanderley, Vera Cepêda.

Conselho Fiscal Ana Célia Castro, Ceci Vieira Juruá, Helena Lastres, José Sergio Leite
Lopes, Marcos Formiga, Tania Bacelar de Araújo, Wilson Vieira.

Conselho Consultivo Roberto Saturnino Braga (Presidente)
Antonio Prado (Secretário-Geral)

C122 Cadernos do Desenvolvimento. – Ano 1, n.1 (2006)
Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.
v.
ISSN 1809-8606 (versão impressa)
ISSN 2447-7532 (versão eletrônica)

1. Economia - Periódicos. 2. Subdesenvolvimento - Periódicos. 3. Industrialização - Periódicos. 4. Desenvolvimentismo - Periódicos. 5. Desigualdade de renda - Periódicos. I. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDU 330.1

Todos os direitos desta edição reservados ao

Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Av. Rio Branco, 124, sl. 1304, 13º andar - Edifício Edison Passos, Centro - 20040-001, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Tel: +55 (21) 2178-9540 - centro@centrocelsofurtado.org.br

Para conhecer as atividades desenvolvidas pelo Centro Internacional Celso Furtado,
visite o site www.centrocelsofurtado.org.br

Sumário

1. EDITORIAL / *EDITORIAL*..... 7

2. ARTIGOS

A valsa não totalmente afinada de Laura Carvalho: um ensaio-resenha crítico de *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*

André Nassif..... 11

A moeda como instrumento para a redução da desigualdade de renda do Brasil (1995-2014)

Luccas Assis Attílio | Estevão Collor..... 37

Revisitando os modelos de abertura econômica: os casos de Brasil e México

Vinicius Brandão55

O retorno dos que nunca foram. Propostas para instituições de desenvolvimento regional

Rodrigo Portugal..... 83

Subdesenvolvimento, tecnologia e padrões de consumo: discussões a partir da obra de Celso Furtado

Renata Bianconi.....103

Roberto Simonsen e Eugênio Gudín: origem de um debate ainda não superado na economia brasileira

Carlos Henrique Lopes Rodrigues..... 129

Industrialização: como e para quê? Revisão das reflexões de Caio Prado Junior e Celso Furtado

Giorgio Romano Schutte | Juliane Furno..... 155

3. DOSSIÊ INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO

A indústria farmacêutica e seus desafios

Reinaldo Guimarães183

4. DOSSIÊ MINAS GERAIS

Minas Gerais e a economia nacional

Clélio Campolina Diniz 205

5. ENTREVISTA

Intérpretes do pensamento desenvolvimentista

Clélio Campolina Diniz 222

6. RESENHA

Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano | Carlos Antônio Brandão (Org.)

Deborah Werner..... 269

SOBRE O CENTRO CELSO FURTADO / *ABOUT THE CELSO FURTADO CENTER*..... 285

BIBLIOTECA CELSO FURTADO / *THE CELSO FURTADO LIBRARY*.....290

Submissão de artigos..... 292

Normas para publicação 294

Editorial

Este número de *Cadernos do Desenvolvimento* apresenta dois dossiês. O primeiro é um estudo do professor Reinaldo Guimarães intitulado a “A indústria farmacêutica e seus desafios”. Este trabalho foi apresentado no 4º Congresso do Centro Celso Furtado, sob o tema “Indústria e desenvolvimento: a nova onda da indústria 4.0 e o futuro do Brasil”, realizado no Rio de Janeiro nos dias 9 e 10 de agosto passado. Nos próximos números da revista iremos publicar os demais trabalhos. O segundo dossiê é assinado pelo professor Clélio Campolina Diniz: “Minas Gerais e a economia nacional”. Nesse ensaio, o autor apresenta suas reflexões recentes sobre o desenvolvimento de seu estado de origem. O professor Campolina é também o entrevistado na seção “Intérpretes do pensamento desenvolvimentista”. Como um dos maiores especialistas brasileiros em economia regional e planejamento econômico, em seu depoimento recupera os grandes debates que nortearam as estratégias de desenvolvimento do país desde o século passado.

A seção de artigos submetidos apresenta sete contribuições. A primeira é um ensaio crítico sobre as teses recém-lançadas no livro de Laura Carvalho a respeito do desempenho recente da economia brasileira desde 2003. O autor debate, em particular, a sustentabilidade do crescimento da economia brasileira à luz das propostas da autora. O segundo artigo trata da relação entre os agregados monetários e a desigualdade de renda. Por meio de um modelo econométrico, os autores concluem que agregados monetários possuem potencial para amenizar a disparidade de renda ao proteger a população de perdas advindas da inflação. O terceiro artigo compara os processos de abertura econômica do Brasil e do México para concluir que ambas as economias reduziram seu potencial de crescimento, resultado oposto ao esperado pela teoria da repressão financeira. O quarto artigo aborda a questão do desenvolvimento regional do ponto de vista das superintendências regionais, que, ao longo do tempo,

foram sendo enfraquecidas. Com o olhar da economia política, o artigo interpreta os caminhos trilhados pelas instituições de desenvolvimento regional para sugerir medidas para o seu fortalecimento em várias dimensões. O quinto artigo discute, à luz de Celso Furtado, a questão da absorção de tecnologias modernas pelos países periféricos, colocando em destaque o problema da reprodução dos padrões de consumo criados nos países desenvolvidos e questionando a adequação da tecnologia moderna para a superação da condição de subdesenvolvimento. O sexto artigo, ao recuperar a controvérsia sobre planejamento econômico entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin nos anos 1940, traz a reflexão sobre o papel do Estado na economia. Por fim, o último artigo recupera o debate sobre a industrialização brasileira a partir de uma revisão da obra do Celso Furtado e Caio Prado Junior. Os autores concluem que a industrialização seria uma condição essencial, porém não suficiente, para se romper as amarras do subdesenvolvimento.

A resenha incluída neste número é do livro *Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano*, coletânea de textos organizada pelo professor Carlos Antônio Brandão, editado pelo Centro Celso Furtado. O livro discute as contribuições acadêmicas para pensar o processo de desenvolvimento na América Latina ao longo de sete décadas. Quem assina a resenha é a professora Deborah Werner, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Novembro, 2018.

Carmem Feijó

Editora

Editorial

This latest number of the Development Journals offers its readers two dossiers. The first is a study carried out by Professor Reinaldo Guimarães entitled “The pharmaceutical industry and the challenges it faces”. This work was first presented at the 4th Celso Furtado Centre Congress in Rio de Janeiro, on the 9th and 10th of last August, as part of the overall theme of “Industry and development: the new 4.0 industrial wave and Brazil’s future”. The other works presented at this Congress will be included in subsequent numbers of the journal. The second dossier is the work of Professor Clélio Campolina Diniz and is entitled “Minas Gerais and the national economy”. In it, the author makes some pertinent observations about the development of his home-state. Professor Campolina is also the interviewee of the section “Interpreters of developmentalist thinking”. As one of the leading Brazilian experts in regional economics and economic planning, in his interview he reviews some of the great debates that have influenced Brazil’s development strategies since the last century.

The section of articles includes seven contributions in all. The first is a critical essay on the recently-launched theories in Laura Carvalho’s book dealing with the performance of the Brazilian economy since 2003. The author focuses primarily on the sustainability of Brazil’s economic growth in light of the theories put forward in the book. The second article deals with the relationship between monetary aggregates and income inequality. By using an econometric model, the authors conclude that monetary aggregates do indeed have the potential to contain income disparities to some extent by protecting the population from losses caused by inflation. The third article compares the processes of economic liberalisation experienced in Brazil and Mexico and concludes that both these economies saw a decline in their economic potential, a very different result to that predicted by financial repression theory. The fourth article looks at the question of regional development from the perspective of regional superintendencies, which have, over the course of time, seen their influence eroded. With a focus primarily on the political econ-

omy, this article looks at the paths taken by these regional development agencies in order to come up with possible measures that might help strengthen them once again on a variety of different levels. The fifth article uses the ideas of Celso Furtado to discuss the question of the absorption of modern technologies by peripheral nations, highlighting the problem of reproducing the consumption patterns created in developed countries and questioning the efficacy of modern technology in overcoming underdevelopment. The sixth article, in reviving the conflicted debate over economic planning that took place between Roberto Simonsen and Eugênio Gudin during the 1940s, reflects on the role of the State within the economy. Finally, the seventh article reignites the debate over Brazil's industrialization process by reviewing the works of Celso Furtado and Caio Prado Junior. The authors conclude that industrialization is essential, albeit not sufficient in itself, to break the bonds of underdevelopment.

This number's review looks at the book entitled *Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano (Theories and policies of Latin American development)*, a compilation of works put together by Professor Carlos Antônio Brandão and edited by the Celso Furtado Centre. The book uses these academic contributions to try to better clarify the process of development experienced in Latin America over the past seven decades. The review is written by Professor Deborah Werner, of the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ).

November, 2018.

Carmem Feijó

Editor

A valsa não totalmente afinada de Laura Carvalho: um ensaio-resenha crítico de *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*²

RESUMO

Este ensaio-resenha analisa as teses lançadas por Laura Carvalho, em seu livro *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*, sobre as políticas econômicas que levaram ao “boom” no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e à desaceleração e posterior “caos” nos governos de Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018). A crítica dirige-se, sobretudo, à tese principal da autora segundo a qual o modelo de crescimento da economia brasileira entre 2006-2010, baseado no boom de consumo das famílias, decorrente da melhora da distribuição de renda, e no papel dos investimentos públicos como motor da reativação dos investimentos privados, teria sido bem-sucedido caso o governo Dilma não o tivesse abandonado, substituindo-o por uma política fiscal expansionista ancorada em desonerações tributárias. O ensaio mostra que, além da referida tese principal não ter suporte empírico, tal modelo não seria sustentável, devido às elevadas taxas de juros reais, à sobrevalorização da moeda brasileira em termos reais e à falta de sinergia entre o dinamismo do setor terciário e o fraco desempenho do setor industrial, em termos de diversificação e mudança estrutural.

Palavras-chave

Crescimento Econômico; Política Econômica; *Boom*; *Caos*.

ABSTRACT

This essay/review analyses the theories put forward by Laura Carvalho in her book The Brazilian Waltz: from boom to economic chaos (Valsa brasileira: do boom ao caos econômico), which talks about the economic policies that led to a boom during the government of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) and then to a economic deceleration and subsequent chaos during the Dilma Rousseff (2011-2016) and Michel Temer (2016-2018) administrations. Criticism is primarily aimed at this author's central theory, which considers that Brazil's model of economic growth adopted in the years between 2006 and 2010, based on a boom in household consumption resulting from an improved distribution of income and on the role of public sector investment in kick-starting private sector investment, might have been successful if the Dilma Rousseff administration had not abandoned it and substituted it with an expansionist fiscal policy based on tax exemptions. The essay shows not only that this principle theory has no empirical merit, but also that such a model would ultimately have been unsustainable, thanks to extremely high real interest rates, an overvalued Brazilian currency in real terms and the lack of any synergy between the tertiary sector's dynamism and the weak performance of the industrial sector, in terms of diversification and structural transformation.

Keywords

Economic Growth; Economic Policy; Boom; Chaos
JEL classification: E60; E62; E65

1. Professor-associado do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF).
2. O autor agradece a Carmem Feijó, Mauro Boianovski, Eliane Araújo, Luhan M. Reigoto e Carlos Alberto L. Salim pelos comentários e sugestões que ajudaram a melhorar a versão final deste artigo. Caetano Veloso, que havia lido o livro de Laura Carvalho antes de mim, também fez uma apreciação não técnica a respeito deste ensaio-resenha. Os erros remanescentes são, como de praxe, do autor.

1. Introdução

Laura Carvalho (2018) apresentou uma das interpretações econômicas mais relevantes sobre os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015), doravante denominados, respectivamente, de governos Lula e Dilma.³ O livro é recheado de méritos, a começar pela rara capacidade da autora de escrever economia para um público não necessariamente especializado, de forma clara, concisa, rigorosa, crítica e com pitadas de ironia, características semelhantes, *mutadis mutandis*, às que encontramos nos textos de Paul Krugman, Dani Rodrik e Thomas Piketty. Não apenas por ter-se tornado um *best-seller*, mas também pela sua interpretação crítica dos fatores que levaram ao “boom”, deflagrado a partir do segundo mandato do governo Lula (2006-2010), e ao “caos” econômico que se seguiu ao início do segundo mandato do governo Dilma, o trabalho de Carvalho (2018) merece uma resenha crítica.⁴

Este ensaio-resenha está organizado nas seguintes seções, além desta breve Introdução. A seção 2 analisa a tese principal da autora para explicar o *boom* econômico entre 2006 e 2010, notadamente ao longo do segundo governo Lula (2007-2010). A seção 3 analisa a tese da autora para explicar não apenas a desaceleração econômica do governo Dilma (2011-2014), a partir de 2012, como também as medidas equivocadas adotadas por sua equipe para revertê-la. A seção 4 discute os impactos decorrentes das políticas de choques monetário e fiscal adotadas logo no início do segundo mandato de Dilma Rousseff, bem como o caos econômico que se seguiu ao período pós-impeachment, agravado com as medidas de política econômica adotadas pela equipe econômica de Michel Temer. A seção 5 avalia criticamente as duas teses principais defendidas por Laura Carvalho (2018) para justificar, respectivamente, o *boom* e o caos econômico anteriormente mencionados. A crítica dirige-se, sobretudo, à tese prin-

3. O leitor interessado em interpretações alternativas pode consultar De Bolle (2016), Nassif (2017) e Carneiro, Baltar e Sarti (2018), dentre outros. Os dois primeiros só cobrem a crise desencadeada a partir do governo Dilma (2011-2015), enquanto o último analisa, com artigos de diversos autores, a política e os resultados econômicos dos governos Lula e Dilma.

4. As palavras “boom” e “caos” foram colocadas entre aspas porque são as mesmas usadas pela autora no subtítulo de seu livro. No caso do termo “boom”, as aspas também se justificariam por ser, no meu entender, um substantivo anglófono extremamente exagerado para se referir ao ciclo de expansão observado no período. Como procurarei mostrar nas seções seguintes (especialmente na seção 5), nem as taxas de crescimento médias anuais eram tão elevadas para configurar um *boom*, nem havia evidências precisas de que tal ciclo se sustentaria por muito tempo. Doravante, esses termos não aparecerão mais entre aspas.

principal da autora segundo a qual o modelo de crescimento da economia brasileira entre 2006-2010 (governo Lula), baseado no *boom* de consumo das famílias, decorrente da melhora da distribuição de renda, e no papel preponderante dos investimentos públicos como motor da reativação dos investimentos privados, teria sido bem-sucedido caso o governo Dilma não o tivesse abandonado, substituindo-o por uma política fiscal expansionista ancorada em desonerações tributárias. Procurarei argumentar nessa seção que, além da referida tese principal não ter suporte empírico, tal modelo não seria sustentável, devido às elevadas taxas de juros reais, à sobrevalorização da moeda brasileira em termos reais e, por conseguinte, à falta de sinergia entre o dinamismo do setor terciário e o fraco desempenho do setor industrial, em termos de mudança estrutural e diversificação produtiva. A seção 5 expõe breves conclusões.

2. Afinando o tom: o *boom* econômico no governo Lula

O livro de Laura Carvalho (2018) é elaborado com base em duas teses: uma principal e outra secundária. A tese principal é que, depois do período de quase-estagnação da economia brasileira desde o início da década de 1980, o governo Lula parecia marcar uma nova fase de retomada do desenvolvimento econômico (o *boom*, especialmente entre 2006 e 2010), cujas alavancas principais teriam sido a combinação de um expressivo aumento do consumo desencadeado pelas políticas sociais (transferências de renda e aumentos reais do salário mínimo) com um programa de investimentos públicos em infraestrutura, capitaneados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007. A tese secundária é que, ao tentar reverter o processo de desaceleração econômica observado a partir de 2011 com programas de estímulos à oferta (isenções fiscais que se generalizaram por praticamente toda a economia) e à demanda agregadas (notadamente crédito ao consumo de bens duráveis e financiamento de máquinas e equipamentos com créditos subsidiados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujos recursos provinham de empréstimos do Tesouro Nacional), o governo Dilma acabou por agravar a situação fiscal e afetar negativamente as expectativas futuras dos empresários, sem qualquer sucesso no alcance do objetivo original de retomar o crescimento. Os choques monetário e fiscal in-

trovezados no início de seu segundo mandato, em 2015, seguidos pelas políticas fortemente contracionistas do governo Temer, acabaram por levar o país a uma das mais longas e intensas recessões de sua história. Com efeito, é no período decorrente entre 2015 e 2016 que se dissemina o caos (recessão, *impeachment* de uma presidente eleita, desemprego crescente e massivo, inflação agravada pelo choque de preços defasados e depreciação cambial etc.) que, de certa forma, ainda persiste, haja vista as elevadíssimas taxas de desemprego, da ordem de 12,9%, em abril de 2018, equivalente a 13,4 milhões de pessoas desocupadas.⁵

Seguindo, por enquanto, a linha de argumentação da autora, discutamos a tese principal, já que a secundária será analisada nas demais seções. Carvalho (2018) identifica corretamente os três fatores propulsores da decolagem da economia brasileira a partir de 2006, a saber: os programas de transferência de renda para as classes mais pobres, especialmente o bolsa-família; os aumentos do salário mínimo em percentuais acima da inflação acumulada no período anterior; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), voltado para a infraestrutura e com total programado de R\$503,9 bilhões (US\$252,9 bilhões à taxa de câmbio média de 2007) para o período 2007-2010, dos quais R\$287 bilhões (56,9% do total) proviriam do setor público (empresas estatais e orçamento público); e os mecanismos de estímulo ao crédito para as famílias. Assim, Carvalho teve o mérito de mostrar que, diferentemente do “milagre” econômico do regime militar (1968-1973), em que se registraram no Brasil taxas médias de crescimento anuais “chinesas” (11,1%), mas enorme concentração de renda no topo da pirâmide salarial, no período decorrido entre 2006 e 2010 – que a autora denomina, exageradamente, de “Milagrinho” – o país conseguiu, simultaneamente, crescer à média de 4,5% a.a. e reduzir o nível de desigualdade social.

A propósito, a autora não se lembrou de destacar que a origem do Programa de Aceleração do Crescimento está relacionada à oposição de Dilma Rousseff, então ministra da Casa Civil, ao ajuste fiscal de longo prazo proposto por Antônio Pallocci e Paulo Bernardo, respectivamente, ministros da Fazenda e do Planejamento, no final de 2005, o qual consistiria em aumentar ainda mais as metas de superávits fiscais

5. Depois de crescer à taxa média anual de apenas 2,5% entre 1980 e 2005, a economia brasileira avançou seu crescimento médio anual para 4,5% no período 2006-2010, recuou para 2,3% entre 2011 e 2014 e enfrentou severa recessão no período 2015-2016, com variação média do PIB anual de -3,5%. Ver IBGE, Contas Nacionais Trimestrais.

primários.⁶ Diante das elevadíssimas taxas de juros reais básicas de curto prazo entre 2005 e 2006 (em torno de 11,3% a.a.), o PAC foi gestado, em 2006, sob o comando de Dilma Rousseff, como uma saída para alavancar o investimento agregado (público e privado) e, conseqüentemente, reverter as baixas taxas de crescimento da economia brasileira nos três primeiros anos do governo Lula, de apenas 2% a.a. entre 2003 e 2005.⁷

Alguns analistas conferem à notável performance das exportações líquidas, decorrente, por sua vez, do *boom* dos preços das principais commodities brasileiras transacionadas no mercado internacional, o fator determinante do maior crescimento efetivado entre 2006 e 2010.⁸ Embora tal fator tenha sido importante, sobretudo porque ajudou a relaxar as restrições pelo lado do balanço de pagamentos, o Brasil não teria logrado alcançar aquelas taxas mais expressivas de crescimento na ausência do poder indutor do PAC.⁹ Com efeito, embora não seja possível extrair uma conclusão mais precisa sem alguma evidência econométrica – que foge ao objetivo desta resenha –, é bastante provável até que a tração decorrente dos investimentos públicos em infraestrutura física e social vinculados ao PAC, aliada ao avanço do consumo das famílias, induzido pelas políticas sociais, tenha contribuído, simultaneamente, para reocupar a capacidade ociosa herdada dos anos anteriores de baixo crescimento e, mais adiante, consolidar a confiança futura e alavancar os investimentos privados. Sendo assim, o maior dinamismo do consumo agregado, resultante da redistribuição de renda para as famílias da base da pirâmide, foi importante, mas tampouco teria tido força motora suficiente para reativar os investimentos agregados (públicos e privados) sem o poder indutor da formação bruta de capital emanada do PAC, num contexto de taxas

6. O governo Lula, assim que iniciou seu primeiro mandato, decidiu elevar a meta de superávit fiscal primário de 3,75% em 2002 para 4,25% em 2003. No biênio que precedeu o embate Dilma-Palocci, os superávits fiscais primários efetivados ultrapassaram a meta preestabelecida (ESP, 9 nov. 2005).

7. As taxas de juros básicas foram deflacionadas pelo autor com base na inflação anual acumulada em cada ano, como base nos dados do Banco Central do Brasil. Os dados sobre a variação do PIB real são os informados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

8. Ver, por exemplo, Baltar (2015, p. 12).

9. Ainda assim, devido à tendência de apreciação da moeda brasileira em termos reais (ver Nassif; Feijó; Araújo, 2015), os saldos em conta-corrente, que indicaram superávits médios anuais de 1% do PIB entre 2003 e 2007, passaram a registrar déficits crescentes a partir de 2008, que evoluíram de 1,8% para 3,4% do PIB em 2010. Não por acaso, a Tabela 1 de Carvalho (2018, p. 12) revela queda do incremento médio anual das exportações em termos reais de 11,7% entre 2003 e 2005 para apenas 2,5% no período 2006-2010. Para os saldos em conta-corrente, ver IPEADATA (s.d.). O problema da tendência à apreciação da moeda em termos reais e, conseqüentemente, da sobrevalorização cambial será discutido mais adiante.

de juros reais ainda extremamente elevadas e confiança futura empresarial ainda não consolidada.¹⁰

Por fim, como destaca Carvalho (2018, p. 50), seguindo os estudos recentes de Me-deiros, Souza e Castro (2015) e Morgan (2017), que complementaram os indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), do IBGE, com dados de imposto de renda fornecidos pela Receita Federal, “a redução da desigualdade foi menor do que se pensava durante esse período”. Morgan (2017), particularmente, mostrou que, enquanto a participação dos 50% mais pobres na renda nacional aumentou de 11% para 12% entre 2001 e 2015, ao passo que a dos 10% mais ricos teve incremento de 25% para 28%, a parcela dos 40% do meio da pirâmide teve sua participação na renda nacional reduzida de 34% para 32%. Com isso, é lícito concluir que a era Lula-Dilma foi caracterizada por governos que melhoraram ligeiramente o padrão de vida dos pobres e demasiadamente o dos muito ricos, à custa da deterioração do bem-estar da classe média.

3. A valsa em tom quase afinado: o caos econômico e o triste fim do governo Dilma

No capítulo 2, Laura Carvalho expõe a tese que, segundo a autora, explicaria a forte desaceleração econômica a partir de 2011, já no governo Dilma. Intitulada de “Agenda Fiesp: um passo ao lado”, Carvalho (2018) sustenta que teria sido o abandono de uma agenda vitoriosa – o crescimento induzido pelo *boom* de consumo das famílias e o poder multiplicador de renda emanado dos investimentos públicos, em prol de desonerações fiscais, que, tendo-se restringido a poucos setores quando da adoção de medidas contracíclicas em resposta aos impactos recessivos da crise global de 2008 (basicamente isenção de imposto sobre produtos industrializados – IPI – para a compra de automóveis e outros bens de consumo duráveis), acabaram por se generalizar

10. De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), os índices de expectativas empresariais futuras se mostraram bem voláteis entre o início de 2004 e o terceiro trimestre de 2006. Só a partir daí é que os níveis de confiança futura passaram a indicar sinais firmes de melhora, que só foi rompida em setembro de 2008, com a deflagração da crise financeira global. Ver IPEADATA (s.d.).

para quase a totalidade do aparato produtivo –, o principal fator explicativo da notável desaceleração ao longo do governo Dilma. Nas palavras de Carvalho (2018, p. 69), o problema é que as desonerações fiscais deixaram de ser medidas transitórias contracíclicas aos efeitos imediatos da crise global de 2008 e passaram a assumir “centralidade na política econômica” do governo de Dilma Rousseff. Particularmente, no caso da desoneração salarial, que havia reduzido a Contribuição Previdenciária Patronal de 20% sobre a folha de salários para o máximo de 2% sobre o faturamento das empresas e contemplava apenas 4 setores em 2011, chegou a beneficiar 56 setores em 2014, transformando a política industrial do governo Dilma (“Plano Brasil Maior”) numa enorme “farra” fiscal, sob a batuta da equipe econômica de Guido Mantega.

Carvalho (2018) destaca a crescente falta de coordenação entre as políticas monetária e fiscal ao longo do governo Dilma. Se, entre agosto de 2011 e outubro de 2012, o Conselho de Política Monetária (Copom) do Banco Central do Brasil, sob a presidência de Alexandre Tombini, reduzia as taxas de juros básicas de 12,5% para 7,25% (as últimas equivalentes a 1% em termos reais), o Ministério da Fazenda seguia com uma política fiscal expansionista, via isenções tributárias e fiscais, e acelerava as medidas de estímulo ao crédito às famílias e às empresas por meio dos bancos públicos. Embora o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) – linha de crédito subsidiado do BNDES para a compra de máquinas e equipamentos – tenha sido corretamente adotado como medida contracíclica para combater os efeitos recessivos da crise global de 2008, foi sendo, no entanto, ano a ano postergado até o final do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Como nota Carvalho (2018), os aportes financeiros do Tesouro Nacional ao BNDES aumentaram dramaticamente entre 2009 e 2014, de um total de R\$173,3 bilhões para R\$412 bilhões (a preços constantes de 2017). Ainda que algumas pesquisas tenham indicado impactos positivos sobre alguns investimentos privados, o fato é que, de acordo com as Contas Trimestrais do IBGE (série encadeada a preços constantes de 1995), a formação bruta de capital fixo como proporção do produto interno bruto (PIB) manteve-se inalterada em termos reais entre 2011 e 2014. Tendo em vista o vultoso montante de recursos que jorraram do Tesouro para o BNDES, a única conclusão a que se chega é que, parafraseando o título de uma das célebres peças de Shakespeare, o que houve, ao fim e ao cabo, foi “muito barulho por nada” (*much ado about nothing*). Em outras palavras, também o PSI se transformaria numa “farra” fiscal com o ônus para a sociedade e o bônus para as empresas contempladas.

Por outro lado, a tendência à apreciação cambial observada entre 2004 e 2011 – quebrada apenas transitoriamente durante um curto período imediatamente posterior à crise financeira global de 2008 – acrescentou um combustível adicional para agravar os desequilíbrios macroeconômicos. Embora as políticas monetárias não-conventionais (*Quantitative Easing* – QE) do Federal Reserve (FED, o banco central norte-americano) tenham contribuído para agravar o problema da apreciação após 2009, o fato é que estudos econométricos sugerem que as forças explicativas principais decorreram da melhora dos termos de troca e da avalanche de influxos líquidos de capitais externos proporcionada pela ampla abertura da conta de capitais e pelo enorme diferencial entre as taxas de juros internas e internacionais.¹¹ Ainda que se pondere que a tendência de apreciação cambial tenha sido resultante do QE, o fato é que, diferentemente dos principais países emergentes da Ásia que adotam regime de câmbio flutuante, o Banco Central do Brasil pouco fez para deter apreciação da moeda brasileira em termos reais. A imposição de um Imposto sobre Operações Financeiras de 1%, incidente sobre operações vendidas em derivativos cambiais, e de 6%, incidentes sobre os ingressos de capitais estrangeiros destinados a garantir posições transacionadas nesses mercados, antes que promover o ajuste cambial, serviu apenas como medida paliativa para deter parcialmente a tendência de sobrevalorização. Afinal, como nota Carvalho (2018, p. 60), embora o “tsunami de capitais para países emergentes” tenha afetado adversamente “a competitividade dos países cujas moedas apreciavam” – neste caso, o Brasil foi, dentro deste grupo, o país cuja moeda manteve o maior nível médio de sobrevalorização –, o fato é que, como reconhece a autora, os países asiáticos mantiveram suas respectivas moedas em “patamares subvalorizados”. Ora, como os países asiáticos também enfrentaram o “tsunami” de capitais especulativos, é de se concluir que, na verdade, o problema da sobrevalorização da moeda brasileira não decorreu de suposta “guerra cambial” deflagrada pelo Fed – para usar a expressão celebrizada por Guido Mantega na reunião do G20, em 2010 – mas sim da resistência do banco central brasileiro em adotar uma administração mais eficiente da volatilidade cambial, mantendo o regime de flutuação das taxas de câmbio, mas evitando, sobretudo, nova tendência de apreciação, uma vez feito o ajuste cambial (geralmente imposto pelo mercado). Cabe ressaltar que tal resistência persiste até o presente, de

11 Ver Nassif, Feijó; Araújo (2015).

sorte que a atual gestão do Banco Central do Brasil preocupa-se menos com a tendência de apreciação do que com os surtos de depreciação deflagrados por choques externos ou incerteza futura.¹²

A falta de coordenação entre as políticas monetária e fiscal ao longo do governo Dilma – que, diga-se de passagem, tampouco foi resolvida após o impeachment, no governo Temer, como será analisado mais à frente – agravou-se sobremaneira após 2013. Com o anúncio do Fed de eliminar gradualmente o QE a partir daquele ano, houve fuga de capitais dos países emergentes, e novamente o Brasil, cuja taxa de câmbio mantivera-se sobrevalorizada desde abril de 2009, foi um dos países que apresentou maior nível de depreciação de sua moeda. A partir daí, a política econômica passou a ter comportamento esquizofrênico. Carvalho (2018) analisa com detalhes o agravamento dos problemas econômicos e da insistência da equipe econômica em enfrentar a desaceleração econômica com incentivos fiscais e estímulos ao crédito. Se, por um lado, a depreciação cambial, ao levar a inflação para níveis bem superiores ao centro da meta, fez com que o Copom iniciasse novo ciclo de aumento das taxas de juros básicas entre março de 2013 e dezembro de 2014 (de 7,25% para 11,75%), levando a taxa de juros real para um patamar em torno de 5% (contra o “pisso” de 1% na situação anterior), por outro lado, a equipe econômica procurava acentuar medidas de incentivo ao crédito e medidas de expansão fiscal voltadas para o lado da oferta (*supply-side*). Na prática, a equipe econômica de Mantega, avalizada por Dilma Rousseff, imaginou estar adotando políticas keynesianas para reverter a desaceleração econômica, quando, na realidade, estava adotando políticas econômicas do lado da oferta (*supply-side economics*) de qualidade duvidosa.¹³

A combinação dessas medidas aparentemente contraditórias em contexto de aceleração inflacionária e desaquecimento econômico acabaram por também contaminar as expectativas futuras. Carvalho (2018) não chega a interpretar nesses termos, mas a “Nova Matriz Econômica” – termo usado por Márcio Holland, secretário de política econômica do Ministério da Fazenda, para enfatizar que os objetivos do go-

12. Essa discussão será retomada na seção 5.

13. Nos Estados Unidos, esta política econômica é considerada um subproduto inferior à *supply-side economics* dos monetaristas. Por isso, os economistas norte-americanos se referem à primeira como *voodoo economics*, expressão usada por George W. Bush em alusão à *reaganomics*, que utilizava a redução de impostos sobre as empresas e estímulos ao crédito para ativar o crescimento econômico. Como mostram Dornbusch, Fischer e Startz (2011, p. 114-115), seus resultados efetivos, no médio prazo ou no longo prazo, são maior inflação e baixo crescimento.

verno seriam manter juros baixos, taxas de câmbio competitivas, bem como uma política de consolidação fiscal que contribuisse para a redução da incerteza e incentivasse os investimentos – acabou, no final das contas, por provocar efeitos contrários: num contexto de baixo desemprego, acelerou a demanda agregada pelo lado do consumo, mas, devido ao aumento da incerteza, pouco efeito produziu sobre os investimentos e a oferta agregada. Ao fim e ao cabo, a reversão econômica foi tão rápida que, já no último trimestre de 2014, segundo o Comitê de Datação dos Ciclos Econômicos (Codace), a economia brasileira já iniciava um dos ciclos recessivos mais intensos e prolongados de sua história.

Carvalho (2018, p. 53) sugere, com razão, que a “substituição de alguns eixos importantes da política econômica” consolidada no segundo mandato de Lula (especialmente o protagonismo do investimento público como uma das forças propulsoras do crescimento) por uma política fiscal baseada nas desonerações tributárias acabou acarretando forte redução do superávit primário e, por conseguinte, alimentou a narrativa de que a deterioração da situação fiscal teria sido resultante da perda de controle dos gastos públicos. Com efeito, dados do Ministério da Fazenda registram que o total de subsídios fiscais, creditícios e financeiros, depois de aumentar de 0,7% para 1,4% do PIB entre 2010 e 2013, alcançou 2,1% em 2015.¹⁴ Mas, ainda assim, como aponta Carvalho (2018, p. 53) em termos reais, “o total de despesas primárias federais cresceu, em média, 5,2% no primeiro governo Dilma, ou seja, menos do que os 5,6% no segundo governo FHC e os 7,2% anuais nos dois governos Lula” (CARVALHO, 2018, p. 88). Já com respeito aos investimentos públicos, a autora apresenta um quadro desolador: o crescimento médio anual dos investimentos do setor público consolidado (União, estados e municípios, incluindo as empresas estatais) decresceu de 17% entre 2006 e 2010 para apenas 1% entre 2010 e 2014.

Cabe ressaltar que ambos os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) perderam excelente oportunidade para que a reativação da política industrial adotada entre 2003 e 2014 tivesse efetivamente promovido a reindustrialização da economia brasileira. No entanto, ao contrário do que sugere a literatura sobre política industrial (ver AMSDEN, 2001), os programas adotados nos governos Lula e Dilma mantiveram todos os vícios do antigo modelo de substituição de importações, como ausência de

14. Ver Ministério da Fazenda (2018).

prioridades, inexistência de cobrança de resultados por parte dos setores beneficiados com incentivos públicos, excesso de subsídios e, principalmente, falta de coordenação com a política macroeconômica. Com respeito a este último aspecto, é pouco provável que a política industrial fosse capaz de promover mudanças estruturais e incremento da produtividade agregada da economia em contexto macroeconômico caracterizado por taxas de juros reais elevadas e moeda doméstica sobrevalorizada.¹⁵

No início do capítulo 3, Carvalho (2018, p. 97-115) analisa o curto período do segundo mandato de Dilma Rousseff, em 2015-2016. Enfatiza como Joaquim Levy, um economista conservador e considerado *market-friendly*, ao ser nomeado ministro da Fazenda por Dilma e promover, mesmo em contexto fortemente recessivo, drástico corte de despesas no orçamento público em 2015, acabou contribuindo para deteriorar ainda mais as condições fiscais, que já vinham sendo pressionadas pelo impacto do aumento das taxas de juros sobre as despesas financeiras do Tesouro. Comenta, adicionalmente, como a proposta de ajuste fiscal gradualista de Nelson Barbosa, que substituiu Levy, caracterizada pela limitação do incremento dos gastos públicos à taxa de crescimento do PIB, corte de diversas despesas correntes discricionárias e preservação de investimentos públicos em infraestrutura com o objetivo de estabilizar a renda e o emprego, foi totalmente “rifada” pelo Congresso, haja vista a perda praticamente total de apoio político da presidente. E, não menos importante, ressalta também a fragilidade dos argumentos jurídicos – ancorados em alegada irresponsabilidade fiscal – utilizados para embasar o *impeachment* da presidente. No caso deste último, é lícito afirmar que sua aceitação pelo então presidente do Congresso, Eduardo Cunha – posteriormente condenado pela Operação Lava-Jato, responsável pelas investigações sobre corrupção de políticos e empresários na Petrobrás e ramificações –, foi articulada com diversos políticos (inclusive o próprio vice-presidente) que, posteriormente, passariam também a ser investigados por corrupção e iriam participar do governo Temer. No entanto, embora Carvalho (2018) não comente, em última instância, a defesa do *impeachment* por uma parcela expressiva da população, na ocasião do julgamento pelo parlamento, foi influenciada pelo caos econômico já em curso no curto período do segundo mandato de Dilma, e que se agravou ao longo do governo Temer.

15. Para uma discussão desses problemas, ver Nassif; Bresser-Pereira; Feijó (2018).

4. A valsa em tom totalmente afinado: o fracasso da política econômica de Meirelles e a desconstrução do caótico governo Temer

A parte irretocável do livro de Laura Carvalho encontra-se no capítulo 3, em que a autora mostra como a política fiscal equivocada, desenhada pela equipe econômica de Henrique Meirelles, não apenas piorou ainda mais os resultados fiscais, como também aprofundou a recessão iniciada no primeiro trimestre de 2015.¹⁶ As razões para o fracasso da política de ajuste fiscal do chamado *dream team* econômico de Temer são óbvias e já haviam sido apontadas em outro trabalho deste autor (NASSIF, 2017): a Emenda Constitucional n. 95 (Emenda do Teto de Gastos, promulgada em 15/12/2016), que passou a limitar o crescimento das despesas primárias, nos próximos 20 anos (com possibilidade de revisão daqui a 10 anos), à taxa de inflação do ano anterior – o que significou, na prática, o total congelamento dos gastos primários totais em termos reais –, não é política e economicamente viável, sobretudo quando se leva em conta que passou a vigor em pleno ciclo recessivo. Além disso, como acentua Carvalho (2018, p. 120), “o ajuste fiscal, centrado no congelamento de gastos públicos nas próximas duas décadas, negligenciou que a deterioração fiscal verificada no Brasil [ao longo do governo Dilma] nada tinha a ver com um crescimento mais acelerado das despesas primárias federais”.

De fato, como a deterioração fiscal no governo Dilma, conforme também aponta corretamente Laura Carvalho (2018), estava associada ao vultoso montante de recursos tributários que o governo deixou de recolher devido às renúncias fiscais, o governo Temer se viu diante da dantesca situação em que os déficits fiscais primários, em vez de reduzirem-se, seguiram crescendo entre 2017 e 2018. Se isso não bastasse, uma vez que são os gastos com aposentadorias e pensões que constituem a principal fonte de pressão sobre o crescimento dos déficits fiscais primários, a incompetência do governo para formular um ajuste fiscal viável fica ainda mais patente quando se leva em conta que a Emenda do Teto de Gastos foi aprovada antes da submissão ao Congresso da Reforma da Previdência.¹⁷

16. As Contas Trimestrais do IBGE, que computam os dados sobre o PIB, indicam que a Grande Recessão brasileira teve início no primeiro trimestre de 2015. No entanto, o Comitê de Datação dos Ciclos Econômicos (CODACE) aponta o último trimestre de 2014 como a fase inicial do referido ciclo.

17. Esta crítica tem sido também acentuada por De Bolle (2017).

Adicionalmente, como as taxas de juros haviam sofrido contínua elevação entre janeiro de 2015 e outubro de 2016 (de 12,25% para 14,25),¹⁸ a trajetória da dívida pública como proporção do PIB se viu impactada por uma dupla pressão negativa advinda de dois fatores: dos déficits fiscais primários, que não pararam de crescer no período, como já acentuado; e das despesas com juros, que também sofreram forte incremento, por conta da incidência das elevadas taxas de juros básicas sobre a parcela da dívida pública vinculada à Selic.¹⁹

Embora as estimativas de Orair e Gobetti (2017) sugiram algum expansionismo fiscal em 2016 – é bom que se diga, por conta das desonerações tributárias, que não foram desativadas por Temer, e pelo incremento de gastos correntes “improdutivos” – ao contrário de 2015, em que a política fiscal havia sido fortemente contracionista, o problema é que os investimentos públicos foram dramaticamente sacrificados naquele ano em que a recessão se aprofundara, já que, como lembra Carvalho (2018, p. 119), seu incremento “deveu-se sobretudo ao pagamento de um volume substancial de ‘restos a pagar’ referente a obras realizadas anteriormente”. Como mostraram Alesina, Favero e Giavazzi (2018), que estimaram os impactos dos processos de ajustes fiscais em 16 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) entre 1978 e 2014, “consolidações fiscais concentradas em corte de gastos só não têm impactos contracionistas se forem implementadas em contexto expansivo” (p. 526), o que não era o caso do Brasil. Além disso, recente estudo de Carrière-Swallow, David e Leigh (2018), economistas do Fundo Monetário Internacional, mostrou que os processos de consolidação fiscal têm sido tipicamente contracionistas nos países latino-americanos, já que o multiplicador médio estimado (de 0,9) sugere que “os efeitos recessivos são bem mais acentuados do que os apontados por estudos anteriores que, no entanto, continham problemas estatísticos de identificação” (p. 23). Portanto, tem razão Carvalho (2018, p. 119) ao advertir que “não havia ajuste fiscal possível sem o crescimento das receitas do governo, o que, por sua vez, dependia da própria retomada do crescimento econômico” [o qual, por seu turno, dependia da manutenção de um piso para os investimentos públicos, o que não ocorreu].

18. Ver BACEN (s.d.a)

19. De acordo com o Banco Central do Brasil (BACEN), enquanto o déficit primário como proporção do PIB sofreu incremento de -2,0% para -2,6%, entre 2015 e 2016, as despesas com juros nominais mantiveram-se em níveis bastante elevados no mesmo período (6,5% e 6,4% do PIB em 2015 e 2016, respectivamente). Ver BACEN (s.d.a).

Com respeito à política monetária, embora Carvalho (2018) critique a elevação dos juros básicos já em 2015, alegando que a inflação em curso decorria predominantemente dos choques representados pelo ajuste integral dos preços defasados dos combustíveis e energia e pela depreciação do real, o fato é que era necessário algum aperto monetário naquele ano com o objetivo de reverter as expectativas de aumento de preços. No entanto, o problema é que as taxas básicas de juros, que já tinham sofrido sucessivas elevações e alcançado 14,25% a.a. em maio de 2016, quando Tombini foi substituído por Goldfajn, ficou mantida nesse elevado patamar até outubro deste mesmo ano. Em março de 2017, quando o Relatório de Inflação do Banco Central do Brasil informava que as expectativas de inflação do mercado eram de 4,1% para aquele ano (logo, abaixo da meta de inflação anual, de 4,5%) e 4,5% para 2018 (equivalente à meta anual), a taxa básica de juros só havia sido reduzida para 13%, correspondente a uma taxa real *ex-ante* em torno de 8,5% a.a., uma das mais elevadas taxas de juros reais do mundo, com o agravante de vigorar em pleno contexto recessivo. Nesse caso, não há qualquer dúvida de que, tal como já havia alertado De Bolle (2017), a política monetária sob a gestão de Goldfajn contribuiu para agravar ainda mais a recessão e elevar o desemprego no Brasil a partir do segundo semestre de 2016. Carvalho (2018, p. 130), com razão, comenta que “ainda assim, o governo Temer celebrou a redução da taxa de juros e da taxa de inflação como indicadores econômicos que sinalizavam o fim da crise”, quando, na verdade, segue a mesma autora, “o efeito desinflacionário da enorme capacidade ociosa da indústria e do desemprego galopante era mencionado nas próprias Atas do Copom” (p. 129).

5. Saindo do tom: comentários críticos à tese principal de Laura Carvalho

A tese principal do livro de Laura Carvalho pode ser sintetizada pela seguinte proposição: a expansão da renda e do emprego nos setores de baixa qualificação de mão de obra (especialmente serviços), proporcionada pelas políticas de transferência de renda e pelos aumentos reais do salário mínimo, contribuiu para um forte dinamismo tanto nos setores de bens de consumo de massa, como no de bens de consumo mais so-

fisticados (bens manufaturados e serviços) no período 2006-2010 (o período de *boom* ou “Milagrinho”, termo utilizado pela autora). O expressivo aumento dos investimentos públicos efetivados pelo PAC não apenas gerou efeitos multiplicadores que incrementaram os investimentos privados, a renda agregada e o emprego, como também ajudou a retroalimentar um círculo virtuoso na dinâmica do consumo das famílias e do investimento agregado, de tal sorte que a economia foi beneficiada por um período de *boom*. Nas palavras da autora,

[...] ao provocar um aumento mais acentuado dos salários nas ocupações que exigiam menor qualificação, tais alterações no padrão de consumo e na estrutura produtiva colaboraram com o círculo virtuoso de dinamismo do mercado interno e do mercado de trabalho que vigorou até 2010 (CARVALHO, 2018, p. 23).

Já a tese secundária poderia assim ser resumida: como o governo Dilma optou por responder à desaceleração econômica, observada a partir de 2011, com um programa de desonerações fiscais e estímulos ao crédito, em vez da manutenção do vitorioso plano de investimentos públicos em infraestrutura, ela acabou provocando a ruptura daquele círculo virtuoso. Ou seja, Carvalho (2018) sugere que, não fosse a adoção das políticas equivocadas implementadas por Dilma, o modelo de crescimento do período 2006-2010 seria sustentável no longo prazo. Com respeito à segunda tese, não há qualquer dúvida de que as políticas contracíclicas ancoradas em desonerações fiscais e estímulos ao crédito, insistentemente renovadas ao longo do governo Dilma, não surtiram efeitos significativos sobre a economia no período 2011-2014. O problema está na tese principal. Procurarei argumentar que a primeira tese, por não ter suporte empírico, deve ser criticada e requalificada.²⁰

Não há dúvida de que o maior mérito do governo Lula foi ter enfrentado o histórico problema da desigualdade social brasileira, intensificando e diversificando os programas sociais, como as transferências de renda, os aumentos reais do salário mínimo, as políticas de ação afirmativa, dentre outros. Pelo menos três razões explicam

20. Quando comentei que havia finalizado uma resenha com críticas à tese principal de seu livro, Laura Carvalho, sem ter lido meu texto, comentou no Facebook que não se mostrava surpresa, porque a referida tese pretendia ser “*per se* uma crítica ao novo-desenvolvimentismo”. Como esta afirmação não aparece explicitamente em seu livro e foi feita publicamente, decidi não omiti-la aqui. Assim sendo, esta seção deve ser interpretada, portanto, como uma crítica à tese principal de Carvalho (2018).

por que esse modelo, embora fosse capaz de alimentar um ciclo expansivo como o do período 2006-2010, não teria força motora suficiente para assegurar um processo de crescimento no longo prazo.

Tabela 1 | Composição do emprego na economia brasileira: anos selecionados no período 2005-2010 (em percentual)

ANOS	2005	2010	2015
Agropecuária	19,92	15,78	12,89
Extrativa mineral	0,25	0,27	0,28
Indústria de transformação	11,38	11,83	11,00
Eletricidade, água e gás	0,65	0,71	0,66
Construção	6,78	8,00	8,48
Serviços	61,02	63,41	66,69
Baixa qualificação*	49,11	50,41	53,24
Média e alta qualificação**	11,91	13,00	13,45
Total	100,00	100,00	100,00

Notas: * Serviços de baixa qualificação de mão de obra: comércio, transporte e armazenamento; atividades imobiliárias; outras atividades de serviços. ** Serviços de média e alta qualificação de mão de obra: informação e comunicação; atividades financeiras; serviços governamentais.

Fonte: Sistema de Contas Nacionais, IBGE.

A primeira razão é que, como Carvalho (2018) admite, no período de maior crescimento (*boom*), houve enorme deslocamento de mão de obra da agricultura (supostamente devido a maior mecanização) para o setor de serviços e construção, como mostra a Tabela 1. Nota-se que o nível de emprego na indústria de transformação quase não sofreu alteração ao longo do período, o que não é novidade, já que, como diversos estudos já haviam comprovado, a desindustrialização prematura da economia brasileira tem sido um fenômeno menos associado à perda de participação do emprego industrial no emprego total que à perda de participação do valor adicionado da indústria de transformação no valor adicionado total da economia (ou seja, no produto interno bruto).²¹ O problema com o argumento de Carvalho é que, não apenas o in-

21. Para detalhes, ver Nassif; Bresser-Pereira; Feijó (2018).

cremento relativo do emprego no segmento de serviços de média e alta qualificação da mão de obra foi menos acentuado do que no de serviços de baixa qualificação entre 2005 e 2010 (9,2%, contra 2,6%), como também a maior parcela da mão de obra é empregada neste último segmento (50,41% em 2010), que fornece “bens” considerados não comercializáveis e de baixa produtividade.

A segunda razão é que, para que o impulso proporcionado pelo dinamismo do setor de serviços contribuísse para o aumento da produtividade agregada da economia como um todo, teria sido preciso que aquele estabelecesse mecanismos de sinergia com a indústria de transformação. No entanto, como mostra a literatura kaldoriana, para que isso ocorra é preciso que a força motora do incremento da produtividade seja comandada da indústria de transformação para o setor de serviços, e não o contrário.²² Isso porque a maior composição do setor de serviços no Brasil, e praticamente no mundo inteiro,²³ está concentrada em segmentos que fornecem serviços não comercializáveis (*nontradables*), os quais, além de não estarem sujeitos à concorrência com produtos importados, operam, salvo poucas exceções, sob condições de retornos constantes de escala. Sabendo-se que a indústria de transformação como “macrosetor” – para utilizar o termo consagrado por Kaldor (1966) – é a única que opera com economias de escala estáticas e dinâmicas,²⁴ quando seu papel como força motora do crescimento é anulado ou reduzido de forma expressiva, a demanda agregada e, por conseguinte, o crescimento econômico não se sustenta no longo prazo.

A terceira razão é que, entre 2006 e 2010, a taxa de câmbio real efetiva manteve-se tendencialmente apreciada, com nível médio de sobrevalorização de 10% em relação às moedas dos principais parceiros comerciais do Brasil.²⁵ É bom lembrar que, devido à sobrevalorização cambial, uma parcela expressiva do incremento da demanda agregada na fase de *boom* (2006-2010) vazava para o exterior, via aumento das importações (MORCEIRO, 2016). Embora alguns economistas desenvolvimentistas no Brasil aleguem que, quando as taxas de câmbio reais se mantêm num nível competitivo (ou

22. Para uma discussão aprofundada, ver McCombie; Thirlwall (1994).

23. Apenas a Índia foge a essa regra geral.

24. Alguns segmentos do setor de serviços podem estar sujeitos a economias de escala, mas não na intensidade da indústria de transformação como um todo. Para uma detalhada análise dos diversos estudos econométricos que comprovam tais características do setor manufatureiro, ver McCombie; Thirlwall (1994).

25. Resultados calculados pelo autor com base nos dados do Banco Central do Brasil (BACEN, s.d.b).

seja, permanecem ligeiramente subvalorizadas em termos reais), a queda dos salários reais provoca uma redistribuição da renda dos trabalhadores para os capitalistas, tal resultado só é válido no curto prazo. No longo prazo, em termos teóricos, como mostraram Krugman e Taylor (1978) e Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2014), por propiciar uma realocação de recursos em direção à indústria de transformação (sujeita, como já afirmado, a economias de escala estáticas e dinâmicas) e aos demais segmentos produtores de bens comercializáveis (*tradables*), moedas ligeiramente subvalorizadas tendem a aumentar a produtividade agregada da economia e, portanto, sustentar o crescimento no longo prazo. McCombie e Thirlwall (1994, p. xviii) demonstram teoricamente que “para que o crescimento econômico seja mantido permanentemente alinhado com o equilíbrio do balanço de pagamentos no longo prazo, a depreciação da moeda deve ser contínua” [ou seja, a taxa de câmbio nominal, uma vez que alcance ligeira subvalorização real, deve acompanhar o diferencial entre as taxas de inflação doméstica e externa ao longo do tempo, mantendo constante a taxa de câmbio real em seu nível competitivo; negrito deste autor]. Adicionalmente, a literatura empírica é literalmente conclusiva a esse respeito: supondo tudo o mais constante, moedas sobrevalorizadas reduzem o crescimento econômico no longo prazo.²⁶ Portanto, não há o que discutir ou ter dúvidas a respeito do efeito positivo da taxa de câmbio marginalmente subvalorizada para impulsionar a produtividade e o crescimento econômico, bem como melhorar a distribuição de renda favoravelmente aos trabalhadores.

Cabe frisar que, com respeito à taxa de câmbio real, Laura Carvalho, aparentemente, não se enquadra na visão de parte dos desenvolvimentistas brasileiros mencionados no parágrafo anterior. De fato, embora a autora discuta o dilema entre depreciações no curto (“encarecem produtos importados e são inflacionárias, reduzindo salários reais”, p. 178) e no longo prazo (aumentam a competitividade dos bens *tradables*), ela é taxativa ao afirmar que “a melhor forma de evitar os custos da desvalorização do câmbio é manter sua apreciação sob controle” (p. 178). Assim, é curioso que Carvalho (2018) sustente a tese de que o tipo de modelo de crescimento baseado no mercado interno com distribuição de renda, mas sob a espada da sobrevalorização cambial, adotado entre 2006 e 2010, pudesse ser sustentado no longo prazo. Sua posição a esse respeito fica confusa, porque, ao reconhecer a fragilidade da indústria brasileira após décadas

26. Ver Razin; Collins (1999), Dollar; Kraay (2003), Williamson (2008), Rodrik (2008), Gala (2008), Berg; Miao (2010).

de desindustrialização prematura, comenta que “não parece razoável supor que desvalorizar o real seria suficiente para que essas novas indústrias surgissem” (p. 44) e, mais adiante, que

[...] o Brasil não tinha, no contexto do ‘Milagrinho’, a estrutura produtiva necessária para atender à nova demanda criada – não só por serviços, mas também por produtos industriais que não produzíamos. O dólar poderia estar nas alturas, mas, ainda assim, o país importaria cada vez mais smartphones e computadores, por exemplo (CARVALHO, 2018, p. 45, destaque no original).

Ora, nenhum economista razoavelmente treinado espera que a depreciação da moeda nacional em termos reais altere a estrutura produtiva e diversifique as exportações em direção a bens mais sofisticados no curto ou mesmo no médio prazo. O que a literatura teórica sugere é que, quando os gaps tecnológicos em relação à fronteira internacional são muito significativos – como é ainda o caso do Brasil – o ritmo de *catching up* depende da estrutura produtiva (que é exógena, isto é, dada no curto prazo) e de outros fatores institucionais (CIMOLI; PORCILE, 2010). Mas a estrutura produtiva, por sua vez, pode ser modificada, no longo prazo, por políticas industriais consistentes.

Tanto é assim que, em pesquisa em curso (NASSIF *et al.*, 2018), decomposemos a variação da produtividade do trabalho entre 1950 e 2011 nos dois componentes sugeridos pela metodologia de McMillan e Rodrik (2011): mudança estrutural (*structural change* ou *intersectoral change*), em que a variação da eficiência agregada num país é fortemente afetada pela realocação de recursos dos setores de baixa para os de alta produtividade; e mudança setorial (*within change* ou *sectoral change*), em que a variação da eficiência agregada decorre de características inerentes ao próprio setor, como intensidade capital-trabalho, progresso técnico setorial, dentre outras. Se um país em desenvolvimento não tiver atingido ainda nível de maturidade produtiva e os seus ganhos de produtividade totais forem predominantemente de tipo *within change*, McMillan e Rodrik (2011), seguindo os argumentos seminais de Kaldor (1966), sustentam que sua trajetória de eficiência econômica de longo prazo passa a ser redutora de crescimento econômico ou *growth-reducing*. Mas, se predominarem os ganhos decorrentes de mudança estrutural, a trajetória de incremento da produtividade tende a ser indutora de crescimento no longo prazo ou *growth-enhancing*. Os resultados confir-

mam os já apresentados por outros estudos que utilizaram a mesma metodologia:²⁷ entre 1950 e 1979, dos ganhos de produtividade do trabalho acumulada, de 247,56%, os ganhos induzidos por mudança estrutural (131,65 p.p.) foram superiores aos emanados da mudança setorial (115,91 p.p.); no período 1980-1994, a variação total daquele indicador foi negativa (-19,53%), com variação induzida por mudança estrutural muito reduzida (6,02 p.p.), enquanto a oriunda de mudanças do próprio setor foi negativa (-25,55 p.p.); já no período 1995-2011, a variação acumulada da produtividade do trabalho foi medíocre (apenas 13,54%), com variação induzida pelas mudanças estruturais, inferior (5,82 p.p.) à decorrente de mudanças inerentes ao próprio setor (7,72 p.p.). Esse resultado não seria preocupante se o Brasil já tivesse atingido nível de maturidade da estrutura produtiva, situação a partir da qual o potencial para mudanças estruturais tende a ser esgotado e os ganhos de produtividade passam a ser induzidos pelo progresso técnico setorial.²⁸

Embora a economia brasileira venha sofrendo um inequívoco processo de semiestagnação desde o início da década de 1980, como os dados podem ter sido contaminados e viesados pela inflação crônica durante o subperíodo 1980-1994, nesse mesmo trabalho em curso, procuramos investigar os principais fatores explicativos daquele fenômeno concernentes ao subperíodo 1995-2011. Para isso, na linha sugerida por McMillan e Rodrik (2011), rodamos três regressões em que a variável dependente (a componente mudança estrutural) foi associada a diversas variáveis explicativas principais relacionadas à estrutura da economia e à política econômica brasileira no período, a saber: i) participação do emprego nos segmentos de baixa qualificação da mão de obra do setor de serviços em relação ao emprego total da economia (sinal esperado: negativo, ou seja, quanto maior essa participação, menores os ganhos de produtividade decorrentes de mudança estrutural);²⁹ ii) grau de abertura da economia, medido como a participação dos fluxos totais de comércio (exportações mais importações) no PIB brasileiro (sinal esperado: ambíguo); iii) alíquota média de

27. Ver Firpo; Pieri (2016) e Silva; Menezes-Filho; Komatsu (2016).

28. Ver o argumento teórico original no artigo clássico de Kaldor (1966).

29. As estatísticas descritivas revelam que a participação do emprego industrial no emprego total ficou praticamente inalterada no período 1995-2011, quando parte significativa da força de trabalho deslocou-se da agricultura para os segmentos de baixa qualificação da mão de obra no setor de serviços, enquanto outra parte (menos expressiva) deslocou-se para os segmentos de média e alta qualificação do mesmo setor.

importação (média simples) de todo o universo tarifário (sinal esperado: ambíguo);³⁰ iv) participação de produtos primários no total exportado brasileiro (sinal esperado: negativo); v) taxas de juros reais (sinal esperado: negativo); e vi) taxas de câmbio reais (sinal esperado: positivo, ou seja, como mostram os resultados de Rodrik [2008] e Berg e Miao [2010], uma ligeira subvalorização da moeda doméstica fomenta a mudança estrutural e, portanto, a produtividade do trabalho no longo prazo). Nos três modelos, as variáveis significativas e de maior magnitude foram, em ordem decrescente de importância, a taxa de câmbio real, seguida pela participação de bens primários na cesta total de exportações, o grau de abertura da economia e as taxas de juros reais. Ou seja, os resultados sugerem que a semiestagnação da produtividade do trabalho no Brasil desde a estabilização da economia, em meados da década de 1990, está associada à tendência de apreciação da moeda doméstica em termos reais, à reprimarização da pauta de exportações, ao baixo grau de abertura da economia brasileira (isto é, ao fraco engajamento do país no comércio global, e não à fraca pressão oriunda da competitividade externa, que depende da proteção tarifária média) e às elevadas taxas de juros reais vigentes no período analisado.

Os resultados reforçam a tese de que é necessário adotar um programa de política industrial orientado para reativar os ganhos dinâmicos de produtividade associados à mudança estrutural. Estes, por sua vez, estão condicionados à reindustrialização da economia brasileira, de tal sorte que os segmentos “velhos” seriamente danificados por décadas de estagnação possam engendrar sinergias com os “novos” segmentos da Indústria da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e os associados à nova revolução digital (a chamada Indústria 4D).³¹ Poder-se-ia argumentar que os segmentos “velhos” deveriam ser relegados ao processo de “destruição criativa”. Mas, se assim fosse, a maior parte da indústria brasileira, cuja perda de competitividade internacional já dura cerca de uma década, deveria, então, ser destruída. Embora não haja uma regra de bolso, uma política industrial voltada para a reindustrialização, para a mudança estrutural em direção à produção de bens de elevada elasticidade-renda da demanda no longo prazo e, por conseguinte, para o desenvolvimento econômico, deve contar com, pelo menos, quatro requisitos: i) seletividade das atividades, segmentos

30. Para uma breve discussão sobre os distintos conceitos relacionados ao grau de abertura e nível de proteção da economia, bem como suas respectivas implicações, ver Nassif (2018).

31. Para detalhes, ver Nassif; Bresser-Pereira; Feijó (2017).

ou setores prioritários para receber incentivos públicos; ii) escolha dos instrumentos apropriados (proteção tarifária; subsídios à produção; subsídios à pesquisa e desenvolvimento; compras governamentais etc. – a escolha deve ser criteriosa e decidida, racionalmente, caso a caso; iii) cobrança de resultados das empresas que recebem benefícios governamentais; e iv) fina coordenação com a política macroeconômica, de tal sorte que o objetivo de manter a estabilidade de preços seja tão relevante quanto o de assegurar o crescimento econômico, o que depende de que as taxas de juros reais permaneçam em níveis baixos e compatíveis com o padrão internacional e a moeda não esteja, de forma alguma, sobrevalorizada por longo período de tempo. Esses requisitos não foram preenchidos nem nos dois mandatos de Lula (2003-2010), nem nos governos Dilma (2011-2016). E como mostraram Chang (1994), Amsden (2001) e Mazzucato (2015), não há experiência exitosa de desenvolvimento econômico sem que a política industrial tenha preenchido, simultaneamente, esses quatro requisitos.

6. Conclusão

Em que pese minhas restrições à tese principal de que lança mão Laura Carvalho para explicar o período de *boom* econômico ocorrido no governo Lula entre 2006 e 2010 – no que concerne ao caos, a partir de 2015, deflagrado no início do segundo mandato de Dilma, e agravado, após 2016, no governo Temer, estou plenamente de acordo com a tese da autora –, não resta dúvida de que ela produziu um trabalho relevante, claro e conciso sobre a era Lula-Dilma-Temer (2003-2018). É um livro para ser lido e debatido. E, melhor, como foi escrito com rara competência didática para o público especializado e não especializado em economia, sua importância torna-se ainda maior, pois oferece à sociedade brasileira uma oportunidade ímpar para aprimorar seu conhecimento sobre o Brasil, este país complexo que, como já dissera Tom Jobim, não é mesmo para principiantes. Decidi refletir sobre o livro e escrever este ensaio crítico porque as restrições aqui analisadas podem ser úteis para o debate lúcido de ideias e para ajudar a reformular as políticas que permitam recolocar o Brasil na rota de maior transformação, desenvolvimento e igualdade social.

Referências

- ALESINA, A.; FAVERO, C.A.; GIAVAZZI, F. What do we know about the effects of austerity? *American Economic Review Paper and Proceedings*, vol. 108, p. 524-530, 2018.
- AMSDEN, A. H. *The rise of 'the rest': challenges to the West from late-industrializing economies*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- BALTAR, P. Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil. Texto para Discussão 2.036. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.
- BACEN. Banco Central do Brasil. Indicadores econômicos consolidados. s.d.a. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp>>. Acesso em: ago. 2016.
- _____. Banco Central do Brasil. Sistema Gerenciador de Séries Temporais, v. 2, n. 1. s.d.b. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 31 ago. 2018.
- BERG, A.; MIAO, Y. The real exchange rate and growth revisited: the Washington Consensus strikes back?, *IMF Working Paper*, n. 10/58, Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L.C.; OREIRO, J.L.; MARCONI, N. *Developmental macroeconomics: new developmentalism as a growth strategy*. London: Routledge, 2014.
- CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.
- CARRIÈRE-SWALLOW, Y.; DAVID, A.C.; LEIGH, D. The macroeconomic effects of fiscal consolidation in emerging economies: evidence from Latin America. *IMF Working Paper WP/18/142*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2018.
- CARVALHO, L. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.
- CHANG, H.J. *The political economy of industrial policy*. London: McMillan Press, 1994.
- CIMOLI, M.; PORCILE, G. Specialization, wage bargaining and technology in a multigoods growth model. *Metroeconomica*, v. 61, n. 1, p. 219-238, 2010.
- DE BOLLE, M. Is the Brazilian Central Bank coming to grips with the country's balance sheet recession? Peterson Institute for International Economics, 2017. Disponível em: <<https://pie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/brazilian-central-bank-coming-grips-countrys-balance-sheet>>. Acesso em: 31 ago. 2018.
- _____. *Como matar a borboleta-azul: uma crônica da era Dilma*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.
- DOLLAR, D.; Kraay, A. Institutions, trade and growth, *Journal of Monetary Economics*, vol. 50, n. 1. Amsterdam: Elsevier, 2003.
- DORNBUSCH, R.; FISCHER, S.; STARTZ, R. *Macroeconomics*. Thirteenth Edition. New York: Mc Graw Hill, 2011.
- ESP. *Estado de São Paulo*, Blogs – A economia do novo governo, 9 nov. 2005. Disponível em: <[CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO | 33](https://eco-</p>
</div>
<div data-bbox=)

- nomia.estadao.com.br/blogs/a-economia-no-novo-governo/plano-de-ajuste-de-longo-prazo-e-rudimentar-e-nao-esta-em-debate/>. Acesso em: 31 ago. 2018.
- FIRPO, S.; PIERI, R. Structural change, productivity growth, and trade policy in Brazil. In: McMILLAN, M.; RODRIK, D.; SEPÚLVEDA, C. *Structural change, fundamentals, and growth: a framework and case studies*. Washington, D.C: International Food Policy Research Institute, 2016. p. 267-292.
- GALA, P. Real exchange rate levels and economic development: theoretical analysis and econometric evidence. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 32, n. 2, p. 273-288, Oxford University Press, 2008.
- IPEADATA. s.d. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 1 ago. 2018.
- KALDOR, N. *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom: an inaugural lecture*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1966.
- KRUGMAN, P.; TAYLOR, L. Contractionary effects of devaluation, *Journal of International Economics*, vol. 8, n. 3, p. 445-456, 1978.
- MAZZUCATO, M. *The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths*. New York: Public Affairs, 2015.
- McMILLAN, M.; RODRIK, D. Globalization, structural change and productivity growth. *NBER Working Paper*, 17.143. Cambridge, Ma: National Bureau of Economic Research, 2011.
- McCOMBIE, J.S.L.; THIRLWALL, A. P. *Economic growth and the balance-of-payments constraint*. New York: St. Martin's Press, 1994.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P.H.G.F.; CASTRO, F.A. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 58, n. 1, p. 7-36, 2012.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Demonstrativos de benefícios financeiros e creditícios, ano 2017. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/demonstrativos-financeiros-e-crediticios/beneficios-financeiros-e-crediticios/demonstrativo-de-beneficios-financeiros-e-crediticios-2017>>. Acesso em: 31 ago. 2018.
- MORCEIRO, P.C. Vazamento de demanda setorial e competitividade da indústria de transformação brasileira. *Working Papers*, n. 12. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016.
- MORGAN, M. Extreme and persistent inequality: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data (2001-2015). *WID Working Papers*, 2017.
- NASSIF, A. An analysis of Brazil's economic situation: 2014-2017, the short-term outlook and policy alternatives. *Brazilian Economic Review*, vol. 3, n. 1, p. 95-108, 2017.
- _____. O Brasil é um país fechado ou um país protegido? *Valor Econômico*, Colunistas, 3 maio 2018.
- _____; BRESSER-PEREIRA, L.C.; FEIJÓ, C. The case for reindustrialisation in developing countries: towards the connection between the macroeconomic regime and the industrial policy in Brazil. *Cambridge Journal of Economics*, n. 42, p. 355-381, 2017.
- _____; FEIJÓ, C.; ARAÚJO, E. Overvaluation trend of the Brazilian currency in the 2000s: empirical estimation. *Revista de Economia Política*, vol. 35, n.1 (138), p. 3-27, Jan-Mar, 2015.

- _____ *et al.* Growth and stagnation in Brazil (1950-2011): Has labor productivity been growth-enhancing or growth-reducing? No prelo, 2018.
- ORAIR, R.; GOBETTI, S. Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral. Texto para Discussão n. 2.288. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017.
- RAZIN, O.; COLLINS, S.M. Real exchange rate misalignments and growth. In: RAZIN, A.; SADKA, E. (Eds.). *The economics of globalization: policy perspectives from public economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- RODRIK, D. The real exchange rate and economic growth, *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 39, n. 2, p. 365-439. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2008.
- SILVA, F.; MENEZES-FILHO, N.; KOMATSU, B. Evolução da produtividade no Brasil: comparações internacionais. *Policy Paper*, n. 15. Centro de Políticas Públicas. São Paulo: Insper, 2016.
- WILLIAMSON, J. Exchange rate economics, *Working Paper*, n. 08-3, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2008.

Recebido em 15/07/2018 e aprovado em 05/08/2018

A moeda como instrumento para a redução da desigualdade de renda do Brasil (1995-2014)

RESUMO

Neste artigo relacionamos a moeda com a desigualdade de renda. Utilizamos os agregados monetários e analisamos seu impacto sobre a disparidade de renda entre os anos 1995 e 2014. Por meio do VEC, obtemos relações negativas de longo prazo entre os agregados M2 e M3 com a desigualdade. Entretanto, o agregado M4 apresentou sinal positivo, evidenciando que sua expansão é relacionada com o agravamento da distribuição de renda. Tal resultado pode ser entendido pelos detentores dos ativos financeiros compreendidos nesse agregado e pela indexação desses ativos com a taxa de juros Selic. Concluímos que os agregados possuem potencial para amenizar a disparidade de renda ao proteger a população de perdas advindas da inflação.

Palavras-chave

Desigualdade de Renda; Agregados Monetários; Sistema Financeiro.

ABSTRACT

This article looks at the relationship between currency and income inequality. We use monetary aggregates and analyse their impact on the disparity of income between the years 1995 and 2014. Using the VEC model, we found a negative relationship in the long-term between the M2 and M3 aggregates and inequality. However, the M4 aggregate proved positive, suggesting that its expansion was linked to a worsening in the distribution of income. This result may be understood by considering the holders of financial assets covered by this aggregate and by the indexation of their assets to the Selic benchmark interest rate. Our conclusion is that these aggregates have the potential to mitigate income disparities by protecting the population from losses resulting from inflation.

Keywords

*Income inequality; Monetary Aggregates; Financial System.
JEL classification: E25; E50; E02; G00.*

1. Professor de economia da Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop).
2. Mestrando em economia da Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop).

1. Introdução

A desigualdade de renda tem sido tema recorrente em debates visto que a busca pela isonomia está de acordo com uma sociedade que preza pela justiça social. Os impactos dessa concentração acentuada são diversos e passam pela privação de bens essenciais, como alimentação, saúde e educação, até uma possível redução do bem-estar social. Além disso, tal concentração tem efeitos sobre a pobreza e sobre a extrema pobreza que são, em nossa sociedade, dificuldades ainda a serem superadas.

O sistema financeiro visa fazer com que agentes superavitários encontrem potenciais investidores deficitários, tendo as instituições financeiras como intermediadores nesse processo (FORTUNA, 2005), e, segundo Bittencourt (2006), pode ser entendido de maneira mais restrita através dos agregados monetários M2, M3 e M4. Neste artigo, sempre que mencionarmos sistema financeiro ou moeda estaremos fazendo alusão a esses agregados.

Nesse sentido, este artigo torna-se relevante por externar mais um instrumento que pode ser utilizado pelo setor público na redistribuição de riqueza e, em se tratando do sistema financeiro, seria uma intervenção indireta com forte participação dos agentes privados, cabendo aos agentes públicos apenas a regulação e o fortalecimento das condições de operação do mercado financeiro.

Assim, o objetivo principal deste estudo é analisar a relação do sistema financeiro nacional com a concentração de renda. Pretendemos investigar o impacto dos agregados monetários sobre a distribuição de renda entre o período 1995 e 2014.

Utilizamos o modelo vetorial de correção dos erros (VEC), visto ser o método recomendável quando as variáveis são estacionárias em primeira ordem. Ademais, ele trata todas as variáveis como sendo endógenas.

Os resultados mostraram que o desenvolvimento financeiro está relacionado com a desigualdade de renda, podendo vir a ser mais um instrumento das políticas públicas que buscam reduzir a elevada distância entre ricos e pobres que, historicamente, faz parte da realidade brasileira.

O artigo está dividido em 3 seções, além desta introdução. A seção 2 retrata a desigualdade, e introduziremos os principais agregados monetários que utilizaremos como *proxy* para representar o sistema financeiro; na seção 3 faremos uma breve revisão das contribuições das principais obras que tratam da desigualdade, externare-

mos a metodologia a ser implementada e apresentaremos o modelo; por fim, tem-se uma breve conclusão.

2. Desigualdade de renda e agregados monetários

2.1 Desigualdade de renda e o crédito

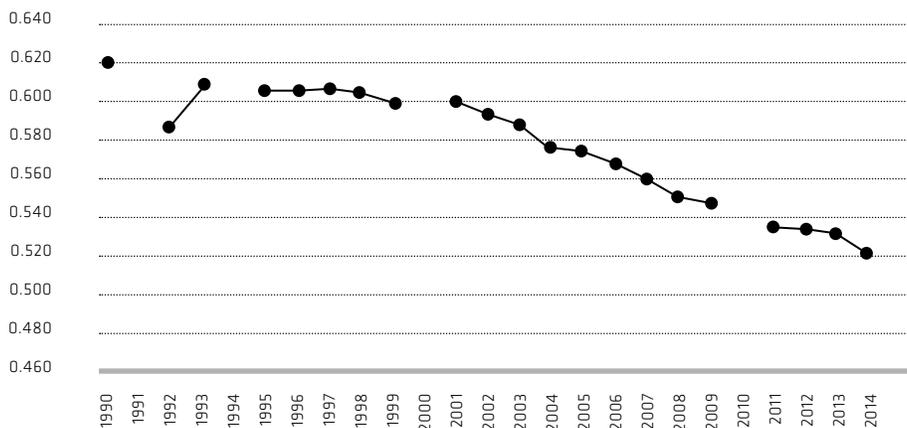
O crescimento da desigualdade de renda no mundo tem sido tema recorrente na sociedade, e o Brasil está entre os países com maiores concentrações de riqueza dentre aqueles de que se têm dados disponíveis para análise (BARROS; MENDONÇA, 1995).

Contudo, muito se tem falado a respeito da igualdade de oportunidades, ou seja, garantir que todos indivíduos possam alcançar os resultados econômicos que lhes interessassem buscar. Esse tratamento *ex ante* da desigualdade é, aparentemente, conflitante com a maioria das análises atuais, visto que tratamos, em geral, dos resultados gerados pela desigualdade (*ex post*). Entretanto, uma vantagem individual gerada hoje tende a ser repassada à geração seguinte, de modo que os resultados atuais interferem nos resultados futuros. Consequentemente, pensar a desigualdade atual pode ser um instrumento para redução da desigualdade futura (ATKINSON, 2015).

Ademais, a utilidade marginal oriunda do aumento de renda de um indivíduo que está associado a uma faixa de renda inferior, ou seja, o aumento de bem-estar desse indivíduo gerado a partir de um incremento de renda, é maior do que a utilidade marginal oriunda do aumento de renda de um indivíduo que está associado a uma faixa de renda superior. Isso implica que, ao aumentar-se a renda dos mais pobres, pode-se, em certa medida, aumentar o bem-estar social, pois haveria aumento da utilidade total (ATKINSON, 2015).

A desigualdade de renda no Brasil, apesar de sua queda recente, demonstra-se elevada, o que pode ser constatado a partir de um Gini de 0,518, em 2014. O índice de Gini, criado pelo matemático Conrado Gini, mensura o grau de concentração de um determinado grupo, estando entre 0 e 1, sendo 0 a condição de plena igualdade e 1 a de máxima concentração. Conforme se observa no Gráfico 1, a queda da desigualdade vem sendo destaque no país após a estabilização monetária, ocorrida em 1994.

Gráfico 1 | Gini Brasil



Fonte: IPEADATA (2017).

A concentração de renda brasileira é preocupante quando comparada a outros países que, mesmo tendo menor produto interno bruto (PIB), apresentam melhor distribuição de riqueza. A Argentina em 2014, segundo o Banco Mundial, apresentava um Gini de 0,42 e um PIB de 526 milhões de dólares. O Brasil apresentou, também de acordo com o Banco Mundial, um Gini de 0,52 em 2014, e PIB de aproximadamente 2,4 trilhões de dólares, nesse ano.

Segundo Barros e Mendonça (1995), o processo de geração e reprodução da desigualdade de renda apresenta como principais fases a infância e a adolescência, nas quais os indivíduos acumulam capital humano. Desse modo, os agentes já se apresentam à próxima fase em condições diferentes (desigualdade de condições). A última parte do processo, quando os indivíduos competem efetivamente, ocorre no mercado de trabalho, em que os resultados são alcançados e os *payoffs* pagos como salários (BARROS; MENDONÇA, 1995).

Contudo, podemos verificar que, além desses fatores, o acesso ao crédito está relacionado à desigualdade de renda. Por meio de financiamento, pessoas desfavorecidas podem investir em atividades produtivas ou em capacitação, tornando sua mão de obra mais qualificada, ou até mesmo na educação de seus filhos, interrompendo o ciclo de desigualdade persistente. Pode-se citar o caso do crédito consignado para ilustrar esse exemplo, o qual se apresenta como uma das modalidades de crédito mais atrativas no mercado, pois não ostenta, comparativamente a outras linhas de crédito, elevado fardo

com a taxa de juros. Entretanto, a oferta de crédito depende do ambiente econômico e, quanto mais estável e previsível este for, melhores serão as condições de ampliação da oferta de crédito. Dessa forma, o processo de estabilização pelo qual passou o Brasil na implementação do Plano Real tem impacto positivo no crédito e este, por conseguinte, pode estar relacionado à redução da concentração de renda (BITTENCOURT, 2006).

Destaca-se, ainda, que um cenário de hiperinflação pode tornar o acesso ao mercado financeiro mais difícil aos agentes, todavia, a dificuldade ao crédito não ocorre imparcialmente. Em geral, os mais ricos detêm melhor acesso aos serviços bancários e, além de proteger seu patrimônio através da indexação dos seus ativos, podem tomar crédito a um custo relativamente mais baixo quando comparado aos mais pobres. Portanto, os menos favorecidos financeiramente, por terem dificuldade em acessar os serviços bancários, em situações de inflação elevada não podem proteger seu patrimônio através dos mecanismos de indexação e não têm acesso ao crédito. Logo, o contexto de desestabilização dos preços vivenciado no Brasil contribuiu para o aumento da desigualdade de renda, com aumento da riqueza daqueles que já detinham elevado patrimônio e com a redução do poder de compra dos mais pobres. Dessa maneira, ampliou-se a distância entre os mais ricos e os mais pobres (BITTENCOURT, 2006).

Finalmente, constata-se que o sistema financeiro, por definição, tem como principal objetivo propiciar condições para que poupadores encontrem investidores. Ou, ainda, pode-se dizer que o sistema visa fazer com que os recursos dos agentes superavitários, sem perspectivas de empreendimentos, encontrem agentes deficitários que têm propensão a empreender (FORTUNA, 2005). Segundo a visão de Bittencourt (2006), acrescentamos a essa definição o entendimento de que o sistema financeiro possa ser entendido pelos agregados monetários M2, M3 e M4.

2.2 Moeda, meios de pagamento e ampliação do crédito

Podemos entender, do ponto de vista econômico, que moeda é o instrumento no qual o mercado se apoia, ou seja, é o mecanismo de troca usado pelos agentes econômicos em suas relações. Com isso, fundamenta-se a moeda em sua função de instrumento de troca. Todavia, além dessa função, a moeda caracteriza-se pela capacidade de reserva de valor, em que os agentes podem decidir entre consumir hoje ou no futuro, através do estoque de moeda. Por fim, a moeda pode ser entendida como unidade de conta, pois através dela são estabelecidos os preços das mercadorias (LOPES; ROSSETTI, 2011).

O conceito de moeda pode ser ampliado, uma vez que no sistema financeiro atual tem-se a moeda manual (papel moeda em poder do público) e a moeda escritural (depósitos à vista nos bancos comerciais). Em ambos os casos, são satisfeitas todas as funções da moeda elencadas acima, entretanto, há uma diferença importante na moeda escritural, pois nesta existe o chamado efeito multiplicador causado pela ampliação da base monetária feita pelos bancos que, ao receberem depósitos decidem o manter sob forma fracionada e emprestam ao público o restante, fazendo disso um processo contínuo, até que se tenha ampliado o papel moeda em poder do público inicial (LOPES; ROSSETTI, 2011).

Desse modo, podem-se definir os meios de pagamentos como sendo as fontes dos recursos utilizados para remuneração dos fatores de produção em uma economia, para pagamentos de bens ou serviços, ou para o pagamento de dívidas. Essa definição traz consigo estreita relação com a função da moeda como mecanismo de troca, contudo, os agentes que desejam proteger sua riqueza dos efeitos inflacionários se utilizam das chamadas “quase-moedas”. Essas são, na verdade, títulos emitidos que possuem elevada liquidez, os quais podem ser facilmente convertidos em moedas manual ou escritural e, finalmente, utilizados como meios de pagamentos (LOPES; ROSSETTI, 2011).

Atualmente, os agregados monetários, ou meios de pagamentos, são separados pelo grau de liquidez, sendo o agregado M1 o mais líquido dentre todos, e o agregado M4, por sua vez, o que apresenta a menor liquidez. Cada um deles, com exceção do M1, remunera o detentor e, através dessa remuneração, pode protegê-lo de perdas com a inflação. Abaixo, destaca-se cada um deles, segundo definição do Banco Central do Brasil (Tabela 1).

Tabela 1 | Meios de pagamentos

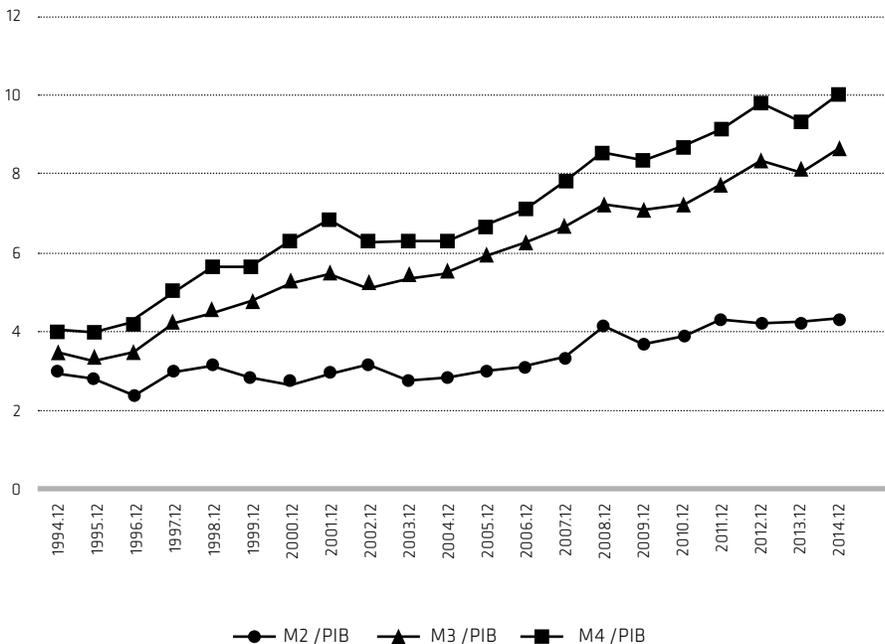
MEIO DE PAGAMENTO	DEFINIÇÃO
M1	Moeda em poder do público + depósitos à vista
M2	M1 + depósitos especiais remunerados + depósitos de poupança + títulos emitidos por instituições depositárias
M3	M2 + quotas de fundos de renda fixa + operações compromissadas registradas no Selic
M4	M3 + títulos públicos de alta liquidez

Fonte: BACEN (2017).

Sendo assim, pode-se verificar a evolução do crédito através do estudo dos agregados monetários, visto que estes serão ampliados na medida em que as instituições financeiras ampliem a concessão do crédito.

A evolução dos agregados monetários tem sido positiva e crescente no Brasil após a implementação do Plano Real. Pode-se constatar no Gráfico 2 que a evolução de tais agregados em termos do PIB (Mi/PIB, em que $i = 2,3,4$) é ascendente, desta maneira, espera-se que o crédito também tenha sido ampliado.

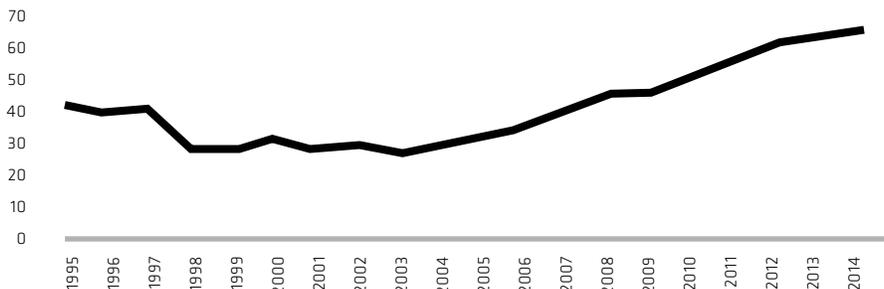
Gráfico 2 | M2, M3, M4 em termos do PIB



Fonte: IPEA (2017).

De acordo com o Gráfico 3, o crédito privado no Brasil, em 1995, representava 45,6% do PIB. A sua evolução é crescente e, em 2014, chega a 66% do PIB. A expansão do crédito se deve, sobretudo, ao ambiente econômico mais estável, à estabilização da moeda e ao crescimento do PIB no período de 1995 a 2014.

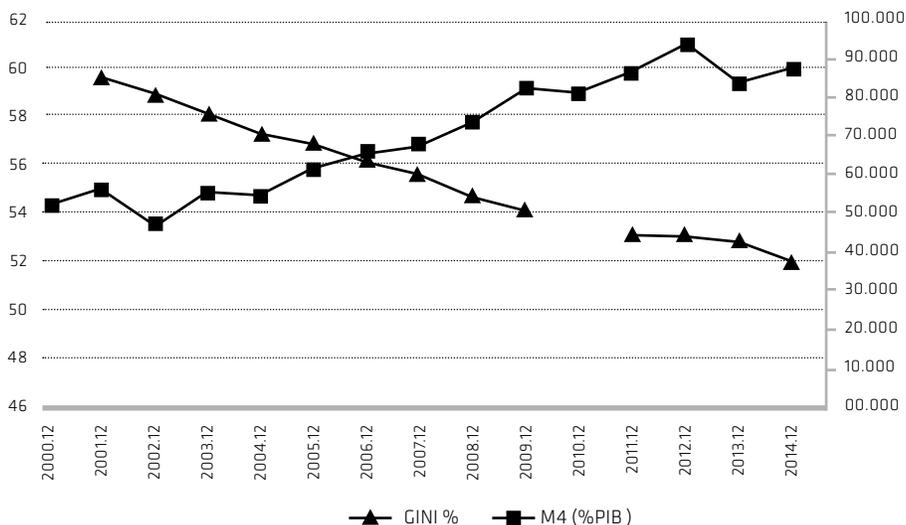
Gráfico 3 | Crédito privado (% do PIB)



Fonte: Banco Mundial (2017).

Destaca-se, ainda, que a evolução do crédito foi também acompanhada pela queda dos indicadores de desigualdade de renda no país. A seguir, verifica-se o comportamento do crescimento dos agregados monetários através de M4 em percentual do PIB (eixo secundário do Gráfico 4), pois neste está implícito todos os demais agregados, juntamente com quedas sucessivas do Gini percentual (eixo principal do Gráfico 4), no período compreendido entre 2000 e 2014.

Gráfico 4 | M4/PIB e Gini percentual



Fonte: IPEADATA (2017).

Embora as séries retratadas no último gráfico possam, intuitivamente, estar relacionadas, não podemos afirmar que, de fato, existe uma relação entre as variáveis. Para tal análise, deve-se proceder com a utilização de ferramentas econométricas, as quais permitem um estudo da relação entre as variáveis.

3. Exercício econométrico

3.1 Discussão de trabalhos

A literatura que versa sobre a desigualdade de renda é ampla e tem sido muito discutida nos últimos anos. A seguir, destacam-se alguns autores que tratam dessa temática e a analisam com outras variáveis importantes, tais como o desenvolvimento regional, a inflação e o desenvolvimento financeiro.

Abitante (2007) evidenciou a desigualdade de renda no Brasil através do estudo da convergência do crescimento econômico das regiões brasileiras. O autor demonstrou que, historicamente, as unidades federativas trilharam diferentes caminhos em seu desenvolvimento econômico e, portanto, apresentam diferentes taxas de crescimento desde então. Segundo Abitante (2007), a região nordestina, que no período colonial buscou atender o mercado internacional através da agricultura escravista, manteve tal característica durante considerável tempo, dificultando a modernização da região. As regiões Sul e Sudeste, por outro lado, devido às necessidades próprias da exploração cafeeira, apresentaram melhor infraestrutura em transportes e, com a transição da mão de obra assalariada, apresentou um mercado interno mais expressivo, o que, dentre outros fatores, propiciou que essas regiões fossem as mais industrializadas do país. O autor destaca, ainda, a região Centro-Oeste, que obteve seu crescimento pautado, sobretudo, na exploração mineral (século XIX) e na expansão da fronteira agrícola (século XX). A região Norte atingiu seu auge no ciclo da borracha (DINIZ, 2001 *apud* ABITANTE, 2007).

Deste modo, Abitante (2007) evidenciou que a desigualdade é uma característica histórica e buscou constatar sua convergência através do conceito conhecido como convergência β , segundo o qual “regiões mais pobres têm maiores taxas de crescimento em relação a regiões mais ricas” (ABITANTE, 2007, p. 159). Utilizou-se da meto-

dologia dados em painel para realizar o trabalho. A variável dependente renda *per capita* do estado (Renda) é explicada pela taxa de crescimento da renda *per capita* (*TxRenda*), taxa de acumulação do capital fixo (*CapFixo*), investimentos do governo (*Invest*), taxa de acumulação de capital humano (*CapHum*), taxa de crescimento da população (*CrescPop*), taxa de desenvolvimento financeiro (*crédito*), desigualdade (*Gini*), abertura comercial (*AbertCom*) e variáveis *dummies* para cada ano, nas quais o autor tentou evidenciar mudanças no cenário macroeconômico e político que pudessem afetar os estados. A hipótese de convergência β indica que, ao nível de 1%, a taxa de crescimento do PIB *per capita* dos estados brasileiros, no período em análise, está convergindo para uma taxa de crescimento uniforme. Outros resultados apontaram que a variável “Crédito” auxilia a redução da desigualdade. Assim, verificou-se nesse artigo a importância do crédito para explicarmos a renda.

Rodrigues e Sabbadini (2010) buscaram esclarecer os impactos da inflação sobre a desigualdade. Segundo os autores, os mecanismos de indexação estão desigualmente disponíveis à população, estando mais acessíveis às famílias mais ricas, que podem proteger melhor seu patrimônio nos períodos de elevação dos preços, ao passo que as famílias mais pobres, em geral, não detêm acesso aos serviços financeiros que as protegeriam dos períodos inflacionários. Os autores analisaram dados em painel de 81 países, entre os anos 1987 e 2006. Nesse trabalho, fez-se uso também dos agregados monetários M1 ou M2 – M1 (o que permite obter apenas o valor incremental de M2). A média do Gini apurado foi de 37,42, em uma escala de 0 a 100. O desvio padrão dessa variável, por sua vez, foi de 10,27, demonstrando que, apesar de a média indicar uma baixa desigualdade esperada, o desvio padrão aponta uma forte heterogeneidade dos dados. Constatou-se, ainda, ocorrer elevada amplitude dos dados, sendo o menor Gini 19,70 (país com forte igualdade entre seus indivíduos) e o país mais desigual com 62,83. Os autores encontraram uma relação positiva entre inflação e desigualdade.

Bittencourt (2006) analisou o impacto do desenvolvimento financeiro sobre a desigualdade de renda no período compreendido entre os anos 1985 e 1999, através de dados em painel. O autor buscou mensurar o desenvolvimento financeiro pela evolução dos agregados monetários em termos do PIB. A desigualdade foi mensurada pelo Gini. Os resultados do autor mostraram que a evolução dos agregados monetários teria efeitos negativos sobre a desigualdade de renda, podendo reduzir os efeitos positivos da inflação sobre a desigualdade (BITTENCOURT, 2006).

Dessa forma, para construir o modelo econométrico deste artigo nos embasaremos nos trabalhos anteriormente mencionados, tendo em vista a importante contribuição que os autores citados tiveram no estudo da desigualdade de renda, associando esta ao sistema financeiro e com outras variáveis consideradas relevantes.

3.2 Metodologia

Utilizou-se o modelo vetorial autoregressivo (VAR). O VAR assume que as variáveis são conjuntamente endógenas, estacionárias e explicadas por seus valores defasados, devendo ser estimadas por cada uma das equações abaixo (GUJARATI, 2006):

$$X_t = \alpha + \sum_{j=1}^k \beta_j X_{t-j} + \sum_{j=1}^k \gamma_j Y_{t-j} + u_{1t} \quad (1)$$

$$Y_t = \omega + \sum_{j=1}^k \theta_j X_{t-j} + \sum_{j=1}^k \delta_j Y_{t-j} + u_{2t} \quad (2)$$

Em que X_t e Y_t são variáveis endógenas, α e ω são interceptos, β_j , γ_j , θ_j , δ_j , são os coeficientes que irão da j -ésima observação até a k -ésima, sendo k o número de defasagens; u_{1t} e u_{2t} são os erros estocásticos, ou impulsos, inovações ou choques, conforme se denomina nesse modelo (GUJARATI, 2006).

A estimação por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) de cada uma das equações produz estimativas eficientes para cada uma delas. Contudo, diferentemente das estimativas feitas por MQO em modelos de cortes transversais, o VAR não exige a precedência de um modelo teórico (“ateórico”), os dados falam por si só (GUJARATI, 2006).

Conforme se esclarece acima, é pressuposto do modelo VAR a estacionariedade dos dados, não havendo, deve-se utilizar o modelo vetorial de correção dos erros (VEC). Verifica-se se as variáveis são cointegráveis, e, em caso afirmativo, estima-se o modelo de acordo com a equação (5) e (6) (GUJARATI, 2006):

$$\Delta X_t = \alpha + \sum_{j=1}^k \beta_j \Delta X_{t-j} + \sum_{j=1}^k \gamma_j \Delta Y_{t-j} + \varphi u_{1t-1} + e_{1t} \quad (3)$$

$$\Delta Y_t = \omega + \sum_{j=1}^k \theta_j \Delta X_{t-j} + \sum_{j=1}^k \delta_j \Delta Y_{t-j} + \vartheta u_{2t-1} + e_{2t} \quad (4)$$

Os erros u_1 e u_2 representam as relações de cointegração de X e Y, respectivamente. O operador Δ indica que as variáveis são cointegráveis. Os erros e_{1t} e e_{2t} possuem média zero, variância constante e são não correlacionados (ruído branco) (GUJARATI, 2006).

3.3 Dados e modelo

Pretende-se analisar através do método VEC a relação da desigualdade de renda do Brasil com o desenvolvimento financeiro, a inflação, o crescimento econômico e a taxa de juros. Optou-se pelo VEC devido ao fato de esse método considerar todas as variáveis como endógenas e, dessa forma, amenizar o problema de causalidade, e porque, como será visto na seção de resultados, as variáveis se mostraram não estacionárias em nível.

Os dados constam das séries temporais disponibilizadas pelo Banco Central (Bacen), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), compreendidas entre os anos de 1995 e 2014, sendo anuais. A desigualdade de renda (d) será analisada através do índice de Gini, divulgado anualmente pelo IBGE, assim como é feito no trabalho de Bittencourt (2006).

O desenvolvimento financeiro será mensurado através dos agregados monetários em termos do PIB, este divulgado pelo IBGE e aquele pelo Bacen. De forma parecida ao trabalho dos autores Rodrigues e Sabbadini (2010) em que se fez uso da diferença entre os agregados M2 e M1, divididos pelo PIB, optou-se neste trabalho pela análise dos agregados monetários da seguinte forma:

$$m_1 = \frac{M_1}{PIB} \quad (5)$$

$$m_2 = \frac{M2-M1}{PIB} \quad (6)$$

$$m_3 = \frac{M3-M2}{PIB} \quad (7)$$

$$m_4 = \frac{M4-M3}{PIB} \quad (8)$$

O artifício utilizado nas equações (5), (6), (7) e (8) visa explicitar no modelo a contribuição incremental de cada agregado monetário.

O crescimento econômico (Y) será medido através das variações percentuais do PIB real. Assim como Abitante (2007), acredita-se que o crescimento da renda possa estar relacionado à redução da desigualdade. Os dados de crescimento do PIB têm por fonte o IBGE.

A inflação (π), por sua vez, será mensurada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) divulgado mensalmente pelo IBGE, e anualizado pelo Ipea. Assim como Bittencourt (2006), esperamos que a inflação tenha relação com a estabilidade do sistema financeiro em geral e que, com isso, esteja relacionada à concessão de crédito que, segundo esse mesmo autor, pode lograr êxito em reduzir a desigualdade de renda.

Quanto à taxa de juros (i), esta será mensurada através da taxa Selic, devidamente descontada pela inflação anual. Utilizou-se a média anual das taxas Selic *over* divulgadas pelo Bacen. Ressalta-se que, no sistema financeiro brasileiro, essa taxa norteia todas as demais taxas de juros do sistema bancário e, por isso, a importância de sua inclusão no modelo.

Desse modo, o modelo pode ser assim enunciado:

$$d_t = \sum_{i=1}^k \alpha_i d_{t-i} + \sum_{j=0}^k \beta_j m_{1t-i} + \sum_{j=0}^k \delta_j m_{2t-i} + \sum_{j=0}^k \vartheta_j m_{3t-i} + \sum_{j=0}^k \mu_j m_{4t-i} + \sum_{j=0}^k \rho_j Y_{t-i} + \sum_{j=0}^k \sigma_j \pi_{t-i} + \sum_{j=0}^k \varphi_j i_{t-i} + \varepsilon_t \quad (9)$$

De acordo com a literatura apresentada, espera-se que na equação (9) os agregados monetários modificados (m_1, m_2, m_3, m_4) e o crescimento econômico (Y_t) impactem negativamente na desigualdade (d_t), ou seja, que os aumentos dessas variáveis reduzam os níveis de desigualdade. Por outro lado, espera-se que a taxa de inflação (π_t) e a taxa de juros (i_t) tenham relação positiva com a desigualdade de renda (d_t).

3.4 Resultados

Antes da estimação do modelo faz-se necessário verificar a estacionariedade das séries temporais, o que pode ser visto na Tabela 2, que retrata o teste *Augmented* Dickey-Fuller (ADF) e o teste de Philips-Perron (PP).

O teste ADF indicou que as variáveis inflação (π_t) e crescimento econômico (Y_t) são estacionárias em nível e as demais variáveis são estacionárias em primeira ordem, ou seja, somente são estacionárias quando tomamos a primeira diferença, definido pelo operador Δ .

De modo similar, observamos que, de acordo com o teste PP, as variáveis inflação (π_t), taxa de juros (i_t) e crescimento econômico (Y_t) são estacionárias em nível. Por outro lado, as demais variáveis são estacionárias em primeira ordem.

Tabela 2 | Teste de estacionariedade

variável	ADF		PP	
	defasagem	valor teste	defasagem	valor teste
d_t	1	-2,448	2	-2,850
Δd_t	0	-3,458*	2	-3,416*
m_{1t}	1	-1,302	2	-0,995
Δm_{1t}	0	-7,493***	2	-8,126***
m_{2t}	1	-1,518	2	-2,076
Δm_{2t}	0	-4,793***	2	-4,885***
m_{3t}	1	-2,295	2	-3,022
Δm_{3t}	0	-5,344***	2	-5,812***
m_{4t}	1	-2,190	2	-2,055
Δm_{4t}	0	-3,453*	2	-3,453*
Y_t	0	-4,812***	2	-4,821***
i_t	1	-2,548	2	-4,266**
Δi_t	0	-6,099***	2	-6,631***
π_t	0	-5,536***	2	-5,283***

Fonte: Elaboração própria.

Nota: *** significativo a 1%, ** significativo a 5%, * significativo a 10%.

A utilização da modelagem através do VAR requer que as variáveis sejam estacionárias em nível, e, caso as variáveis sejam estacionárias em primeira ordem, pode-se utilizar a modelagem através do VEC. Diante disso, optou-se pela utilização do método VEC e retiraram-se as variáveis estacionárias em nível, sendo elas a inflação (π_t), a taxa de juros (i_t) e o crescimento econômico (Y_t). Embora a taxa de juros tenha sido estacionária em primeira ordem pelo teste ADF, optou-se pela parcimônia, retirando-a do modelo uma vez que esse resultado não foi ratificado pelo teste PP.

A seguir, têm-se os testes utilizados para identificarmos a defasagem do modelo. Utilizou-se o critério de informação Akaike (AIC), o critério de informação de Schwars (SC), o critério de informação de Hannan-Quin (HQ) e o critério de informação *Final Prediction Error* (FPE). Conforme informações contidas na Tabela 3, os critérios AIC, SC e HQ indicaram uma defasagem igual a 4. Contudo, o modelo apresenta autocorrelação ao utilizar 4 defasagens. Dessa forma, adotou-se a indicação feita pelo critério FPE, com defasagem igual a 2.

Tabela 3 | Defasagem do modelo

Defasagem	AIC	HQ	SC	FPE
0	-28,908	-28,8957	-28,666	1,9e ⁻¹⁹
1	-33,917	-33,917	-32,4684	1,6e ⁻²¹
2	-38,0754	-37,9394	-35,4197	9,5e ⁻²¹ *
3	-305,541	-305,343	-301,678	-
4	-338,312*	-338,314*	-334,449*	-

Fonte: Elaboração própria.
 Nota: *Defasagem indicada.

Tendo-se a defasagem do modelo, deve-se verificar se existe cointegração entre as variáveis e, para isso, utilizaremos o teste Johansen, que tem seus resultados destacados na Tabela 4. A hipótese nula do teste é de que não existe cointegração entre as variáveis. Portanto, podemos rejeitar a hipótese nula de que as variáveis não apresentam cointegração ao nível de 5%. Podemos, portanto, assumir que existe relação de longo prazo entre as variáveis.

Tabela 4 | Teste de Johansen

Rank	Estatística	5%
0	102,5116	68,52
1	43,245*	47,21
2	26,016	29,68
3	10,5459	15,41
4	0,0187	3,76

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 5 indica os testes de autocorrelação de primeira e segunda ordem. Observamos que, diante dos p-valores apresentados, podemos afirmar que não existe autocorrelação no modelo em estudo, pois a hipótese nula de inexistência de autocorrelação não é rejeitada.

Tabela 5 | Teste de autocorrelação

Defasagem	p-valor
1	0,367
2	0,624

Fonte: Elaboração própria.

Finalmente, a Tabela 6 apresenta os resultados das estimativas do modelo. Todas as variáveis foram estatisticamente significativas ao nível de 1%. Os sinais dos agregados monetários modificados m_1 , m_2 e m_3 estão de acordo com o esperado, ou seja, negativamente relacionados com a desigualdade d_t . De acordo com o modelo estimado, uma melhoria no desenvolvimento financeiro, que aqui entendemos como sendo, por exemplo, a expansão dos depósitos à vista nos bancos comerciais, dos depósitos remunerados, dos fundos de investimentos, dentre outros serviços que estão incluídos nos agregados monetários, levaria a uma redução na desigualdade de renda, dado que os agentes poderiam proteger seu patrimônio da desvalorização da moeda, poupar para realização de novos projetos e, além disso, obter crédito.

Tabela 6 | Estimativas da cointegração

Variáveis	Coefficiente	Erro-padrão	Estatística z	p-valor
m_{1t}	-1,477***	0,0918	-16,09	0,000
m_{2t}	-0,666***	0,0197	-33,83	0,000
m_{3t}	-0,041***	0,0106	-3,84	0,000
m_{4t}	0,624***	0,0377	16,54	0,000

Fonte: Elaboração própria.

Nota: ***significativo a 1%, **significativo a 5%, *significativo a 10%.

Todavia, o agregado monetário modificado m_4 está positivamente relacionado à desigualdade de renda, diferentemente do previsto pela teoria apresentada. Acreditamos que esse resultado possa estar atrelado ao fato de que a variável m_4 , por representar apenas o valor incremental do agregado monetário M4, ou seja, $M4 - M3$, esteja fortemente influenciada pelos títulos do tesouro de alta liquidez. Sabemos que, apesar de os títulos do tesouro estarem cada vez mais acessíveis à população, em geral, os mais favorecidos têm mais facilidade na compra desses títulos e podem proteger e até aumentar seu patrimônio em momentos nos quais as autoridades elevam a remuneração dos títulos para efetuar sua política monetária. Diante disso, a variável m_4 pode nos indicar que a política monetária com altas taxas de juros aumenta a distância entre ricos e pobres.

Embora variáveis importantes como inflação, taxa de juros e crescimento econômico tenham sido retiradas do modelo para adequação ao VEC, entendemos que não houve prejuízo significativo aos resultados uma vez que as variáveis m_1 , m_2 e m_3 e m_4 podem também nos indicar indiretamente o comportamento das taxas de juros, da inflação e do crescimento econômico.

4. Considerações finais

O objetivo deste artigo consistiu em analisar a desigualdade de renda sob a ótica do sistema financeiro nacional. As diversas crises pelas quais passou o sistema financeiro em períodos anteriores ao Plano Real traziam grandes dificuldades para a abordagem do tema nessa perspectiva. A queda recente do índice de Gini impulsionou diversos autores a buscarem explicar os motivos pelos quais se deu este declive, e aqui levantamos a hipótese de que o sistema financeiro – agregados monetários – possa ter auxiliado.

Embora comumente associado aos investimentos, ao financiamento e a tantas outras atribuições que realmente lhes competem, verificou-se que o papel social que o sistema financeiro pode vir a desempenhar é ainda mais amplo, podendo ser utilizado como mais um instrumento para redução das diferenças entre ricos e pobres.

Todavia, em cenários de elevadas taxas de juros, o sistema pode ser um gerador de desigualdade na medida em que remunera, nesse cenário, assimetricamente a riqueza dos mais ricos. A política monetária executada pelo Bacen efetua o controle da estabilidade dos preços através da manutenção da taxa de juros, por conseguinte, uma elevação das taxas de juros é, em geral, uma consequência do aumento da inflação.

Desse modo, concluímos que somente ferramentas relativas ao sistema financeiro são insuficientes para reduzir a desigualdade de renda. O ambiente macroeconômico tem forte influência nessa questão. A estabilidade monetária obtida com o Plano Real foi um importante passo nessa direção. Atualmente, a crise fiscal e institucional brasileira coloca novos riscos e pode prejudicar o desempenho do setor financeiro no tocante à equidade de renda.

Referências

- ABITANTE, Kleber Giovelli. Desigualdade no Brasil: um estudo sobre convergência de renda. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, vol. 18, n. 2, p. 155-169, jan, 2007.
- ATKINSON, Anthony B. *Desigualdade: O que pode ser feito?* Tradução de Elisa Câmara. São Paulo: Leya, 2016.
- BACEN. Banco Central do Brasil. Séries Temporais, 2017. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIESTEMPORAIS>>. Acesso em: 12 nov. 2017.
- BANCO MUNDIAL. Banco de dados de diversos países, 2017. Disponível em: <<http://ppi.worldbank.org/customquery>>. Acesso em: 3 out. 2017.
- BARROS, Ricardo Paes; MENDONÇA, Rosa Silva Pinto de. *Os determinantes da desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1995.
- BITTENCOURT, Manoel F. Meyer. *Financial Development and Inequality: Brazil 1985-99*. 2006. 25 f. Dissertação (Mestrado em Economia). University of Bristol, Bristol, 2006.
- DINIZ, Clélio Campolina. *A questão regional e as políticas governamentais no Brasil*. CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001. (Texto para discussão n.º 159)
- FORTUNA, Eduardo. *Mercado financeiro: produtos e serviços*. 16. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.
- GUJARATI, Domador N. *Econometria básica*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estatísticas Econômicas. 2017. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos.html>>. Acesso em: 15 jul. 2017.
- IPEADATA. Base de dados, 2017. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>> Acesso em: 15 jul. 2017.
- LOPES, João do Carmo; ROSSETI, José Pascoal. *Economia Monetária*. São Paulo: Atlas, 2011.
- RODRIGUES, Mauro; SABBADINI, Ricardo. Impactos da inflação sobre a desigualdade de renda. *Economia & Tecnologia*, São Paulo, vol. 22, n. 6, p.111-121, set. 2010. Disponível em: <<http://www.economia-eteconomia.ufpr.br/revista/22%20Capa/Ricardo%20Sabbadini%20-%20Mauro%20Rodrigues.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2017.

Recebido em 02/08/2018 e aprovado em 19/09/2018

Revisitando os modelos de abertura econômica: os casos de Brasil e México

RESUMO

A tentativa de reversão da repressão financeira nos países em desenvolvimento, sobretudo da América Latina, inicia-se na década de 1970 com a adoção de reformas visando a liberalização econômica dos países e a redução da participação do Estado na gestão da política econômica. Estas reformas representam um marco institucional importante que redefine trajetórias de crescimento de longo prazo. Neste sentido, o presente artigo analisa os processos de liberalização econômica até o final dos anos 1990 das duas maiores economias latino-americanas: Brasil e México. Para efetuar a análise, pontuamos os pressupostos da tese da repressão financeira e, partir desse ponto, analisamos as especificidades dos casos de Brasil e México. Concluímos que, ressaltando a conjuntura à época da implantação das reformas, os impactos das reformas foram negativos sobre o setor produtivo de cada país, em relação à vulnerabilidade externa, além de aumentar a dependência em relação aos países desenvolvidos.

Palavras-chave

Repressão Financeira; Países em Desenvolvimento; Liberalização; Brasil; México.

ABSTRACT

The attempt to reverse financial repression in developing countries, especially in Latin America, began during the 1970s with the adoption of reforms aimed at the economic liberalisation of countries and at reducing the State's participation in running economic policy. These reforms represented an important institutional landmark that redefined growth trajectories in the long-term. In this sense, the present article analyses the processes of economic liberalisation adopted up until the end of the 1990s in Latin America's two largest economies: Brazil and Mexico. In order to carry out this analysis, we score the presuppositions of the theory of financial repression and, based on this point, we analyze the specificities of the Brazilian and Mexican cases. We conclude that, highlighting the scenario that existed at the time such reforms were implemented, the impact of these reforms was essentially negative on the productive sector of each of these two countries in terms of their external vulnerabilities, and helped increase their dependence on the developed countries.

Keywords

Financial Repression; Developing Countries; Liberalisation; Brazil; Mexico.

1. Bacharel em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), mestre e doutorando em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Realiza pesquisa na área de macroeconomia e finanças, com foco em financeirização e economia brasileira.

1. Introdução

Durante a década de 1970, diante dos choques do petróleo ocorridos na mesma década e o aumento da contestação em relação à política econômica permeada pelo Acordo de Bretton Woods, começam a ganhar espaço as políticas de caráter liberalizante, criadas a partir da tese da repressão financeira. Propulsor da liberalização econômica realizada na maior parte dos países em desenvolvimento a partir da década de 1970, o modelo liberalizante para esses países foi em suma baseado nas obras seminais de Ronald McKinnon (1973) e Edward Shaw (1973).

A tese da repressão financeira consiste na intervenção do Estado em relação ao mercado financeiro e de crédito. Os autores classificam como repressão financeira a política na qual há favorecimento de setores específicos da economia via políticas como licenças exclusivas para importação, impostos para importadores, forte proteção ao setor manufatureiro local e agências governamentais de fomento a determinados setores da economia. Com essas políticas públicas para setores específicos, os demais setores que não são favorecidos por nenhum desses incentivos seriam obrigados a buscar recursos financeiros em um mercado de crédito limitado. Esse contexto, no qual há demanda suprimida pela escassez de crédito, caracteriza um cenário de repressão financeira (McKINNON, 1973; SHAW, 1973).

Sob a ótica da tese da repressão financeira, a ampliação do mercado de crédito de um modo que alcance a maior parte da população possível é fator necessário para o processo de desenvolvimento dos países, pois, em um mercado com financiamento restrito, os empréstimos tendem a ter preço elevado, restringindo esse mercado a poucos agentes econômicos, visto que os empresários menores não teriam condições de obter financiamento. McKinnon (1981) argumenta ainda que é necessário acabar com a obrigatoriedade aplicada aos bancos comerciais de manter altos depósitos compulsórios, pois esses depósitos, além de serem utilizados como recurso para concessão de crédito subsidiado, prejudicam a participação dos bancos comerciais no mercado e interferem negativamente na transição em busca de um setor bancário mais competitivo.

A inflação, problema recorrente nos países em desenvolvimento, também é considerada um fator que contribui para a repressão financeira, pois além do aumento da inflação implicar uma taxa de juros real menor, o aumento recorrente dos índices de inflação leva os credores a diminuir período após período o montante disponível pa-

ra empréstimo, como forma de suprir o aumento das despesas correntes, efetuando um maior nível de resgates, e, portanto, diminuindo o mercado de crédito. Em suma, o retorno financeiro real do prestador é menor com o aumento da inflação.

Portanto, para Shaw e McKinnon a liberalização financeira, na qual seriam extintas principalmente as intervenções nas taxas de câmbio e juros, bem como redução nas intervenções do Estado na economia, como citado anteriormente, seria a espinha dorsal para um modelo econômico no qual seria eliminada a repressão financeira, situação que permeava a maior parte dos países em desenvolvimento na visão dos autores. O modelo baseado na liberalização financeira expandiria a capacidade dos países de absorção de capital, o que habilitaria esses países a aumentar o investimento e alcançar o desenvolvimento econômico estável.

Sob o avanço das ideias em prol da liberalização, os países em desenvolvimento, sobretudo na América Latina, passaram a implantar reformas que visavam a abertura econômica e a redução da participação do Estado na economia. Dentre esses países, o presente trabalho visa analisar os processos de abertura econômica de Brasil e México, suas especificidades e a proximidade das reformas adotadas com as medidas preconizadas no modelo liberal. A presente análise também se faz importante devido à forte influência que essas ideias ainda mantêm nos dias atuais. Em relatório do Banco Mundial (2018) para o Brasil, o órgão sugere o aprofundamento das políticas de caráter liberalizante iniciadas na década de 1990. Nesse relatório, o Banco Mundial recomenda o aprofundamento da liberalização comercial como mecanismo para alavancar o crescimento da economia brasileira, além de tecer críticas às políticas de incentivo setorial, crédito subsidiado e forte presença estatal no setor bancário. No documento apresentado pelo órgão, assim como nos autores supracitados, defende-se a ideia de que a liberalização comercial é essencial para o aumento da concorrência, e essa, por sua vez, é ponto central para o desenvolvimento do país.

Nossa hipótese é que, apesar das distinções entre os dois modelos aplicados em cada país e, no caso do México, esse ter seguido com rigor as orientações do modelo, ambos não alcançaram os resultados esperados em relação ao desenvolvimento econômico. Entretanto, observa-se que o espaço de política foi reduzido e, dessa forma, concluímos que, dentre os efeitos negativos gerados na economia de Brasil e México, esses foram decorrentes de questões inerentes ao modelo de abertura econômica implantado e não devido à profundidade das reformas implantadas.

Além dessa introdução, esse artigo apresenta mais três seções. A segunda seção discorre sobre o processo de abertura econômica do Brasil, realizando uma análise das reformas realizadas no país durante a década de 1990 e seu alinhamento com as propostas do modelo baseado na tese da repressão financeira. Na terceira seção, é realizada a análise da abertura econômica realizada no México, passando pela conjuntura à época do início da implantação das reformas para liberalização econômica até a implantação das reformas em si, bem como ressaltando as especificidades da economia mexicana, como a indústria *maquiladora*. Por fim, apresentamos a conclusão.

2. O Brasil sob a égide das reformas liberalizantes

2.1 Abertura comercial e desindustrialização

A crítica alinhada à tese da repressão financeira apresentava que o motivo para o baixo desempenho da economia brasileira na década de 1980 era decorrente do intervencionismo do Estado, políticas comuns a uma estratégia desenvolvimentista (CARNEIRO, 2002). Segundo Franco (1998), a dificuldade de elevar a produtividade e a capacidade de incorporação de progresso técnico no Brasil era decorrente das altas tarifas de importação e excesso de regulação. Isso se dava porque política econômica protecionista leva a uma diminuição da concorrência, essa, por sua vez, seria essencial para o crescimento da economia. Dessa forma, seria necessário realizar reformas de caráter liberalizante para que a economia brasileira fosse exposta à concorrência internacional, que seria o motor para a retomada do crescimento nacional.

Ainda sobre a tese da repressão financeira, Carneiro (2002), dentre outros, apresenta que, para essa vertente, a diversificação da matriz produtiva brasileira, engendrada pelo Programa de Substituição de Importações (PSI) nas décadas anteriores, teria sido ineficiente. Baseado na defesa do aumento da concorrência como motor para o desenvolvimento, deveria haver especialização nos setores da economia nacional que possuíssem vantagens comparativas. Portanto, a abertura comercial e a redução da intervenção do Estado na economia seriam imprescindíveis para o aumento da produtividade que viria dada a elevação da concorrência. Dessa forma, a competitividade do setor produtivo brasileiro iria aumentar e daria acesso ao mercado global.

A abertura comercial é a medida que marca o início das reformas liberais no Brasil. A primeira medida adotada foi a redução das alíquotas do imposto sobre importações. Essa medida é iniciada ainda sob o Governo Sarney, em 1987, após trinta anos sem alterações na alíquota de importação máxima no Brasil (BAUMANN, 2001). A redução nas tarifas de importações continua durante a década de 1990 de forma acentuada, passando de uma alíquota máxima de 105% em 1990 para uma alíquota de 35% em 1999, quando se estabiliza. No tocante à alíquota média, verifica-se uma tendência similar, havendo queda substancial durante a década de 1990, e se estabiliza a partir de 1997 na casa dos 13%.² Durante o Governo Collor (1990-1992), além da redução das tarifas de importação, houve a extinção das barreiras não tarifárias, o principal mecanismo de proteção da indústria nacional (CARNEIRO, 2002).

As importações brasileiras caíram durante a maior parte da década de 1980, decorrente do baixo crescimento da economia brasileira e das restrições às importações. Após o começo do movimento de redução das tarifas de importação, já se verifica um crescimento das importações, como no ano de 1989, quando o Brasil teve uma elevação de 21,8% nas importações. Apesar de as importações brasileiras já terem se elevado durante o início da década de 1990, a elevação das importações é intensificada após a adoção da âncora cambial em 1994, um dos mecanismos para execução do Plano Real. Nos anos de 1994 e 1995, as importações brasileiras têm uma elevação de 25,1% e 46,8%, respectivamente. Em relação ao setor exportador, esse também obteve crescimento após a abertura comercial, porém em nível mais moderado que as importações.³ O aumento das importações em relação às exportações acarretou recorrentes déficits na balança comercial brasileira a partir de 1995.⁴

Apesar das condições desfavoráveis, os principais grupos industriais nacionais conseguiram preservar sua participação no mercado interno durante a década de 1980 e início da década de 1990. Porém, verifica-se maior inflexão na participação da indústria no

2. Dados extraídos do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITARIO/sececx/deint/cgam/tec/tabela-e-grafico-da-evolucao-das-tarifas-nominais-de-importacao-do-brasil-1983-a-2016.pdf>>.

3. Dados consultados no IBGE Contas Nacionais. Disponível em: <<https://seculoxx.ibge.gov.br/economicas/setor-externo/tabelas>>.

4. Segundo Paula e Alves (2000), o governo brasileiro possuía a visão de que o crescimento das importações era uma consequência da reestruturação da atividade industrial brasileira. Contudo, o ganho de produtividade geraria saldos positivos na balança comercial suficientes para restabelecer a estabilidade do balanço de pagamentos.

mercado local a partir de 1994, quando o coeficiente de penetração das importações passa de 10,2 em 1994 para 15,6 em 1996 (o coeficiente em 1989 era de 4,3), ao passo que o coeficiente de exportações passou de 13,7 para 14,5 no mesmo período. Sendo os setores com maior aumento no coeficiente de importações, os de máquinas e equipamentos, material eletrônico e de comunicação,⁵ e os setores nos quais ficaram concentradas o aumento de exportações foram os que possuíam tradicionalmente vantagens competitivas, como madeira, calçados, metalurgia de não ferrosos e siderurgia (MEDEIROS, 1997).

2.1.1 Desindustrialização

O Brasil, apesar da indústria mais fortalecida em relação aos demais países da região, com a abertura comercial foi levado à especialização nos setores com vantagens comparativas para exportação, visto o barateamento dos produtos importados. Como a indústria brasileira não havia completado seu processo de industrialização para estágios mais avançados em termos de oferta de produtos de maior valor agregado, a ponto de competir com as mercadorias do setor externo com moeda local valorizada, houve queda não só do setor exportador como da capacidade da indústria brasileira de abastecer o mercado local. Com a estratégia de âncora cambial e a abertura comercial, esses fatores em conjunto fizeram com que houvesse uma elevação do consumo de produtos importados (FEIJÓ; LAMONICA, 2012). Tal conjuntura levou o Brasil a uma acentuação do processo de desindustrialização,⁶ como se vê pelo Gráfico 1, o emprego no setor manufatureiro (indústria de transformação) baixou de 15,5% do total em 1986 para 12% no ano 2000.

Ainda sobre a indústria brasileira, a produtividade do trabalho no setor aumentou durante a década de 1990, após se manter estagnada desde a segunda metade da década de 1980. Porém, durante esse período, o aumento da produtividade da indústria se deu com queda do emprego na indústria e na primeira metade da década, com queda inclusive da produção industrial. Esse movimento apresenta que, sobretudo na pri-

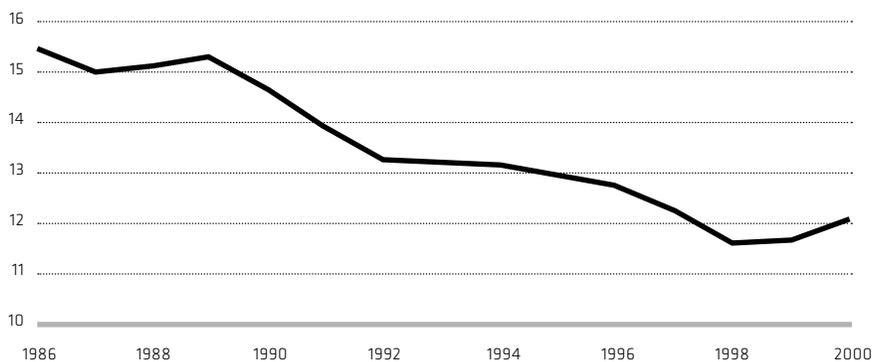
5. Carneiro (2002) aponta que o valor de transformação industrial (VTI) nos setores intensivos em tecnologia (metalúrgico, mecânico, material elétrico e de comunicações) reduziu em 46% no período 1990-1999, passando de 33% do total do VTI para 18%.

6. Definida em Rowthorn e Ramaswamy (1999) e Palma (2005) como a perda relativa dos empregos no setor manufatureiro com relação ao emprego total. Ver também Oreiro; Feijó, 2010.

meira metade da década, o aumento da produtividade se deu por ajustes gerenciais e não por investimentos em equipamentos.

O aumento da produtividade do trabalho com queda do emprego, além de ser um ponto negativo da evolução do produto agregado, elucida a questão da flexibilização das relações de trabalho no período, em particular por intermédio da informalidade no setor produtivo e da terceirização. Essas medidas estavam em consonância com os objetivos das reformas em prol da liberalização, em que a diminuição da participação do Estado é primordial para o livre funcionamento do mercado, para que esse leve ao ciclo virtuoso do crescimento, porém, esse não foi o resultado apresentado (FEIJÓ, 2003).

Gráfico 1 | Emprego na manufatura no Brasil (%)



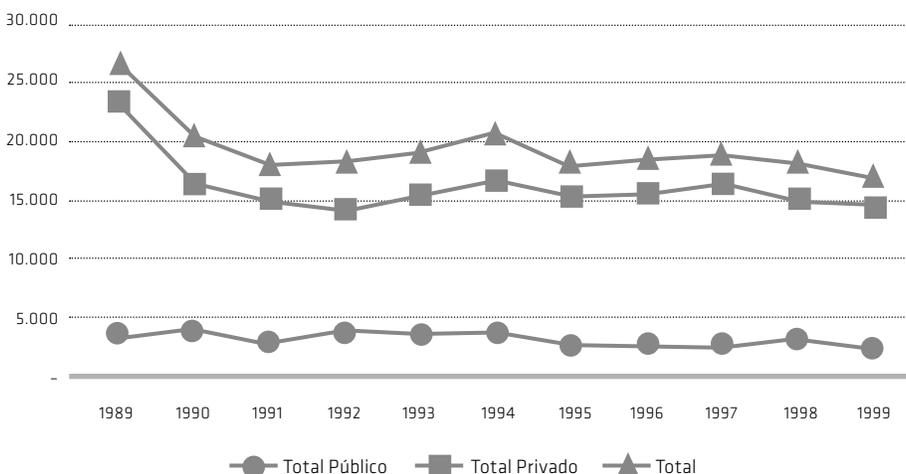
Fonte: <http://www.rug.nl/ggdc/productivity/10-sector/>. Elaboração própria.

Dessa forma, houve uma contenção dos gastos por intermédio do fechamento de instalações e práticas poupadoras de mão de obra. Durante a segunda metade da referida década, a produtividade continuou em ascensão, mas o emprego na indústria continuou em queda e o nível de investimento ficou em um patamar reduzido. A justificativa para o baixo nível de investimento foi principalmente a incerteza macroeconômica do período para o curto prazo, além do próprio aumento da produtividade (FEIJÓ, 2008). No Gráfico 2, podemos verificar que o investimento em formação bruta de capital fixo perdeu participação no produto interno bruto (PIB) durante a década, saindo de uma taxa de 26% do PIB em 1989 para 17% em 1999, sendo a queda mais acentuada relacionada ao investimento do setor privado.

Além da queda do emprego na manufatura, para melhor definição de desindustrialização, se faz importante analisar a queda no emprego em conjunto com a participação da manufatura no PIB, dado que é possível o emprego na manufatura cair e a participação desta no PIB aumentar (TREGENNA, 2008). No caso brasileiro, além da queda do emprego na manufatura, houve queda da participação deste setor no valor adicionado da economia brasileira. Entre os anos de 1994 e 2000, a participação da manufatura no valor adicionado passou de 22,7% para 19,4%.⁷

Palma (2005) cita a doença holandesa⁸ como uma nova fonte de desindustrialização, essa, por sua vez, não é mais decorrente da descoberta de grande volume de recursos naturais, mas fruto da mudança drástica do modelo baseado na substituição de importações para um modelo de economia liberalizada. Ainda em relação ao setor produtivo brasileiro, após a abertura comercial, o principal mercado consumidor continuou a ser o local (CARNEIRO, 2002). Diferente do que preconizava os que defendiam a abertura comercial, sob argumento de que essa abriria o mercado global para os produtos brasileiros.

Gráfico 2 | Formação Bruta de Capital Fixo no Brasil (% do PIB)



Fonte: IBGE e AFONSO; FAJARDO, 2015.

7. Dados consultados na seguinte base de dados: <<https://www.rug.nl/ggdc/productivity/10-sector/>>.

8. Sobre doença holandesa ver Palma (2005) e Bresser-Pereira (2008).

A defesa apresentada pelo modelo de abertura, no qual há redução da participação do Estado e especialização da estrutura produtiva, ilustra que as consequências da abertura comercial foram parte do projeto implementado. Um ponto importante para que o projeto apresentasse melhores resultados era o aumento do investimento do setor privado, inclusive para formação bruta de capital fixo. Porém, como apresenta Feijó (2008), diferente das expectativas dos agentes do governo brasileiro, não houve alavancagem do investimento na economia brasileira.

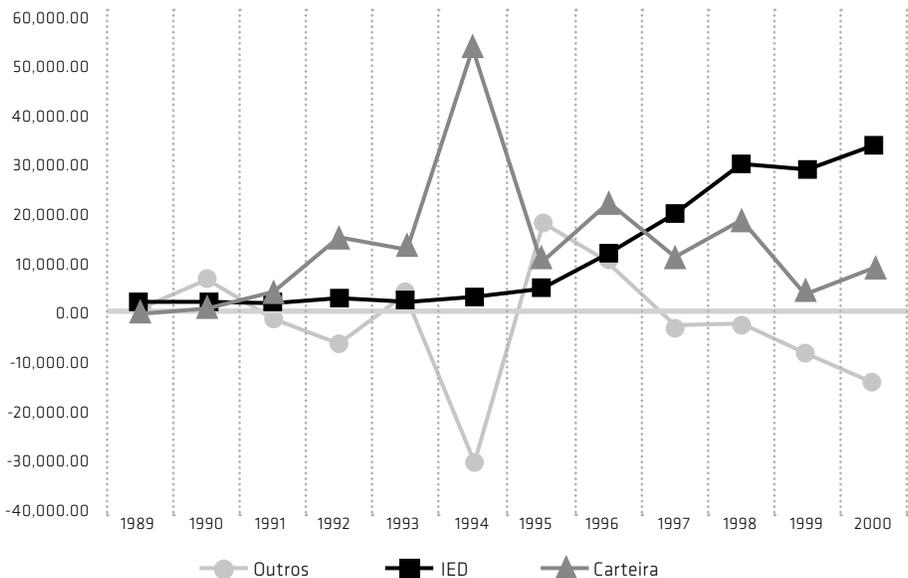
2.2. Abertura financeira e privatização

A abertura financeira no Brasil tem seus primeiros passos no início da década de 1990, com a eliminação de restrições e entraves para a captação de Investimento Estrangeiro Direto (IED). Havia limitação para a remessa de capitais para o exterior, a repatriação de capital era limitada ao valor de ingresso original acrescido de juros e remuneração de capital e essa restrição é praticamente eliminada em 1992, o que facilitou a saída de capitais de curto prazo. Além disso, foi permitido aos investidores estrangeiros negociar títulos e ações emitidos domesticamente (PAULA *et al.*, 2012).

A redução das restrições para entrada do capital externo no país gerou efeitos imediatos e os fluxos de capitais internacionais para o Brasil aumentaram de forma relevante ainda no início da década de 1990. Verifica-se no Gráfico 3 que o destaque para o aumento dos fluxos de capital para o Brasil se encontra nos investimentos em carteira, os quais passaram de um saldo negativo de 391 milhões de dólares em 1989 para um saldo positivo de 54 bilhões de dólares em 1994. É possível inferir também pelo gráfico que os fluxos relacionados a IED obtiveram uma elevação maior a partir de 1994, quando se acentua o processo de privatizações. Os fluxos destinados a investimentos em carteira possuem um viés maior de curto prazo, e, dado a extinção de barreiras à entrada e saída de fluxos financeiros, esses acabam apresentando um caráter mais volátil que os investimentos destinados a IED.

A atratividade do Brasil para o recebimento de fluxos de capitais, em particular os destinados aos investimentos em carteira, se dão frente ao diferencial da taxa de juros do Brasil em relação às taxas de juros dos países desenvolvidos, nos quais há a segurança de uma moeda considerada forte como reserva de valor. Apesar da alta liquidez internacional durante a década de 1990, o Brasil para atrair capital externo praticou altas taxas de juros, sobretudo após 1994.

Gráfico 3 | Fluxos de capitais no Brasil (milhões de US\$)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

A necessidade de atrair capital estrangeiro, e consequentemente de elevar o patamar da taxa de juros brasileira durante a década de 1990, para além do argumento de que o capital externo seria necessário para a retomada do crescimento econômico, deve ser compreendida também sob o contexto do plano de estabilização inflacionária implantado em 1994, o Plano Real. Em consonância com o modelo proposto, o governo brasileiro traçou um plano de estabilização inflacionária baseado em uma âncora cambial, o que levou o câmbio brasileiro a ficar sobrevalorizado a partir de meados dos anos 1990. Dessa forma, a taxa de juros brasileira foi alçada a mais de 80% no primeiro trimestre de 1995 e se manteve igual ou superior a 20% ao ano durante o restante da década.

Sobre a elevação a 80% da taxa de juros brasileira, importante observar que essa se deveu também ao aumento dos depósitos compulsórios para evitar um aumento do crédito, fato que se ocorresse poderia prejudicar o processo de estabilização inflacionária. Após esse pico da elevação dos juros, os depósitos compulsórios foram reduzidos moderadamente (FERRARI FILHO; PAULA, 2006). Ainda sobre os depósitos

compulsórios, vale ressaltar que essa foi uma das poucas medidas que o Brasil tomou na direção contrária do receituário sugerido pelos autores da tese da repressão financeira. Enquanto esse defendia a total eliminação da obrigação dos depósitos compulsórios dos bancos comerciais, o Brasil se utilizou inclusive do aumento da obrigação dos mesmos para implantação das reformas liberais, nesse caso mais específico para execução do plano de estabilização inflacionária.⁹

Além do equilíbrio das contas públicas, alcançado já durante o Governo Collor, outro requisito importante para a execução do plano de estabilização era o acúmulo de reservas internacionais.¹⁰ Dada a estratégia de utilização de uma âncora cambial, as reservas internacionais seriam necessárias para proteger a nova moeda de um ataque especulativo. Portanto, a captação de fluxos de capitais externos era necessária para cumprir esse pré-requisito. Além disso, a entrada de capital externo facilitaria a manutenção do câmbio valorizado.

Contudo, a entrada de capital externo no país, em um ambiente sem restrições à entrada e à saída de capitais, aumentou a vulnerabilidade externa do Brasil. À medida em que o Brasil se tornou dependente dos fluxos internacionais de capitais, o país ficou sujeito ao risco do mercado financeiro global. Dessa forma, diante da necessidade de financiamento do capital externo, nos momentos de aversão ao risco, a política monetária brasileira foi pressionada, dado que essa teria que ser feita visando a absorção ou mesmo a manutenção do capital privado internacional.

A vulnerabilidade externa brasileira ficou evidente durante as crises da década de 1990 nos países em desenvolvimento, México em 1994, Ásia em 1997 e Rússia em 1998. Sob o temor da fuga de capitais, o governo brasileiro optou pela elevação dos juros para aumentar o diferencial de juros pagos em relação aos países em desenvolvimento, o que supostamente compensaria o aumento do risco dos países em desenvolvimento e evitaria a fuga de capitais.

O efeito contágio no Brasil, oriundo das crises dos mercados dos países em desenvolvimento, elucida o insucesso das reformas liberais quanto à política monetária rea-

9. Segundo Carvalho (s.d.), a eliminação dos depósitos compulsórios no Brasil não constava nem mesmo em lista de iniciativas a se tomar no longo prazo. Os depósitos compulsórios eram considerados um mecanismo para controlar a liquidez do mercado e da inflação.

10. Ocampo *et al.* (2008) apontam sobre o alto custo fiscal do acúmulo de reservas internacionais, dado que essas costumam ser aplicadas em Treasury Bills do governo estadunidense com rentabilidade próxima a zero, ao passo que, no mercado local, o custo para captação de recursos externos é alto.

tiva a um movimento de instabilidade no mercado financeiro internacional. A elevação da taxa de juros para tentar conter a fuga de capitais obteve pouco êxito, a ponto de o governo brasileiro ser obrigado a queimar boa parte de suas reservas internacionais.

Segundo Ferrari Filho e Paula (2006), após a crise da Rússia, em 1998, além de elevar a taxa de juros para tentar reduzir a fuga de capitais, o governo brasileiro criou títulos da dívida pública indexados ao câmbio e anunciou que realizaria um ajuste fiscal, recebendo inclusive um montante de US\$ 41 bilhões do Fundo Monetário Internacional (FMI) para execução do programa de ajuste, ainda mantendo câmbio semifixo. Porém, essas medidas não reverteram a decisão dos investidores estrangeiros de levar seu capital para outros mercados, o que forçou o Brasil a adotar regime de câmbio flutuante em janeiro de 1999, o qual gerou de imediato uma forte desvalorização da moeda brasileira.

Após a mudança no regime cambial, as reservas internacionais tiveram uma leve recuperação, terminando o ano de 1999 em US\$ 36 bilhões (valor que havia chegado a US\$ 70 bilhões entre 1997 e 1998), porém, a desvalorização da moeda, o real, acabou elevando a relação dívida líquida/PIB passando de 22,8% em 1998 para 34,2% no ano seguinte. A taxa de juros se manteve em patamar elevado, o que dificultou a capacidade de investimento do governo e manteve elevados os custos relacionados ao serviço da dívida pública.

No cenário de livre mobilidade de capitais, a taxa de câmbio vem sendo muito volátil. Paula *et al.* (2017) afirmam que, sob livre mobilidade de capitais e altos fluxos de capitais internacionais, as taxas de câmbio são, em suma, determinadas pelas decisões dos investidores mundiais de portfólio e são mais relacionadas às visões de curto prazo do que a desenvolvimento sustentável de longo prazo. E dada a posição da moeda de mercados em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, a tendência é que o câmbio nesses países seja mais volátil e vulnerável à tendência do fluxo internacional de capital.

2.2.1 Investimento estrangeiro direto e as privatizações

Os investimentos em IED no Brasil têm uma elevação substancial a partir de 1995, contudo, esses investimentos não foram direcionados para criação de nova capacidade produtiva. Os fluxos foram destinados, sobretudo, para aquisição de ativos já existentes. O aumento desses fluxos coincide com o aprofundamento do processo de pri-

vatizações das empresas estatais no Brasil. Bielschowsky *et al.* (1999) afirmam que, no ano de 1997, 50% dos fluxos de IED para o Brasil foram destinados à privatização.

As privatizações na economia brasileira começam ainda na década de 1980, durante os Governos Figueiredo e Sarney, com a reprivatização de empresas que foram estatizadas para não entrarem em processo de falência. Durante o Governo Collor, já na década de 1990, esse processo se intensifica, com a privatização de setores como o siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, e, conseqüentemente, um volume financeiro relacionado às privatizações maior que na década anterior.¹¹

Um ponto relevante acerca das privatizações, levantado por Cysne (1999), é que as privatizações não melhoraram a situação fiscal do Brasil, visto que a parcela do PIB gasta pelo governo brasileiro para financiar as estatais se manteve estável após as privatizações. Um dos supostos benefícios de executar um plano de privatização é o equilíbrio das contas públicas, dado que, em teoria, diminuiria o dispêndio do governo com essas empresas, além de elevar as receitas, porque os investidores privados que adquirissem as estatais elevariam os investimentos referentes a essas empresas. Porém, o que se verificou durante a década de 1990 foi o financiamento do déficit fiscal com as receitas decorrentes das privatizações, e não uma redução do déficit, como era esperado.

Apesar da desnacionalização parcial do sistema financeiro brasileiro,¹² alguns bancos que possuíam papel estratégico na economia brasileira foram mantidos. São os casos da Caixa Econômica Federal, responsável por crédito imobiliário e infraestrutura urbana; Banco do Brasil, responsável por grande parte do crédito direcionado ao agronegócio; e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), esse, além de ser a instituição mais importante do país em relação a recursos para investimento, teve participação direta na coordenação do plano nacional de desestatizações. Não foi considerada a possibilidade de privatização dessas três instituições em nenhum dos governos da década (CARVALHO, s.d.).

11. Em 1997, há a finalização da venda da Vale do Rio Doce, o que gera a maior arrecadação do plano de desestatização até então e finaliza uma das principais etapas desse plano (CYSNE, 1999). Apesar de continuar sendo controlada pela União, no ano 2000, a venda de ações da Petrobras gerou uma das maiores receitas referentes ao plano de desestatização. A venda de parte das ações da Petrobras detidas pela União gerou uma arrecadação total de US\$ 4 bilhões (BNDES. Disponível em <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/Historico>>).

12. Carvalho e Vidotto (2007) apontam que, entre 1993 e 2000, os bancos estrangeiros aumentaram sua participação no sistema financeiro brasileiro de 7% para 28,3%.

A destinação de fluxos de IED para aquisição de ativos já existentes já era prevista pelos defensores da política econômica implantada durante a década de 1990. Franco (1998) argumentava que os novos investimentos oriundos do exterior seriam feitos através de “novas formas” de investimento e não apenas direcionados a novos investimentos. Dessa forma, é possível inferir que o tipo de fluxo destinado à economia brasileira pelos investidores estrangeiros não foi uma consequência indesejada da liberalização financeira, mas uma medida intencional.

3. México

3.1 Os primeiros grandes passos do México rumo à liberalização econômica

Após passar por uma situação privilegiada durante as crises do petróleo da década de 1970, quando o México descobriu novas jazidas de petróleo no país e o preço do produto estava em patamar elevado, o México enfrentou grandes problemas durante a década de 1980, levando à crise da dívida externa, deflagrada em 1982, que atingiu a toda a América Latina.

Em relação à crise da dívida externa da década de 1980, o país executou um pacote de medidas de estabilização econômica, no mesmo ano. A política adotada a partir desse momento foi alinhada com a tese da repressão financeira. Dessa forma, a política condizente com o mantra “menos Estado, mais mercado” foi a base da política econômica do período. Dado que essa era compreendida como imprescindível para que o país alcançasse um melhor desempenho econômico, em particular em um contexto de liberalização comercial e financeira ao redor do mundo (MORENO-BRID, 2016).

3.1.1 O avanço da liberalização comercial no México

Após o retorno do controle sobre os produtos importados realizado em 1981, o México volta a executar políticas de caráter liberalizante no ano de 1984, com medidas a fim de diminuir as barreiras às importações (MORENO-BRID; ROS, 2009). Contudo,

o marco importante no processo de liberalização econômica do México ocorreu em 1986, quando o país aderiu ao GATT (General Agreement of Trade and Tariffs).¹³ O acordo assinado pelo México visava, em grande medida, caminhar para um ambiente de maior liberdade no comércio internacional, sobretudo no que se referia às importações. Apesar desse fator, no início do acordo haveria uma redução dos controles sobre importações, com a inclusão de tarifas em um primeiro momento para atenuar os impactos da mudança na estratégia comercial. Segundo Moreno-Brid e Ros (2009), a assinatura do acordo, além de desfrutar de determinadas vantagens, como acesso privilegiado a determinados mercados, era uma forma de o governo obter maior confiança junto ao setor privado, dado que era um acordo de longo prazo visando a liberalização comercial.¹⁴

A assinatura do GATT pelo México foi defendida em âmbito interno sob o argumento de que traria retornos para o país, em especial para o setor exportador, além de ser um mecanismo para melhorar a estrutura produtiva do país, considerada ineficiente (PACHECO-LÓPEZ, 2005). Contudo, a assinatura de um acordo como esse tem um papel ainda mais importante para a afirmação do projeto de caráter liberal dentro do país, que é a redução do espaço para a realização de política comercial pelo governo. À medida que o acordo é firmado, o custo, inclusive político, para o governo da época ou para um governo futuro, de descumprir o acordo aumenta. O encurtamento da possibilidade de atuação do governo é uma das consequências das reformas liberalizantes.

O processo de liberalização econômica no México continuou sua fase de aprofundamento durante a década de 1990. No ano de 1990, iniciaram as negociações para assinatura do NAFTA (North America Free Trade Agreement) com Estados Unidos e Canadá. O acordo entrou em vigor em janeiro de 1994. Entre outros pontos, esse acordo eliminou qualquer barreira tarifária ou não tarifária de comércio entre os três países do bloco, bem como retirou as restrições para investimento externo entre os três países durante os dez anos seguintes (MORENO-BRID; ROS, 2009).

13. Para mais detalhes sobre os termos do GATT assinado pelo México em 1986, ver Mateo (1988).

14. Apesar das contrapartidas no primeiro ano de implementação do acordo, as medidas liberalizantes foram aprofundadas já nos anos seguintes. Em dezembro de 1989, a tarifa média de importação no México era de 12,5% em comparação aos 23,5% em junho de 1985. A restrição à entrada de produtos importados foi virtualmente reduzida a zero ao final de 1987 (PACHECO-LÓPEZ, 2005)

Segundo Moreno-Brid e Ros (2009), o governo mexicano à época tinha a compreensão de que a assinatura de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos e Canadá traria um maior volume de fluxos de capital para o país como investimento estrangeiro direto, além de prover amplo acesso do setor exportador ao mercado estadunidense. Fatores que, no entendimento do governo do país, seriam essenciais para o México alcançar uma trajetória de alto crescimento liderado pelas exportações, com rápido aumento da produtividade, emprego e qualidade de vida para a população do país.

3.1.2 Reformas no setor bancário mexicano

Além da adesão do México aos dois grandes acordos comerciais visando a liberalização comercial nas décadas de 1980 e 1990, o México, durante esse período, deu início às reformas no setor bancário e financeiro. Dentre as principais reformas executadas nesse setor durante o período estão a exclusão, em abril de 1989, dos controles sobre a taxa de juros, retirando o teto da taxa de juros, além de excluir cotas setoriais nos empréstimos comerciais e, a partir de 1991, eliminar a obrigatoriedade dos depósitos compulsórios pelos bancos comerciais. Essas reformas culminaram na reprivatização do setor bancário mexicano entre os anos de 1991 e 1992 (HERNÁNDEZ-MURILLO, 2007).

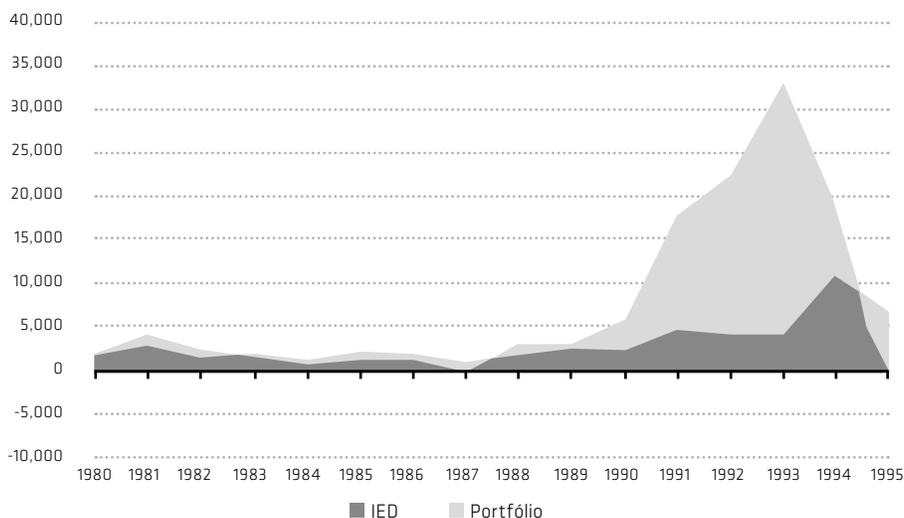
Outro ponto de destaque em relação ao setor bancário mexicano é a alteração na participação dos bancos de desenvolvimento na economia do país. Até a década de 1980, os bancos de desenvolvimento no México, controlados pelo Estado, tinham um papel importante na cessão de crédito para os setores-chave da economia mexicana. Entretanto, os empréstimos realizados pelos bancos de desenvolvimento foram diminuindo, sobretudo para empresas estatais, ao passo que a regulação sobre os bancos comerciais ia sendo excluída.

Uma das metas das reformas do sistema financeiro mexicano era abrir o país para maior entrada do capital estrangeiro. Dessa forma, em 1989 e 1990 foram adotadas medidas para permitir e estimular a entrada de capital estrangeiro no mercado de capitais mexicano, como o relaxamento da regulação financeira que controlava a entrada de capitais dessa espécie no país, além da retirada da restrição à compra de títulos da dívida do governo mexicano por investidores estrangeiros (MORENO-BRID; ROS, 2009). O Gráfico 4 mostra que, a partir de 1991, os fluxos de capitais estrangeiros para o México aumentaram substancialmente, tanto os fluxos direcionados a investimento es-

trangeiro direto, quanto os fluxos direcionados para investimento em portfólio. O fluxo direcionado a portfólio entre os anos de 1983 e 1987 foi negativo e com a liberalização financeira em curso no México, esse número saltou para cerca de US\$ 29 milhões.

Desregular o sistema financeiro, para que esse atuasse de forma livre, colaborava para a execução do programa no qual o Estado perde espaço na economia. Além disso, um dos argumentos para implementação das reformas era que o ganho para o país com tais reformas seria o aumento da concorrência e, conseqüentemente, a melhoria dos serviços prestados internamente, além de elevar a competitividade perante o mercado internacional.

Gráfico 4 | Fluxos de capitais México (US\$ mil)



Fonte: PASTOR; WISE, 1997. Elaboração própria.

3.1.3 As privatizações no México durante as décadas de 1980 e 1990

O processo de privatização das estatais mexicanas teve início no imediato pós- crise de 1982. Em um primeiro estágio das privatizações, o qual ocorreu de 1983 a 1988, foram privatizadas empresas de pequeno e médio porte que possuíam pouca participação na atividade econômica do país, contudo, essa fase já fez com que o governo deixasse de atuar em 22 setores da indústria (MORENO-BRID; ROS, 2009).

A segunda fase de privatizações é compreendida entre o período de 1989-1992, nessa fase a concepção de necessidade de diminuição do Estado fica mais evidente, dado que se inicia o processo de privatização de empresas com valor de mercado muito superior àquelas privatizadas na primeira fase. Os principais setores privatizados nesse estágio foram o de telefonia, com a privatização da Telmex (Teléfonos de México) e do setor bancário, com a privatização dos bancos comerciais, os dois setores juntos representaram 86% do total privatizado. Nessa fase de privatizações, com a liberalização econômica em estágio mais avançado, já se verifica uma maior participação de investidores estrangeiros, os quais adquiriram 16,7% do valor privatizado nesse período.

3.1.4 Os impactos da liberalização econômica no setor produtivo mexicano

Após a assinatura do GATT, em 1986, os efeitos imediatos dessa ação do governo foi o aumento expressivo das importações, tendo uma alta consideravelmente maior que o PIB. Apesar de as exportações também terem aumentado, a elevação foi menor que em relação às importações, o que já nos primeiros anos impactou a balança comercial mexicana.¹⁵ Verifica-se que, com o início da liberalização comercial, o saldo da balança de bens e serviços inicia uma trajetória descendente, com recorrentes déficits a partir de 1989, só interrompida com a deflagração da crise mexicana de 1994.

Apesar de no período posterior às reformas a pauta exportadora do México ter sido alterada, não ocorreu uma maior mudança na estrutura produtiva do país (MORENO-BRID, 2016). As reformas não lograram êxito em contribuir para a resolução de problemas estruturais para o melhor desenvolvimento da economia do México, como lacunas tecnológicas, fraco sistema de inovação, falta de recursos financeiros para projetos de longo prazo e insuficiência de investimento para modernizar os equipamentos da indústria local (MORENO-BRID; ROS, 2009).

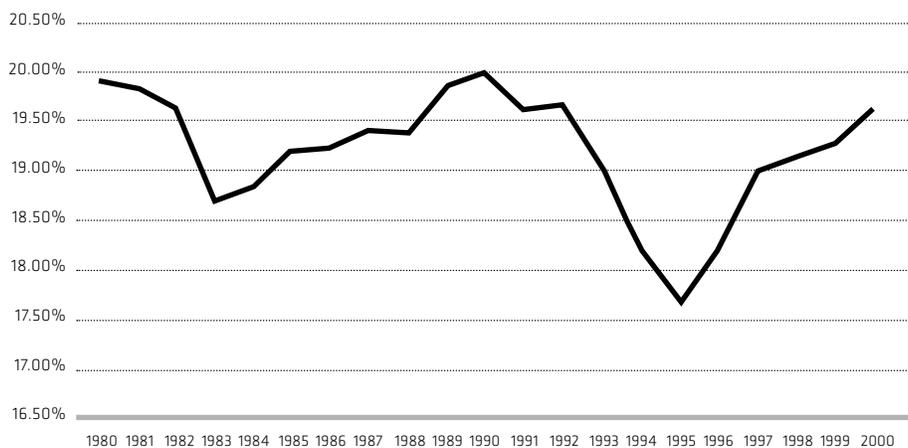
No que diz respeito à produtividade do trabalho no setor manufatureiro em relação aos demais setores, verifica-se um aumento expressivo durante o período. Enquanto a produtividade relativa no setor de manufatura era cerca de 3% em 1986, es-

15. Vale ressaltar também que o colapso do petróleo em 1986 gera um efeito negativo nas exportações, contudo, a adesão ao GATT não gera um efeito positivo em relação às exportações não relacionadas ao petróleo capaz de reduzir a dependência desse produto na pauta de exportações mexicana, fator que se torna mais evidente nos anos seguintes.

sa passa para 14% em 1994 e continua a avançar nas décadas seguintes, chegando a 30% em 2011 (MORENO-BRID, 2016). Entretanto, apesar da melhora substancial nesse índice, o aumento da produtividade do setor foi acompanhado, no mesmo período, por queda na participação da manufatura nos empregos totais, além de fraco desempenho na formação bruta de capital fixo em termos percentuais do PIB. Como mostra o Gráfico 5, a participação do emprego em manufatura no começo do processo de liberalização do México tem uma leve elevação, contudo, começa a perder espaço no início da década de 1990.

No que tange à formação bruta de capital fixo, apesar do aumento absoluto desse índice, verificou-se no período um fraco desempenho em relação ao PIB do país. Após a queda brusca no início da década de 1980, com a crise da dívida externa, o México não conseguiu se recuperar com as reformas liberais. Como podemos verificar no Gráfico 6, a partir de 1986, a formação bruta de capital fixo se mantém na média de 18% do PIB.

Gráfico 5 | Emprego em manufatura no México (%)



Fonte: <<http://www.rug.nl/ggdc/productivity/10-sector/>>. Elaboração própria

Dessa forma, o crescimento da produtividade do trabalho no setor manufatureiro mexicano se apresentou frágil, pois se deu em maior parte por cortes em pessoal e modernização do maquinário e não relacionados ao aumento dos investimentos no setor. Assim, um dos setores com maior potencial para criar externalidades produ-

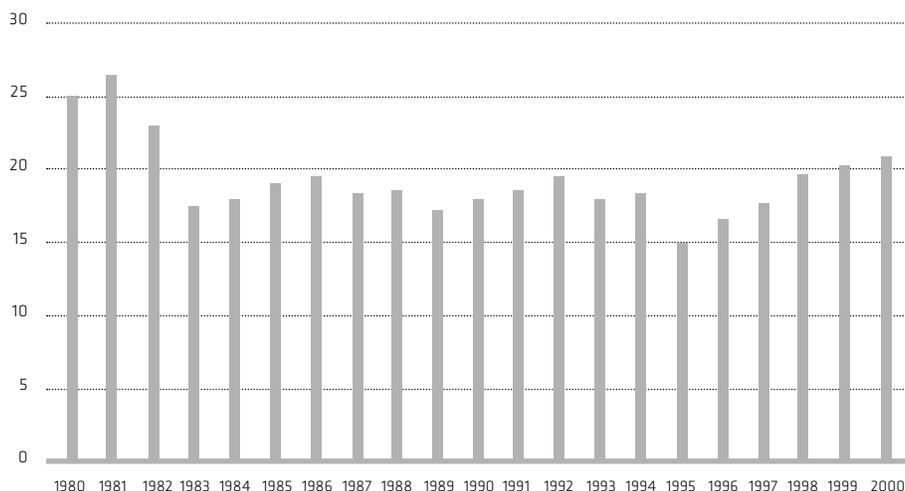
vas para o conjunto da economia, como absorver trabalho de setores com menor produtividade relativa da economia, e possibilitar um crescimento de longo prazo sustentável não foi aproveitado nesse período de liberalização econômica (MORENO-BRID, 2016). Apesar de a estrutura produtiva mexicana não ter evoluído nesse período, um fator diferencia o país da maior parte dos demais países em desenvolvimento, sobretudo os latino-americanos. A pauta de exportações mexicana avançou com relação a produtos de alta tecnologia, em grande parte oriundos da indústria *maquiladora*¹⁶ mexicana. Essa indústria, além de ter avançado em relação à pauta de exportações do país, foi uma exceção em relação ao aumento na geração de empregos no setor manufatureiro (PASTOR; WISE, 1997).

Durante a década de 1990, essa indústria obteve um aumento ainda maior, decorrente de incentivos adicionais criados principalmente após a crise de 1994. Apesar de consistirem em produtos de alta tecnologia, como essa indústria funciona como montadora dos insumos importados e direciona a maior parte da produção para exportações, ela gera menos externalidades positivas para o conjunto do setor produtivo mexicano. Dadas as peculiaridades dessa indústria, apesar de ter diversificado os bens produzidos, ela possui pouca integração vertical com a economia local.¹⁷ Analisando com base na teoria dos encadeamentos para frente e para trás de Hirschman (1958), podemos inferir que essa indústria, apesar de produzir bens de alta tecnologia, não possui encadeamentos para frente e para trás, ao passo que os insumos são importados, o que limita o encadeamento para trás. Após a produção ou montagem do item, esse já é exportado, o que impossibilita o avanço de um estágio futuro daquele produto.¹⁸

16. A indústria *maquiladora* mexicana, apesar de ter avançado durante o processo de liberalização econômica do México, existe desde a década de 1960. Consiste em um programa no qual é permitido a importação sem impostos de bens de capital para uso na fabricação e montagem. É estipulado ainda que os investidores paguem impostos apenas em relação ao valor adicionado no México e que 80% da produção dessas plantas seja direcionado para exportação (PASTOR; WISE, 1997).

17. Aos fins do ano 2000, a vinculação da indústria *maquiladora* com o restante da planta produtiva nacional era de 5% (CARRILLO, 2007).

18. Além de não prover os encadeamentos para frente e para trás, a indústria *maquiladora*, apesar do avanço maior em relação à totalidade do setor produtivo mexicano, também não gera as externalidades positivas do crescimento desequilibrado. Há dois pontos da teoria de Hirschman sobre o crescimento desequilibrado que não se apresentam na economia mexicana com relação às *maquilas*: i) a complementaridade, na qual o aumento da produção de um setor gera demanda por outro setor; ii) investimento induzido, dada a complementaridade, o aumento da demanda gera um aumento do investimento em outros setores, o que faz com que a indústria mais avançada funcione como um efeito multiplicador para o restante da economia.

Gráfico 6 | Formação Bruta de Capital Fixo no México (% do PIB)

Fonte: Data World Bank. Elaboração própria

A especialização do México no setor de alta tecnologia não alterou a posição de dependência do país no âmbito tecnológico e financeiro, bem como não eliminou os desequilíbrios na economia do país. Além disso, essa mudança acabou por concentrar a estrutura produtiva do país, dado o domínio das multinacionais que operavam no México, gerando uma desindustrialização nos setores de manufaturas básicas, limitando o crescimento da demanda interna (LEVY-ORLIK, 2012).

Ainda é importante ressaltar os problemas que incorrem de uma estratégia de desenvolvimento na qual a principal indústria nacional é voltada para o mercado externo. Como a indústria *maquiladora* exporta ao menos 80% da produção e essa é voltada à demanda do mercado externo, além de possuir baixa vinculação com o setor produtivo nacional, possui baixa vinculação também com o consumo doméstico (CARRILLO, 2007). Dada a baixa proximidade com o consumo local, essa indústria é dependente dos países importadores dos seus produtos, sobretudo os Estados Unidos, principal importador das exportações mexicanas, principalmente após a assinatura do NAFTA, em 1994. Visto a participação da indústria *maquiladora* na economia do México, um cenário adverso nos Estados Unidos vai gerar fortes efeitos negativos no país como um todo.

Outro ponto importante com relação à indústria *maquiladora* é o trabalho empregado em suas plantas produtivas. Apesar de boa parte dos produtos finais serem bens de alta tecnologia, a maior parte do trabalho empregado não é de mão de obra qualificada e possui baixos salários relativos. Apesar do salário reduzido, esse tipo de indústria, voltada para mão de obra barata e dependente do mercado importador, tende a sofrer com a forte concorrência do mercado asiático, como China e Vietnã, países que costumam ter mão de obra mais barata e, portanto, conseguem exportar os mesmos produtos a preços menores (CARRILLO, 2007).¹⁹ Dessa forma, o país fica sob risco de efeitos negativos, tanto relacionados à saúde da economia dos países importadores quanto à concorrência no mercado internacional.

3.2 A crise de 1994 e seus impactos imediatos

O avanço da liberalização econômica no México durante a década de 1990, bem como a assinatura do NAFTA, gerou um novo ciclo de otimismo com a economia mexicana. Durante a primeira metade da década de 1990, como apresentado anteriormente, o fluxo de capitais para o México aumentou substancialmente, decorrente em suma de três fatores: liberalização financeira, redução drástica do risco país dado o aumento do México no *ranking* das agências de risco e a apreciação real do peso, atrelada à manutenção das altas taxas de juros, que perduravam desde o final da década anterior (MORENO-BRID; ROS, 2009).

A desregulamentação do setor financeiro, em conjunto com a vasta entrada de capitais, aumentou a fragilidade financeira do setor. Os fluxos de capitais eram direcionados em sua maior parte para investimentos de curto prazo, e, dada à retirada das restrições para entrada e saída de capitais, esse tipo de investimento se apresenta com maior volatilidade. Além disso, com as altas taxas de juros praticadas internamente e a redução das taxas de juros internacionais, um movimento comum durante o período foi a captação de capital no exterior pelos bancos para cessão de empréstimo local (MORENO-BRID; ROS, 2009). Contudo, esse tipo de movimento faz com que os bancos fiquem mais vulneráveis às variações na taxa de câmbio.

19. No início dos anos 2000, os Estados Unidos já estavam aumentando a parcela de importações da indústria *maquiladora* da China, o que prejudicou essa indústria no México (CARRILLO, 2007).

Em 1993, o México já apresentava déficit em conta corrente, na ordem de 6% do PIB. Com a iminência de um desequilíbrio no balanço de pagamentos, os fluxos de capitais direcionados ao país já passaram por diminuição no começo de 1994, e o déficit em conta corrente passou a ser financiado pelas reservas internacionais. O governo mexicano optou por não desvalorizar o câmbio nesse momento, sob o temor de volta da inflação e reação negativa do mercado. Dessa forma, para aumentar a atratividade do país para os investidores internacionais, aumentou a taxa de juros e as garantias de retorno financeiro. Entretanto, as reservas internacionais continuaram diminuindo, o que fez aumentar os indícios de que a manutenção da política macroeconômica vigente era inviável.

O encadeamento gerado pelas reformas liberalizantes, sobretudo a desregulamentação do setor bancário e financeiro, levou à crise financeira e cambial de 1994-1995 no México, marcada pelo forte ataque especulativo realizado contra a moeda do país, em dezembro de 1994. A crise mexicana marcou o esgotamento no país do plano de estabilização inflacionário focado na utilização de âncora cambial para estabilizar os preços, tornando inevitável, nesse período, a desvalorização do peso mexicano (IBARRA; BLECKER, 2016).

A resposta do governo mexicano à crise de 1994-1995 foi uma maior abertura da economia do país aos investidores estrangeiros. No âmbito bancário, durante a segunda metade da década de 1990, as restrições que ainda existiam quanto ao aporte de capital estrangeiro no setor bancário, bem como os limites na participação acionária de estrangeiros nos bancos, foi retirada (MANNBERGER; McBRIDE, 2007). Dessa forma, o setor bancário do México passou a ser quase todo controlado por investidores estrangeiros,²⁰ e as reformas que criaram as condições para a deflagração da crise cambial mexicana foram mantidas.

Em relação ao setor produtivo mexicano, a reação foi em consonância com as ações praticadas no setor bancário, sobretudo na indústria *maquiladora*. O movimento do governo mexicano visava avançar nas medidas firmadas no NAFTA, assim, com relação às maquilas, as restrições aos investidores estrangeiros foram retiradas, e os investidores estrangeiros, a partir desse momento, poderiam ter 100% de participação

20. No início da década de 2000, dentre os principais bancos que operavam no México, apenas um era majoritariamente controlado por investidores mexicanos (MANNBERGER; McBRIDE, 2007).

nas empresas, instalar uma planta em qualquer lugar do México (anteriormente era restrito apenas à fronteira com os Estados Unidos), e, além disso, poderiam vender uma parcela da produção para o mercado local (PASTOR; WISE, 1997).

Desse modo, o projeto baseado na redução da participação do Estado na economia mexicana avançava com sucesso. A resposta do governo mexicano frente à crise decorrente das reformas executadas exemplifica a força política e a consolidação do projeto econômico que estava sendo implementado no país. Sendo assim, o México caminhava cada vez mais para uma menor participação do Estado nas decisões de política econômica e maior subordinação não apenas aos interesses do setor privado local, como do capital internacional, sobretudo dos Estados Unidos.

4. Conclusão

Em relação aos pressupostos da repressão financeira, podemos inferir que sua tese era baseada na redução da participação do Estado e aumento da livre concorrência como mecanismos para que os países em desenvolvimento pudessem alcançar o caminho virtuoso do desenvolvimento. Dessa forma, haveria melhora da produção local devido à exposição à concorrência internacional, bem como a livre mobilidade de capitais traria condições para que houvesse vasta entrada de capitais e os investimentos no país aumentassem, o que possibilitaria que países como Brasil e México se recuperassem da crise da dívida externa e caminhassem para o desenvolvimento.

No caso da liberalização econômica brasileira, verificou-se a adoção das reformas com maior intensidade a partir da década de 1990. Apesar de o Brasil não ter seguido com rigor as orientações para as reformas liberais, especialmente no que concerne à sequência das reformas, o país seguiu a lógica do modelo, que era livre mobilidade de capitais e redução da participação do Estado. Dessa forma, o Brasil realizou as liberações comercial e financeira, bem como executou plano de estabilização inflacionária e amplo processo de privatizações. Entre as medidas não adotadas pelo Brasil, porém recomendadas pela agenda liberal, a que se destaca é não redução ou extinção dos depósitos compulsórios dos bancos comerciais.

Nessa conjectura, a liberalização comercial foi realizada a fim de retirar as barreiras comerciais que serviam para proteger a indústria brasileira e expô-la à concorrência do mercado internacional, seguindo a lógica do modelo em aplicação, a exposição ao mercado internacional serviria para que apenas os setores mais eficientes sobrevivessem, o que, para os defensores da tese da repressão financeira, era um ponto positivo. Então, os efeitos oriundos desse processo de liberalização comercial, os quais foram, em suma, desindustrialização e reprimarização da pauta exportadora, não foram surpresas, mas um objetivo em consonância com a matriz do programa que estava sendo executado no Brasil.

No que tange à liberalização financeira, a lógica de que a livre mobilidade traria benefícios para a economia local se mantém. Em relação aos fluxos de capitais enviados para o Brasil verificou-se um forte crescimento tanto de investimento em portfólio quanto investimentos em IED, apesar de o maior aumento ter sido em relação ao primeiro. Com relação à vasta entrada de investimentos em portfólio, como esses possuíam caráter de curto prazo, houve aumento da vulnerabilidade externa, condicionando a política econômica à manutenção desses fluxos. A despeito dos investimentos em IED, apesar de serem menos voláteis, verificou-se no país que não foram destinados novos investimentos à entrada desse tipo de fluxo, além de estarem em grande parte atrelados ao plano de privatização do governo brasileiro.

A previsão de que a liberalização econômica no Brasil aumentaria a capacidade de investimento no país não se verificou. A participação do Estado na economia nacional foi diminuída, como recomendavam os defensores da tese da repressão financeira, entretanto, o setor privado não ocupou o lugar deixado pelo setor público. Na verdade, o que se verificou no período foi uma queda dos investimentos privados em formação bruta de capital fixo. Em relação ao desempenho da economia, essa não diferiu em grande medida da década anterior, considerada uma década ruim para a economia brasileira, o que em suma contribuiu em elucidar os insucessos do modelo adotado no que tange à sua aplicação na economia brasileira.

Em relação à análise da liberalização econômica do México, verificou-se que o país possuía determinadas especificidades e diferenças em relação aos demais países em desenvolvimento, desde a conjuntura para aplicação das reformas até os impactos decorrentes da aplicação das mesmas. A intensidade dos impactos da crise da dívida externa no México durante a década de 1980, bem como o sucesso da década anterior

decorrente da descoberta de novas jazidas de petróleo, fez com que a pressão para que o México adotasse as reformas fosse imensa.

A liberalização econômica mexicana seguiu com rigor as orientações da agenda liberal, inclusive em relação à sequência das reformas a serem realizadas. Sendo assim, o México, a partir de 1985, inicia a liberalização comercial, passando estabilização inflacionária, redução dos depósitos compulsórios dos bancos comerciais, extinção do teto para a taxa de juros e, por fim, avança para a liberalização financeira.

Em relação ao setor produtivo, o país se diferencia do Brasil e dos demais países latino-americanos no tocante à pauta exportadora, dado que o México passou a aumentar a exportação de produtos de alta tecnologia, contudo, esses produtos eram oriundos da indústria *maquiladora*, a qual não gera as externalidades positivas comuns à produção de bens de alta tecnologia.

Apesar de o México ter seguido com rigor as reformas propostas, os resultados em relação ao desenvolvimento do país também não foram positivos. Apesar da estabilização da inflação, o país não avançou em relação à sua posição econômica e social. Na prática, o que se verificou foi um aumento da fragilidade financeira do país, além do aumento da vulnerabilidade externa e da dependência financeira e produtiva em relação aos países centrais, sobretudo dos Estados Unidos.

Referências

- AFONSO, J.R.; FAJARDO, B. Evolução da taxa de investimentos e a indução pelo setor público. Nota técnica. FGV-IBRE, 2015.
- BANCO MUNDIAL. Emprego e crescimento: a agenda da produtividade, 2018. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/203811520404312395/pdf/123969-WP-PUBLIC-PORTUGUESE-P162670-EmpregoeCrescimentoAAgendadaProdutividade.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2018
- BAUMANN, R. Brasil en los años noventa: una economía en transición. *Revista de la Cepal*, n. 73, p. 149-172, 2001.
- BIELSCHOWSKY, R. *et al.* Formação de capital no ambiente das reformas econômicas brasileiras dos anos 1990: uma abordagem setorial. In: BAUMANN, R. (Org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 28, n° 1 (109), p. 47-71, January-March, 2008.

- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP, 2002.
- CARRILLO, J. La industria maquiladora en México: ¿evolución o agotamiento? *Revista Comercio Exterior*, vol. 57, nº 8, p. 668-681, 2007.
- CARVALHO, C.E.; VIDOTTO, C. Abertura do setor bancário ao capital estrangeiro nos anos 1990: os objetivos e o discurso do governo e dos banqueiros. *Nova Economia*, vol. 17, n. 3, p. 395-425, 2007.
- CARVALHO, F.C. Domestic financial liberalization: the recent experience of Argentina, Brazil and Mexico, s.d. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/254426218_DOMESTIC_FINANCIAL_LIBERALIZATION_THE_RECENT_EXPERIENCE_OF_ARGENTINA_BRAZIL_AND_MEXICO>. Acesso em 03 mar. 2018.
- CYSNE, R. Aspectos macro e microeconômicos das reformas. In: BAUMANN, R. (Org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- FEIJÓ, C. Produtividade do trabalho e emprego: o duplo desafio para os próximos anos. In: SICSÚ, J.; OREIRO, J.L.; PAULA, L.F. (Org.) *Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços*. São Paulo: Manole, 2003. p. 201-240.
- _____. O investimento industrial no Brasil – 1990-2005: uma interpretação à luz da teoria de investimento Keynes-Minsky. In: SICSÚ, J.; VIDOTTO, C. (Org.) *Economia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- _____; LAMONICA, M. Importancia del sector industrial para el desarrollo de la economía brasileña. *Revista de la Cepal*, n. 107, p. 115-136, 2012.
- FERRARI FILHO, F.; PAULA, L. F. Regime cambial, conversibilidade da conta de capital e performance econômica: a experiência recente de Brasil, Rússia, Índia e China. In: SICSÚ, J.; FERRARI FILHO, F. (Org.) *Câmbio e controle de capitais: avaliando a eficiência de modelos macroeconômicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p. 184-221.
- _____; PAULA, L.F. Regime cambial, conversibilidade da conta de capital e performance econômica: a experiência recente do Brasil, Rússia, Índia e China. In: SICSÚ, J.; FRANCO, G.H. A inserção externa e o desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol. 18, n. 3, p. 121-147, 1998.
- HERNÁNDEZ-MURILLO, R. Experiments in financial liberalization: the Mexican banking sector. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 89, n. 5, p. 415-432, 2007.
- HIRSCHMAN, A. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- IBARRA, C.; BLECKER, R. Structural change, the real exchange rate, and the balance of payments in Mexico, 1960-2012. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 40, n. 2, p. 507-539, 2016.
- LEVY-ORLIK, N. Effects of financialization on the structure of production and nonfinancial private enterprises: the case of Mexico. *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 35, n. 2, p. 235-254, 2012.
- MANNENBERGER, J.; McBRIDE, J. The privatization of the Mexican banking sector in the 1990s: from debacle to disappointment. *International Journal of Emerging Markets*, vol. 2, n. 4, p. 320-334, 2007.
- MATEO, F. La política comercial de México y el GATT. *El Trimestre Económico*, vol. 55, n. 217, p. 175-216, 1988.
- McKINNON, R. *Money and capital in economic development*. Washington: The Brookings Institution, 1973.

- _____. Financial repression and the liberalization problem within less-developed countries. In: GRASMAN, S.; LUNDBERG, E. (Orgs.) *The world economic order past and prospects*. London: The Macmillan Press, 1981. p. 365-387.
- MEDEIROS, C. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (Org.) *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 279-346.
- MORENO-BRID, J.C. Development and macroeconomics: reflections from the Mexican case. In: *Neos-structuralism and heterodox thinking in Latin America and the Caribbean in the early twenty-first century*. Santiago: ECLAC Books, 2016. p. 353-374.
- _____; ROS, J. *Development and growth in the Mexican economy: A historical perspective*. New York: Oxford University Press, 2009.
- OCAMPO, J.A.; SPIEGEL, S.; STIGLITZ, J. Capital market liberalization and development. In: OCAMPO, J.A.; STIGLITZ, J. (Orgs.) *Capital market liberalization and development*. New York: Oxford University Press, 2008. p. 1-47.
- OREIRO, J.L., FEIJÓ, C. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, vol. 30, n. 2 (118), p. 219-232, abril/junho, 2010.
- PACHECO-LÓPEZ, P. The effect of trade liberalization on exports, imports, the balance of trade, and growth: the case of Mexico. *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 27, n. 4, p. 595-619, 2005.
- PALMA, G. Four sources of 'de-industrialisation' and a new concept of the 'dutch disease'. In: OCAMPO, J.A. (Ed.) *Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability*. California; Washington: Stanford University Press; World Bank, 2005.
- PASTOR, M.; WISE, C. State policy, distribution and neoliberal reform in Mexico. *Journal of Latin America Studies*, vol. 29, n. 2, p. 419-456, Maio, 1997.
- PAULA, L.F.; ALVES JR., A.J. External financial fragility and the 1998-1999 Brazilian currency crisis. *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 22, n. 4, p. 589-617, 2000.
- _____; FRITZ, B.; PRATES, D. Keynes at the Periphery: Currency hierarchy and challenges for economic policy in emerging economies. *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 40, n. 2, p. 183-202, 2017.
- _____; PIRES, M.; FARIA, J.; MEYER, T.. Liberalização financeira, performance econômica e estabilidade macroeconômica no Brasil: uma avaliação do período 1994-2007. *Nova Economia*, vol. 22, n. 3, p. 561-596, 2012.
- ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. Growth, trade, and de-industrialization. *IMF Staff Papers*, vol. 46, n. 1, p. 18-41, 1999.
- SHAW, E. *Financial deepening in economic development*. New York: Oxford University Press, 1973.
- TREGENNA, F. Characterising deindustrialisation: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, n. 3, p. 433-466, 2008.

Recebido em 03/08/2018 e aprovado em 05/09/2018.

O retorno dos que nunca foram. Propostas para instituições de desenvolvimento regional

RESUMO

O desenvolvimento regional foi uma temática relevante na história brasileira na qual as superintendências regionais tiveram um lugar de destaque, mas foram se enfraquecendo ao longo dos anos. No lulismo foi tentado um retorno às políticas de redução das desigualdades regionais, caso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que logrou pouco êxito em seus objetivos. Nesse sentido, cada instituição ou instrumento envolvido com a PNDR encontrou o seu lugar dentro do Governo federal e no Estado, o que leva o texto a buscar, com base na economia política, os caminhos trilhados pelas instituições e recursos envolvidos com o desenvolvimento regional brasileiro e propor ideias para o seu fortalecimento no âmbito estratégico, administrativo, financeiro, governativo e como ator intelectual e executivo.

Palavras-chave

Desenvolvimento Regional; Instituições; Propostas.

ABSTRACT

Regional development has been an important component of Brazil's history, with the regional superintendencies playing an especially vital role, but this role has gradually diminished over the years. During the Lula administration, an attempt was made to resume policies aimed at reducing regional inequalities, as in the case of the National Policy for Regional Development (PNDR), but this had limited success in terms of its goals. In this sense, each institution or initiative that was in some way linked to the PNDR found its place within the federal government and the State, which leads this article to look, on the basis of the political economy, at the routes adopted by the institutions and resources involved in Brazil's regional development, and to propose alternatives for strengthening them on a strategic, administrative, financial and governmental level and in terms of their intellectual and executive role.

Keywords

Regional Development; Institutions; Proposals.

1. Economista da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Doutorando em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi bolsista Erasmus Mundus na Technische Universität Dresden na Alemanha (2009-2010), economista do Banco da Amazônia S.A. (2012- 2014) e pesquisador assistente III do IPEA (2014-2016).

Introdução

As tentativas para um planejamento no Brasil que visasse reduzir as desigualdades regionais, como fora a tônica nas décadas de 1960 a 1980, foram revigoradas no período do lulismo² com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2003 e sua institucionalização a partir do Decreto n. 6.047 de 2007.

Ela prometia ser a base que agregaria as demais políticas territoriais para guiar o desenvolvimento nacional a partir das regiões. Um objetivo ambicioso que contou com a recriação de instituições de desenvolvimento regional, como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam), extintas em 2001, e do Centro-Oeste (Sudeco), extinta em 1990; a incorporação do já centenário Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF); e de parte dos recursos dos bancos de desenvolvimento regional, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste (BNB). Todos sob o guarda-chuva do Ministério da Integração Nacional (MI), responsável por guiar a política (BRASIL, 2011).

Foi criado um modelo de governança a partir da união de várias escalas de instituições governamentais e da sociedade civil, direta ou indiretamente envolvido com o desenvolvimento regional, composto por níveis estratégicos, táticos e operacionais.

Os instrumentos de ação seriam os recursos orçamentários dessas instituições, mais a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e a incorporação de instrumentos já existentes, porém dispersos, os instrumentos explícitos:³ fundos constitucionais de financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO); fundos de desenvolvimento da Amazônia (FDA), Nordeste (FDNE) e, incluído em 2013, do Centro-Oeste (FCO); e os incentivos fiscais do Nordeste e Amazônia.

Foi criada uma tipologia de ação que classificava as mesorregiões brasileiras em critérios de alta renda, estagnada, dinâmica e baixa renda, cujo objetivo da política seriam as três últimas. Silva (2015) aponta que a tentativa era de superar o recorte macrorregional, tão presente no passado, e trazer uma abordagem territorial.

2. Em sentido amplo, período em que o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve na Presidência da República no Brasil (2003-2016). Para uma discussão mais detalhada consultar Singer (2012).

3. Exemplo de Monteiro Neto (2015) e Araújo (2013).

Essa variedade de siglas e palavras como desenvolvimento territorial, multidimensionalidade, multiescalaridade, governança e federalismo serviram de base para montar o desenho institucional e financeiro de modo que a redução das desigualdades regionais pudesse ser o guia para os rumos da nação.

A suave frustração e o lugar de cada um

Muitos autores constataram que a PNDR se frustrou em seus objetivos mais amplos e avançou em outros. Brandão (2014) e Silva (2015) perceberam o avanço metodológico para o planejamento regional, enquanto Alves e Rocha Neto (2014) apontaram problemas no financiamento, uma vez que o FNDR não foi aprovado, além de impasses na implantação da câmara de desenvolvimento regional, responsável pela governança da política.

Em avaliação mais ampla, Brasil (2011) apontou a superposição de políticas federais em relação ao ordenamento territorial, como os territórios da cidadania, programa do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e a não aprovação de uma lei que transformasse a PNDR em política de Estado.

Araújo (2013) cita que as políticas de transferência de renda dos governos lulistas tiveram eficácia na diminuição das desigualdades de renda, relegando para segundo plano a necessidade de uma política explicitamente regional, como a PNDR.

Por outro lado, Monteiro Neto (2015) aponta que as políticas regionais são necessárias para a mudança produtiva e na oferta de bens e serviços, uma vez que as transferências davam apenas o impulso para aumento da renda, mas não solidificavam a produção.

Portugal (2017), ao fazer um levantamento das avaliações dos instrumentos, aponta que os fundos constitucionais: i) tiveram efeitos positivos sobre o emprego e a massa salarial nas regiões; ii) possuem efeito mais local; e iii) impactam impostos e o valor adicionado; e que os incentivos fiscais ajudaram a sustentar empregos no Amazonas e os fundos de desenvolvimento possuem baixa aplicação.

Com base nas críticas formuladas, de 2012 a 2014 foram realizadas conferências em todo Brasil para reformular a PNDR e dar início a sua segunda fase. Das discus-

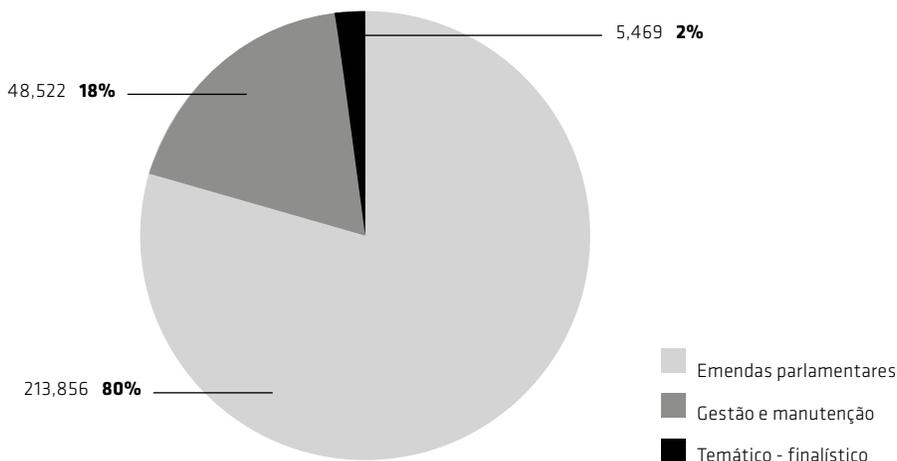
sões surgiu o projeto de lei n. 375/2015 que estipulou objetivos menos gerais para a política e sugeriu a dotação de R\$ 10 bilhões para o FNDR. No entanto, o projeto ainda aguarda votação no Congresso Nacional.

Porém, o importante a destacar é o lugar de cada um no esquema estatal brasileiro e na dinâmica regional brasileira.

A Sudam, a Sudene e a Sudeco foram extintas, mas isso não significou o seu fim. No lugar das duas primeiras foram criadas agências de desenvolvimento, que, grosso modo, ficaram responsáveis pelos espólios dos antigos fundos de investimento e também dos seus desdobramentos, os incentivos fiscais e os fundos de desenvolvimento regional.

Porém, na recriação enquanto superintendências em 2007 e 2009, o que eram instituições diretamente ligadas ao Executivo Federal, passou, na prática, para o controle do Poder Legislativo e das elites regionais. Os parlamentares têm nas superintendências importante forma de aplicação de suas emendas, e o poder de decisão mais próximo está no Legislativo e não no Executivo. O Gráfico 1 mostra essa afirmação com base no orçamento da Sudam, no qual 80% dos recursos são oriundos de emendas parlamentares.

Gráfico 1 | Orçamento Sudam 2017 - previsão para recursos por programa (R\$ mil).

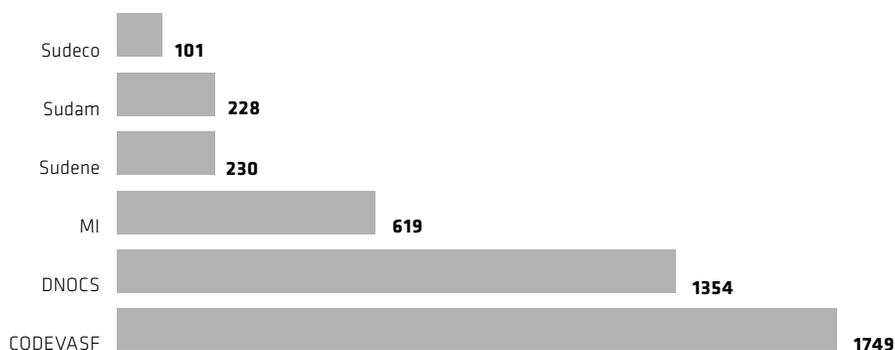


Fonte: SUDAM (2017).

O Ministério da Integração Nacional, por sua vez, ficou responsável pela defesa civil em desastres naturais e pela transposição do rio São Francisco, grande obra dos governos lulistas, para minimizar os problemas das secas no Nordeste, o que concentrou o seu foco de ação. Outras instituições regionais do Nordeste como o DNOCS e a CODEVASF, vinculados ao ministério, também direcionaram sua atenção para o problema das secas.

O Gráfico 2 mostra o número de funcionários das instituições, destacando a relevância das secas em comparação ao problema do desenvolvimento regional mais amplo.

Gráfico 2 | Servidores em exercício em 21 de março de 2018.



Fonte: Elaboração própria com base no Portal da Transparência dos Recursos Públicos Federais (Ver BRASIL, s.d.).

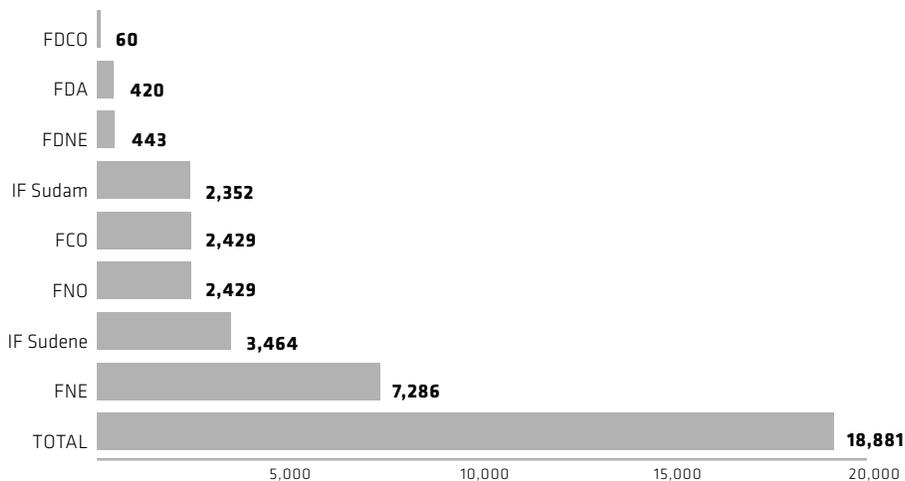
No que tange ao financiamento da PNDR, o FNDR não chegou a ser aprovado, e os incentivos fiscais e os fundos de desenvolvimento regional mantiveram o direcionamento para a iniciativa privada, o primeiro para financiamento a juros subsidiados de grandes investimentos em infraestrutura e obras com “grande poder germinativo”, como dispõe o decreto que regulamenta os fundos,⁴ e o segundo desonerando majoritariamente 75% de alíquota de imposto de renda para investimentos prioritários determinados pelos decretos n. 4.212 (Amazônia) e n. 4.213 (Nordeste), ambos de 2002.

Os fundos constitucionais são os instrumentos mais robustos e em 2018 contaram com R\$ 12,1 bilhões, principalmente para financiamento de atividades rurais de micro, pequeno e médio porte.

4. Decreto n. 7.839/2012 (FDA); Decreto n. 7.838/2012 (FDNE); e Decreto n. 8.067/2013 (FDCO).

Juntos, os instrumentos explícitos somaram R\$ 18,8 bilhões no orçamento de 2018 (Gráfico 3), uma quantia inferior aos outros anos visto a retração orçamentária causada pela instabilidade econômica brasileira nos últimos anos. Em 2013 esse valor chegou a R\$ 22,5 bilhões, em valores daquele ano.

Gráfico 3 | Instrumentos explícitos em 2018 (em R\$ milhões).



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anexo I do Orçamento Geral da União (OGU) e demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2018 (Ver BRASIL, 2018 e RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2018).

Assim como as instituições, os instrumentos da PNDR encontraram o seu lugar dentro do financiamento do Estado. Os Fundos de Desenvolvimento Regional foram complementares ao financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para projetos de energia na Amazônia e industriais e de infraestrutura no Nordeste.

Do mesmo modo, os incentivos fiscais foram influenciados pelo PAC, mas apresentando resquícios das políticas de desenvolvimento regional do passado, pois o grande demandante de incentivos concedidos pela Sudam foram as empresas da Zona Franca de Manaus, e, no Nordeste, as indústrias incentivadas pela antiga Sudene.

Os Fundos Constitucionais também encontraram lugar no Estado através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), ligado a ministérios envolvidos com a questão rural, como o do Desenvolvimento Agrário, extinto em 2016, financiando fortemente pequenos empreendimentos rurais.

Os bancos regionais (Banco da Amazônia e BNB) tiveram sua atuação como banco de desenvolvimento reconfiguradas pelo Acordo de Basileia II, em 2004, que parametrizou normas de risco de crédito para bancos ao redor do mundo, não importando sua natureza. Com isso, os bancos regionais se aproximaram cada vez mais de processos operacionais e do formato dos bancos comerciais.

Todos os instrumentos explícitos da PNDR são voltados para a iniciativa privada, e as instituições regionais, que antes eram palco de decisões de investimentos para os estados, não são mais. A constituição de 1988 retirou do nível regional a característica de “ministério das regiões”, em que a maioria dos investimentos federais deveria ser chancelada pelas superintendências. O Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o dos municípios (FPM) são exemplos disso, pois eram liberados primeiro para as superintendências, que faziam a repartição do recurso. Com a Constituição, os recursos vão direto do tesouro nacional para estados e municípios, que são entes federativos.

Apesar do direcionamento, o Governo Federal deu prioridade para outras fontes de financiamento para a iniciativa privada, como os gastos do BNDES, muito maiores, deixando os instrumentos da PNDR com uma participação complementar. A multiplicidade de políticas públicas desenvolvidas, principalmente a partir de 2007, deixou um caráter residual para a política regional. A principal delas, o PAC, não levou em conta o planejamento realizado pela PNDR.

Programas temáticos com ou sem perspectiva regional, como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Mais Médicos, apoio a universidades e institutos federais no interior do país, realizados pelos ministérios atingiram indiretamente dimensões do desenvolvimento e territórios alvos da PNDR, sem atentar à política regional explícita (ARAÚJO, 2013).

Ser o paradigma para o desenvolvimento nacional necessitava mais do que um bom desenho institucional e discussões abertas, necessitava de poder entre as políticas públicas, ao contrário da ideia de governança “neutra” e articuladora.

Nesse contexto, os órgãos de controle dentro do Estado foram fortalecidos, realizando fiscalizações e avaliações periódicas sobre as políticas públicas com amplo acesso a informações e visão geral sobre elas.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um exemplo de organismo que detém maior capacidade de análise do Estado por meio do acesso à informação para emissão de acórdãos que visam recomendar, ao Legislativo, direções ou sanções ao Executivo Federal.

Desde 2009, o TCU escolheu a temática regional para fiscalizações sistemáticas da atuação do Governo Federal, dentre eles o financiamento de políticas públicas. Destacam-se os acórdãos n. 2.919/2009, que sinalizou problemas e recomendou reavaliação da PNDR, realizada em 2012 pelo Ministério da Integração; n. 1.204/2012, que avaliou temas transversais, como política econômica, infraestrutura, PAC, Copa do Mundo de 2014, desenvolvimento regional e ciência, tecnologia e inovação, expondo suas fragilidades e avanços; e n. 1.655/2017, que fez um estudo detalhado de todas as fontes de financiamento para o desenvolvimento regional que envolve o Governo Federal e não só as instituições envolvidas com a PNDR.

O *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016 e a ascensão de Michel Temer à Presidência da República pelo Partido Democrático Brasileiro (PMDB) após denúncias de corrupção no período lulista levaram o país a uma séria instabilidade política e econômica, o que Pinto *et al.* (2017) chamou de uma guerra de todos contra todos, trazendo inúmeras mudanças institucionais para as políticas públicas em geral e para a política regional, em particular.

Entre elas, os fundos constitucionais e de desenvolvimento regional podem financiar outro fundo, o de financiamento estudantil (FIES), voltado para bolsas a estudantes universitários de universidades particulares, mudança instituída pela lei n. 13.530/2017, e novamente se discute a consolidação da PNDR e o papel das superintendências no contexto do governo federal.

Propostas e o retorno dos que nunca não foram

A PNDR enquanto política principal do Estado para o desenvolvimento teve uma suave frustração, e cada instituição (re)criada e recurso disponibilizado encontrou o seu espaço na estrutura estatal no período lulista.

Foi um retorno daqueles que nunca foram, uma vez que os incentivos fiscais e fundos de desenvolvimento regional eram resquícos dos antigos fundos de investimento, as superintendências viraram agências de desenvolvimento antes de serem recriadas e os bancos regionais continuaram gerenciando os fundos constitucionais.

Após o *impeachment* se recolocam discussões para a aplicação da política regional, e é necessário encontrar espaços para sua atuação de forma mais autônoma. Dis-

cutir o papel dá ideia de um planejamento único em que cada instituição exerce uma função dentro um Estado planejado e harmônico, enquanto a noção de agente se conecta mais à proatividade das instituições em um ambiente competitivo como o federalismo brasileiro.

Celso Furtado, quando formulou o plano para o Nordeste, encontrou na industrialização do Sudeste as justificativas para uma política regional, uma vez que era um pesquisador que observava o empírico a partir de uma formulação teórica estilosa e buscava formulações pragmáticas para resolver problemas regionais.

Os problemas regionais brasileiros ainda são latentes e continua necessária uma estratégia governamental para diminuí-los.

Propostas estratégicas e administrativas

O planejamento para o desenvolvimento deixou de ser o foco do serviço público e são comuns afirmações de que os planos viraram peças de ficção. Porém, isso não pode ser confundido com inércia e é imperativo corrigir erros do passado, mas também repetir acertos.

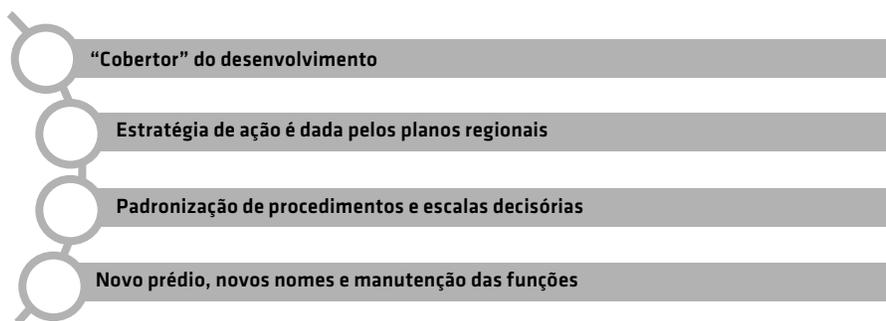
Desenvolvimento não é mais apenas industrialização e crescimento acelerado, são pessoas. Renda é condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento das regiões, e a escolha das estratégias passa tanto pela esfera política quanto pela econômica.

As mudanças estruturais pelas quais o Estado brasileiro passou cada vez mais o levam a oferecer serviços públicos de forma regulada por órgãos de controle e pela sociedade civil, o que provocou deslocamento de propostas, ideologias e vontades. No entanto, muitas regiões e territórios brasileiros continuam sentindo a ausência do Estado.

Monteiro Neto *et al.* (2017) mostram as percepções sobre a presença dos níveis de governo (federal, estadual e municipal) e constataram a prominência de ações do governo federal em relação aos outros e o afastamento do governo estadual em alguns estados, além da total ausência das instituições regionais.

Para reduzir o distanciamento do Estado, a Figura 1 mostra propostas estratégicas e administrativas para reforçar a atuação das superintendências.

Figura 1 | Propostas estratégicas e administrativas



Fonte: Elaboração própria.

O nível regional do ponto de vista institucional fica comprimido entre o federal e o estadual e suas ações não são identificáveis. Veem os ministérios com mais recursos materializando o Governo Federal. O regional, pragmaticamente, pode ser residual, se especializar em áreas onde os entes federativos pouco atuam ou têm dificuldade de atuar, uma espécie de “cobertor” do desenvolvimento.

Diferentemente do que Coelho (2014, p.80) apontou sobre alguns métodos da PNDR que se transformaram em uma verdadeira “cama de Procusto”, um mito grego no qual as pessoas tinham que se adequar ao tamanho da cama, se muito altas, tinham seus pés e cabeças cortadas, se muito baixas eram esticadas. Em outras palavras, a PNDR tentou se adaptar a vários programas, o que causou o seu desmantelamento.

Os planos regionais de desenvolvimento formulados pelas superintendências há anos não são aprovados pelo Congresso, e a opção dada é identificar oportunidades de atuação. Por exemplo, na Amazônia, saneamento básico e urbanidades são nichos ainda não explorados e que envolvem mais de um estado e território.

Nessa região, pouco se trata das cidades e suas conexões. Os modelos urbanos colocam cidades sem árvores e transportes terrestres como única opção na maior floresta tropical do mundo. Cidades com árvores, mobilidade entre carros, barcos e bicicletas, pequenos portos, saneamento básico diferente e barato são vertentes que os planos regionais podem atacar.

A solução criativa passa pela perseguição do novo comprometido com as peculiaridades físicas e culturais do local. Para pensar a estratégia, o uso de pessoas é vital.

No lulismo, houve uma expansão na educação. Mestres e doutores formados recentemente são essenciais para pensar o novo, além de que os graduados podem ser os agentes da mudança. Pessoas formadas na expansão universitária possuem ideias para resolver problemas cotidianos da região, e esse é o tipo de empresário a ser incentivado.

O microcrédito é fundamental para essa estratégia, a partir dos fundos constitucionais e financiamento de práticas urbanas, essenciais para o não avanço do desmatamento, utilizando a mão de obra recém-formada.

O exército é um parceiro fundamental, pois mesmo em épocas de crise ele tem a missão de atuar nas fronteiras e aplicar recursos do Projeto Calha Norte. Da mesma maneira, a expansão das faculdades de medicina e enfermagem nos interiores da Amazônia é essencial para a oferta de serviços de saúde na região e elevação de seus indicadores.

Mudar um pouco a ideia de que a industrialização e o fomento são únicos componentes do desenvolvimento é uma temática que precisa ser explorada (e executada), porém, sem necessariamente abandonar políticas e instrumentos consolidados, como os fundos constitucionais.

Para a execução de qualquer plano é necessário poder político para o exercício da coordenação, o que hoje as instituições de desenvolvimento regional não possuem. Bonavides (1980) chegou a defender uma ideia de quarto ente federativo, o que não é mais viável, uma vez que o Brasil possui três.

As superintendências foram extintas em 2001 após graves denúncias de corrupção que vinham desde meados dos anos 1980, que deixaram marcas nas instituições. Pelo lado administrativo, as instituições continuaram com os mesmos funcionários, traumatizados pelo desgaste das denúncias e tomados pelo receio de assinar documentos devido à “judicialização” do seu dia a dia. O problema foi parcialmente sanado a partir de 2013 quando houve um novo concurso, mas a estrutura já se mostrava frágil pelos anos decorridos.

Outro resquício da extinção foi a precarização das normas, que concentrou trabalhos no setor jurídico e dificultou o andamento de processos. Fluxos rotineiros, por não terem um desenho regular, causam um aumento de processos, fruto do clima de receio das denúncias que levaram à extinção. O setor jurídico é tomado por processos por haver normas incipientes que padronizem os procedimentos e as escalas decisórias.

Assim, a proposta é, logicamente, padronizar processos e escalas de decisão a partir de normas internas.

Outra opção é a mudança dos prédios, novos nomes, mas manutenção das funções, pois o objetivo é alcançá-las. Se reduzir a tendência é enfraquecer ainda mais os órgãos. O processo de desgaste levou a estruturas obsoletas ligadas não ao período áureo, mas ao de decadência dessas instituições. Mudar, às vezes, faz bem. Ajuda a se identificar com novas ideias e ter o fôlego renovado.

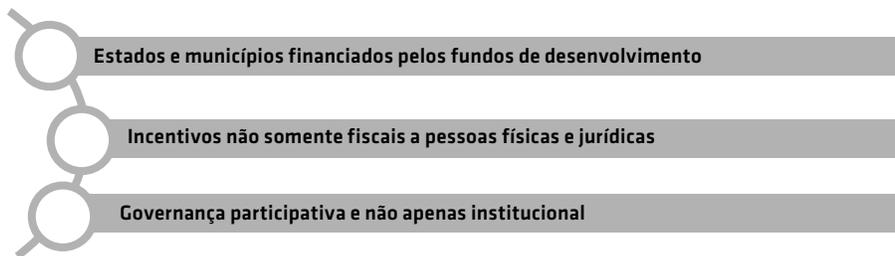
Propostas para recursos financeiros e governança

As instituições são parlamentares, na prática, diferente de antes, quando eram influenciadas pelas decisões dos governadores desejosos dos recursos do Executivo federal. A Sudam e a Sudene eram uma espécie de “ministério das regiões” na execução dos recursos.

Atualmente, a principal fonte de recurso são os convênios cujas fontes são emendas parlamentares, que podem ser gerenciados pela superintendência através de acordos com as bancadas, porém, o volume de recursos é pequeno se comparado ao total sob gestão das superintendências.

O que se pensa é que as superintendências não têm recursos, pois se analisa o orçamento direto, no entanto, o problema é a não administração dos recursos totais. Os recursos sob sua tutela são grandes – R\$ 18 bilhões em 2018 –, porém, com pouca gestão sobre eles. É um poder no papel e as propostas a seguir (Figura 2) visam mudar esse quadro.

Figura 2 | Propostas para os recursos financeiros e governança



Fonte: Elaboração própria.

A taxa de juros, principal variável dos fundos constitucionais e de desenvolvimento regional, era controlada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) até 2017, com baixa interferência das superintendências e do Ministério da Integração. Com a mudança da taxa de juros a longo prazo (TJLP) para a taxa de longo prazo (TLP), o próprio CMN também perdeu gerência sobre elas, que ficaram sujeitas às variações de mercado e às taxas cobradas pelos bancos comerciais.

O gerenciamento dos recursos não passa pela mão das instituições regionais e por essa razão elas não podem coordenar empresas por meio de uma política creditícia.

As duas espécies de fundos financiam a iniciativa privada, causando uma superposição no seu direcionamento. A proposta é redirecionar os Fundos de Desenvolvimento Regional para financiar estados e municípios, o que daria poder político à instituição e um novo lugar dentro da estatalidade brasileira.

Os entes subnacionais identificariam a instituição regional como uma fonte de recursos, numa nova/velha economia política do desenvolvimento regional, e as instituições direcionariam os recursos de acordo com os planos regionais de desenvolvimento.

No período lulista, os agentes que desenvolveram essa atividade foram os bancos públicos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES), e o controle das finanças subnacionais era dado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Com o encolhimento dos bancos na gestão Temer surge um novo espaço para o financiamento subnacional – logicamente numa escala menor do que antes, principalmente na infraestrutura – que ficaria a cargo das instituições regionais, o que daria poder político e identificaria as instituições àquele recurso.

O atual formato dos fundos governamentais em geral mostra a tendência a uma baixa aplicação. Estudo da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) revela que 23% de todos os fundos governamentais têm execução inferior a 10% da sua dotação orçamentária e 50% executam apenas a metade, o que se configura em um nicho para aplicação de recursos em períodos de crises orçamentárias (Tabela 1).

Tabela 1 | Nível de execução dos fundos

Unidade Orçamentária (desc.)		Nível de Execução
41902	Fundo Univers. Serviços Telecomunicações - FUST	0.00%
71905	Fundo de Garantia à Exportação	0.00%
28904	Fundo de Garantia Promoção da Competitividade - FGPC	0.20%
30905	Fundo de Defesa de Direitos Difusos	0.70%
71904	Fundo de Estabilidade do Seguro Rural	0.80%
44901	Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA	4.30%
62901	Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC	9.10%
41903	Fundo Desenv. Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL	11.30%
56901	Fundo Nacional Segurança Educação Transito - FUNSET	17.90%
56902	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS	21.50%
22906	Fundo de Defesa da Economia Cafeeira	27.20%
57902	Fundo Nacional do Idoso - FNI	34.60%
52932	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	36.20%
24901	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	39.10%
44902	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	41.60%
30907	Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN	56.90%
20927	Fundo de Imprensa Nacional	57.60%
57901	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA	61.20%
42902	Fundo Nacional de Cultura	65.40%
30911	Fundo Nacional de Segurança Pública	66.80%
30912	Fundo Nacional Antidrogas	82.40%
01901	Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados	86.00%
52921	Fundo do Exército	91.20%
52931	Fundo Naval	93.40%
52903	Fundo do Serviço Militar	94.90%
25913	Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento	95.40%
39901	Fundo da Marinha Mercante - FMM	95.60%
52901	Fundo do Ministério da Defesa	96.20%
52902	Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas	96.50%
52911	Fundo Aeronáutico	97.10%

23% dos fundos têm execução inferior a 10% da sua dotação orçamentária

50% dos fundos têm execução inferior a 50% da sua dotação orçamentária

Dos 8 fundos com execução superior a 90%, 6 pertencem à estrutura de um único Ministério

Dados da tabela: SIOP
Fonte: Brasil (2017)

No federalismo competitivo e na conjuntura de crise fiscal brasileira, essa é uma oportunidade de ação para as instituições regionais, mas não somente para elas, também para todos os órgãos públicos com capacidade de elaborar projetos.

Os incentivos fiscais, instrumento do desenvolvimento regional desde sempre, poderiam não ser apenas fiscais e direcionados a pessoas jurídicas. Pode-se mudar o nome para incentivos a pessoas, e o foco não seria dar incentivos fiscais, mas criar um fundo, como existia nos antigos fundos de investimento, com os impostos deixados de ser recolhidos. Atualmente, a empresa deixa de pagar 75% do imposto de renda, com previsão orçamentária de R\$ 6 bilhões em 2018, sem retorno direto e a curto prazo para o tesouro.

Mudar o perfil dos agentes beneficiários é difícil, mas, se mantido o mesmo sistema, a parte do Estado responsável pelos incentivos deve saber a taxa de lucro das empresas para poder coordenar sua aplicação territorial ou a parte responsável pela arrecadação precisa disponibilizar informações para uma visão mais integrada do setor privado.

O direcionamento da isenção pode não ser apenas para pessoas jurídicas, mas também físicas, de forma a apoiar outras dimensões do desenvolvimento e trazer protagonismo e poder de decisão para a escala do cidadão demandante de serviços públicos.

Incentivo para criação de parques florestais, preservação ambiental, aviação civil, a pequena construção naval, isso vai de acordo com novas ideias do desenvolvimento, de dar condições e liberdades iguais a todos.

A governança seria de base participativa e não apenas institucional como ficou desenhada pela PNDR. A revelação das preferências municipais ficaria a cargo das instituições regionais em municípios desassistidos pelo poder público central ou impactado por políticas gerais, como foi visto pelo PAC, um modelo que impactou territórios sem destacar suas especificidades.

Órgão como agente intelectual e executivo

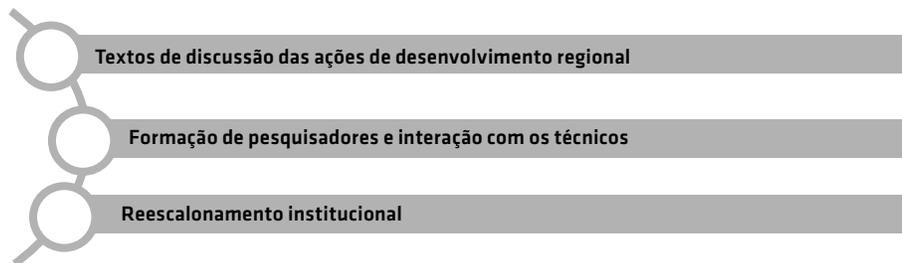
A formação de uma *intelligentsia* no serviço público é latente para qualquer ação que o Estado queira desenvolver. No período lulista, foram realizados inúmeros concursos para a entrada de novos servidores visando fortalecer as ações governamentais.

No entanto, a estrutura modificada nos últimos trinta anos deslocou a capacidade de planejamento para o desenvolvimento para as consultorias privadas, ou mesmo para pequenos espaços dentro do governo, como as universidades, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) ou o TCU, responsável por fiscalizar o Executivo, mas que pela abrangência e acesso a informações acaba elaborando estudos mais robustos para políticas públicas.

Modelos prontos são fáceis para elaborar *fast policies* (PECK; THEODORE, 2015), políticas construídas de forma rápida pela velocidade das informações e demandas atuais, mas não resolvem dilemas eternos da forma de vida das pessoas.

Assim, com o objetivo de fortalecer as instituições regionais enquanto ator intelectual e executivo sugerem-se as propostas expostas na Figura 3:

Figura 3 | Propostas para agente intelectual e executivo



Fonte: Elaboração própria.

Pereira (2010) mostra que o Banco Mundial incentiva uma política de pesquisa guiada por diretrizes definidas pela diretoria em que os pesquisadores e os técnicos executivos passam 18 semanas por ano juntos para moldar as ações do banco, de forma que haja uma interação entre a pesquisa e a execução.

No Brasil, a pesquisa dentro do serviço público foi desprestigiada, e as ações são reguladas por processos que muitas vezes tendem à inércia. É notável o esforço para

avaliação das políticas, mas a incorporação e discussão dos resultados ainda não são rotineiras. Muitos não compreendem a importância, causando um distanciamento entre pesquisa e órgãos executivos.

Os textos de discussão são importantes meios de comunicação entre a pesquisa e a execução, os bancos de desenvolvimento regional têm revistas científicas, ainda pouco conectadas com as ações do banco e discussão de suas estratégias, no qual as superintendências quase não participam.

Os bancos têm a editoração e a divulgação e a disponibilização do corpo técnico ficariam a cargo das superintendências, de forma a atualizar discussões antigas e trazer elementos novos e chaves para o desenvolvimento regional.

Na Amazônia, o Instituto Nacional de Pesquisas sobre a Amazônia (INPA) é reconhecido pela excelência nas pesquisas ligadas à área ambiental, mas ainda incipiente em pesquisas socioeconômicas, o mesmo ocorrendo em instituições que tratam o semiárido nordestino, possibilitando uma complementaridade de esforços.

Os recursos devem ser provenientes do orçamento geral da União através de discussões na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). A disputa pelo orçamento devolve à instituição poder para exercício de suas atividades.

A força política e institucional pode promover uma mudança de escala e garantir divulgação em órgãos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Mundial ou Interamericano de Desenvolvimento (BID), num processo de reescalonamento das instituições de desenvolvimento regional.

A oportunidade com o PNUD se aponta mais propícia, pois o programa é responsável por gerir os objetivos do desenvolvimento sustentável, um plano de ação da Organização das Nações Unidas (ONU) para desenvolvimento dos países, que pode ser vinculado aos planos regionais de desenvolvimento.

Conclusões

O texto abordou uma série de propostas para revigorar instituições de desenvolvimento regional que, nas últimas décadas, passaram por um gradual processo de enfraquecimento na estrutura administrativa do governo federal. Algumas chegaram a

ser extintas e recriadas, mas sem o poder político de antes. Nesse período, cada um encontrou seu lugar, as superintendências foram financiadas por emendas parlamentares e os fundos constitucionais apoiaram fortemente atividades rurais.

Foi um retorno daqueles que nunca foram, uma vez que recursos como os incentivos fiscais e fundos nunca foram encerrados, apenas modificados, as superintendências foram extintas, mas deram lugar a agências de desenvolvimento e logo depois voltaram a ser superintendências. Os bancos de desenvolvimento regional continuaram e o que mudou, de certa forma, foi a posição das instituições e recursos dentro do Estado na arena política.

A suave frustração da PNDR foi apontada por diversos autores, o que pode obscurecer uma análise de economia política entre os recursos disponibilizados e as instituições envolvidas. Cada uma encontrou o seu lugar no aparato estatal e a coordenação, que necessitava de força entre as várias políticas criadas pelo governo, não foi alcançada.

As propostas aqui apresentadas sugerem mudanças estratégicas, administrativas, financeiras, governativas e como ator intelectual e executivo. O fortalecimento de instituições regionais é necessário para o enfrentamento das desigualdades na condição de garantir melhores serviços públicos para os cidadãos.

Atuar como um “cobertor” em ações pouco exploradas por governos estaduais e municipais que envolvem mais de um território seria uma estratégia definida pelos planos regionais de desenvolvimento a cargo das superintendências.

No campo administrativo, padronizações de procedimentos e escalas decisórias ainda são conquistas a ser alcançadas, assim como um novo prédio, novo nome, mas manutenção das funções hoje institucionalizadas, seriam saídas para o fortalecimento das superintendências.

Nos recursos financeiros, o direcionamento dos fundos de desenvolvimento regional precisam alcançar instituições públicas e não apenas a iniciativa privada, o que garante maior poder e, ao mesmo tempo, tende a aumentar a taxa de execução dos fundos governamentais. É uma fonte de financiamento alternativa ao orçamento direto, em uma conjuntura de forte contração fiscal.

Na governança, a participação dos cidadãos é fundamental em vez da coordenação institucional, como colocado na maioria dos modelos de governança de políticas públicas.

A última proposta sugere a atuação enquanto agente intelectual e executivo de forma a alimentar o setor de pesquisa por meio da interação entre pesquisadores e executores das ações, no modelo do Banco Mundial, bem como incentivar textos de discussão sobre ações de desenvolvimento regional e buscar um reescalonamento institucional junto a parceiros internacionais como o PNUD.

Referências

- ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política e Planejamento Regional*, vol. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.
- ARAÚJO, T. B. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C. A.; SIQUEIRA, H. (Orgs.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 39-52.
- BONAVIDES, P. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 17, n. 65, p. 115-126, 1980.
- BRANDÃO, C. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. *Revista Política e Planejamento Regional*, vol. 1, n. 2, p. 339-344, 2014.
- COELHO, V. L. P. *A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)*. Campinas, 2014. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2014.
- DINIZ, C. C.; CROCCO, M. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: DINIZ, C. C.; AFONSO, M. A. C. (Org.). *Economia regional e urbana - contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 9-31.
- MONTEIRO NETO, A. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012). *Revista Política e Planejamento Regional*, vol. 2, n. 1, p. 19-38, 2015.
- _____. *et al.* Avaliação qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de seus instrumentos explícitos: uma percepção de beneficiários e bancos operadores. In: RESENDE, G. M. (Org.) *Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*. Brasília, IPEA, 2017. p. 189-236.
- PECK, J.; THEODORE, N. *Fast Policy: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.
- PEREIRA, J. M. M. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

- PINTO, E. C. et al. *A guerra de todos contra todos: a crise brasileira*. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, fev. 2017. (Texto para discussão, n. 006).
- PORTUGAL, R. O que dizem as avaliações da política de desenvolvimento regional no Brasil? *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 48, n. 3, p. 157-170, 2017.
- SILVA, S. A. *A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI*. Brasília: IPEA, nov. 2015 (Texto para Discussão, n. 2.150).
- SINGER, A. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

Documentos institucionais

- BRASIL. *Orçamento Geral da União*. Vol. I. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/orcamento-anual-de-2018#LOA>>. Acesso em: 21 mar. 2018.
- _____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Gestão de Fundos governamentais: perspectiva orçamentária*. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2017/sof_gestao-de-fundos-governamentais.pdf/view Acesso em: 28. nov. 2017.
- _____. *Orçamento Geral da União*. Vol. I. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2013-1/loa/VolumeI-2aparte.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2018.
- _____. Ministério da Integração Nacional. *PNDR: Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, 2011.
- _____. *Portal da Transparência dos Recursos Públicos Federais*. s.d. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 21 mar. 2018.
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Demonstrativos dos Gastos Tributários PLOA 2018*. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/texto-dgt-ploa-2018-arquivo-final-para-publicacao.pdf>>. Acesso em: 26. mar. 2018.
- SUDAM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. *Plano de Programação Orçamentária SUDAM 2017 (Plano de Ação)*. Belém, 2017.

Recebido em 23/07/2018 e aprovado em 24/08/2018

Subdesenvolvimento, tecnologia e padrões de consumo: discussões a partir da obra de Celso Furtado²

RESUMO

O objetivo deste artigo é estudar a reflexão realizada por Celso Furtado sobre a questão da absorção de tecnologias modernas pelos países subdesenvolvidos e suas implicações do ponto de vista da dependência tecnológica e cultural. O subdesenvolvimento, para Celso Furtado, é um fenômeno histórico específico engendrado no processo de difusão em escala mundial da civilização industrial. O progresso tecnológico, fruto da evolução histórica das economias centrais, seria assimilado nos países periféricos prioritariamente sob a forma de novos padrões de consumo, com consequências do ponto de vista da absorção de mão de obra e da concentração da renda. As ideias de Furtado sobre a pertinência da absorção de tecnologias modernas em países periféricos são revisitadas neste artigo buscando-se colocar em destaque o problema da reprodução de padrões de consumo criados nos países de industrialização avançada e, particularmente, a questão da adequação da tecnologia moderna à solução dos problemas do subdesenvolvimento.

Palavras-chave

Celso Furtado; Tecnologia; Padrões de Consumo.

ABSTRACT

This article takes a closer look at the ideas put forward by Celso Furtado on the question of the absorption of modern technologies by underdeveloped countries and the implications of this in terms of technological and cultural dependency. Underdevelopment, in Celso Furtado's view, is a specific historical phenomenon engendered in the process of diffusion of industrial civilisation on a global scale. Technological progress, the fruit of the central economies' historical evolution, is primarily assimilated in peripheral countries in the form of new consumption patterns, with consequences in terms of the absorption of labour and the concentration of income. Furtado's ideas in relation to the relevance of peripheral countries absorbing modern technologies are reviewed in this article, highlighting the problem of reproducing the consumption patterns created in advanced industrialised countries and, especially, the question of how one can adapt modern technologies to resolve the problems of underdevelopment.

Keywords

Celso Furtado; Technology; Consumption Patterns.

1. Formada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Mestre em História Econômica pela Unicamp e Doutora em Histoire Moderne et Contemporaine pela Université Paris-Sorbonne. Realizou pesquisa de Pós-Doutorado (financiada pela FAPESP) no IE/UNICAMP, onde é atualmente Pesquisadora Colaboradora.
2. A autora agradece o apoio financeiro da FAPESP e da CAPES à realização desta pesquisa, concedido por meio do processo n° 2014/26062-5, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

1. Introdução

A partir dos trabalhos iniciais da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em que são apontadas as divergências na evolução econômica dos diferentes países conforme sua posição na divisão internacional do trabalho, teóricos do subdesenvolvimento passam a contestar a validade de um padrão de desenvolvimento uniforme, linear. A estrutura centro-periferia descrita por Prebisch ([1949]1962), ao questionar a ideia de distribuição em escala mundial, por meio do comércio internacional, dos frutos do progresso técnico produzido nos países centrais, abria caminho para a compreensão da especificidade do subdesenvolvimento. Emergia, do “Manifesto” apresentado por Prebisch, em 1949, o imperativo da industrialização para o desenvolvimento latino-americano.

Nos anos 1950, a quantidade de recursos disponíveis para investimento era enfatizada como fator chave do desenvolvimento. Autores como W. W. Rostow (1960) manifestavam uma visão linear do desenvolvimento, como uma sequência de fases por meio das quais os países alcançariam uma era de opulência, reproduzindo a experiência prévia de desenvolvimento dos países industrializados. A. Gerschenkron (1952), por sua vez, enfatizaria as vantagens dos países retardatários no processo de industrialização, ao disporem da experiência acumulada por outros países. Ao analisar a evolução histórica de economias “atrasadas” no processo de desenvolvimento industrial, A. Gerschenkron (1952) sustentaria que foi a prioridade dada a investimentos capital-intensivos, à indústria moderna, que lhes permitiu progredir e alcançar os níveis de desenvolvimento dos países primeiramente industrializados.

Igualmente argumentando em favor de investimentos capital-intensivos, Galenson e Leibenstein (1955) afirmavam que tais indústrias seriam capazes de produzir lucros mais elevados e, portanto, mais poupança a ser reinvestida (ver HIRSCHMAN, 1957; BOIANOVSKY, 2013). Hirschman (1957), por sua vez, defendia a preferência por atividades capital-intensivas mesmo em países com abundância de mão de obra ou escassez de capital. Ele considerava que o dualismo presente em economias subdesenvolvidas poderia constituir uma vantagem em relação ao padrão de industrialização experimentado pelos países nos quais se desenvolveu inicialmente a indústria moderna (e nos quais a Revolução Industrial provocou efeitos adversos, deslocando a demanda dos setores artesanais e de indústrias de pequena escala). Essa vantagem dos

países subdesenvolvidos residiria na possibilidade de concentrar o progresso industrial em produtos novos, permitindo a sobrevivência e progressivos ganhos de eficiência (e melhoria de produtos) dos setores manufatureiros tradicionais. O incentivo a indústrias capazes de abrir o horizonte de produção a novos bens – indústrias provavelmente intensivas em capital – seria, segundo Hirschman, a forma mais eficiente de se aplicar o capital nos países subdesenvolvidos. O dualismo, nessa fase de transição, permitiria a tais países seguir caminhos distintos dos países que se industrializaram em períodos anteriores (HIRSCHMAN, 1957, p. 561-562).

Ao analisar a industrialização por substituição de importações latino-americana, processo de evolução por etapas bem definidas (de bens de consumo anteriormente importados – produzidos segundo processos já conhecidos – para indústrias de bens intermediários e de produção), Hirschman (1968) sublinharia as diferenças desse processo em relação à industrialização dos países avançados. Interpretações segundo as quais a história da industrialização seria a mesma em todos os países, iniciando-se por indústrias leves em direção a indústrias mais complexas, ignorariam a diferença qualitativa fundamental que reside no fato de se desenvolver – ainda em fase predominantemente marcada por produção de bens de consumo leves – seus próprios bens de capital (mesmo que de forma ainda artesanal). Já a importação de equipamentos dificultaria a adaptação da tecnologia à disponibilidade local de fatores de produção, eliminando a fase de “experimentação tecnológica” característica dos países pioneiros no processo de industrialização (HIRSCHMAN, 1968, p. 7-8). A experiência dos países de industrialização muito atrasada (*late late*) contrastaria também com a dos países de industrialização atrasada descrita por Gerschenkron, na medida em que naqueles não estiveram presentes as características (“substitutos aos pré-requisitos”) que teriam viabilizado o “grande impulso” experimentado pelos países de industrialização atrasada.

No que concerne aos problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento, L. Coser (1977, p. 273) chama a atenção para o interesse das observações de Thorstein Veblen relativas à assimilação de tecnologias avançadas desenvolvidas no exterior e à possibilidade de sua plena aplicação no país tomador (na medida em que vêm despojadas dos outros elementos culturais inerentes ao processo de desenvolvimento da tecnologia). Ao analisar a industrialização alemã, Veblen (1915) observou que a assimilação da tecnologia moderna de seus vizinhos industrialmente mais avançados

apresentou vantagens, ao não trazer consigo os inconvenientes inerentes ao desenvolvimento da nova tecnologia; ao ser tomada por empréstimo, a tecnologia poderia ser empregada mais livremente e com mais chances de atingir sua plena capacidade e de ser melhorada e desenvolvida. No entanto, se no caso inglês o desenvolvimento gradual da tecnologia engendrou o desenvolvimento concomitante de hábitos e instituições, na comunidade germânica, por sua vez, a assimilação da tecnologia moderna – já pronta e em curto espaço de tempo – não teria promovido o rompimento do arcaísmo institucional vigente (VEBLEN, 1915, p. 82-83, p. 241-242). Ainda sobre o interesse dos escritos de Veblen para os países do Terceiro Mundo, que lutam pela superação de sua condição de atraso, J. P. Diggins ([1978]1999) aponta aspectos como a não repetição das etapas da industrialização das sociedades avançadas pelos países “tomadores” de tecnologia e a ideia de que a mudança tecnológica tem impactos tanto sobre o arcabouço cultural quanto institucional no qual a economia opera. Um ponto crucial da argumentação de Veblen, conforme sublinhado por Diggins, é o processo de mudança institucional no curso do desenvolvimento.

Conforme a abordagem de D. Landes, também não se deve generalizar a ideia de adoção de técnicas e equipamentos mais avançados por parte dos “países seguidores” da Inglaterra, tendo sido lá empregados equipamentos já obsoletos (é sublinhada, portanto, a existência de diferenças entre os países, em função dos custos relativos dos fatores, das dimensões do mercado etc.). O autor observa que, quanto mais atrasadas as economias “arrastadas pela correnteza da industrialização”, maiores serão suas diferenças em relação a seus predecessores europeus no que tange à escassez de capital e abundância de mão de obra, e maior sua dependência em relação a conhecimentos técnicos importados, bem como sua dificuldade em desenvolver uma indústria própria de equipamentos (“adequados à sua situação”). Processo complexo, o desenvolvimento econômico, “sobretudo quando assume a forma da industrialização, afeta todos os aspectos da vida social e, por sua vez, é afetado por eles”; nesse sentido, Landes salienta que a teoria econômica, tradicionalmente, interessa-se pelos determinantes da transformação econômica, mas desconsidera seus efeitos não econômicos. (LANDES, [1969]2005, p. 582-583).

Como enfatizado por Frances Stewart, a técnica não é um fato neutro da vida, mas um aparato, feito pelo homem, de conhecimentos sobre métodos de produção e que está em constante mutação: “*How this apparatus is developed – by whom, where, for*

whom, and why – is of central importance in determining the possibilities open to underdeveloped countries, and the nature of their development” (STEWART, 1974a, p. 1). Nesse sentido, os países subdesenvolvidos teriam sido receptores passivos (bens importados, investimento direto de multinacionais e venda de tecnologia) de uma tecnologia que responde às necessidades dos países desenvolvidos. Ademais, Stewart chama a atenção para “a influência das tecnologias em uso sobre a estrutura social e econômica, assim como a influência de variáveis sociopolíticas sobre a escolha tecnológica”.³ Existe, segundo a autora, um processo que se autoperpetua, no qual as tecnologias criam uma estrutura econômica, social e política que impõe novas demandas do mesmo tipo de tecnologia. No que tange às companhias multinacionais, Stewart considera que variações de produtos e processos de produção são raros. A produção de artigos idênticos em países desenvolvidos e menos desenvolvidos justifica-se pela existência de um mercado para tais produtos nestes últimos. Nesse sentido, uma distribuição desigual da renda explicaria a existência de demanda por produtos sofisticados, bem como a intensa publicidade a eles associada.

Nas discussões pioneiras sobre a problemática do desenvolvimento, a percepção de que o aumento da quantidade de recursos destinados ao investimento produtivo não era condição suficiente para promover o crescimento autossustentado nas economias periféricas colocou em pauta a questão da alocação eficiente desses recursos. Emergia, assim, a problemática da escolha da técnica de produção entre as disponíveis, e também a necessidade de se garantir que a técnica correta fosse a escolhida pelos empresários (STEWART, 1974a). Como mostra M. Boianovsky (2013, p. 376), a Cepal compartilhava da ideia dominante nos anos 1950 de que a “acumulação de capital era a chave para o crescimento econômico”, e foi no âmbito dessa instituição que se realizou uma das primeiras discussões sobre tecnologia apropriada ou adequada. Contrariamente à abordagem neoclássica, que assumia a substituíbilidade entre capital e trabalho e ampla variedade de técnicas disponíveis para dada produção, Prebisch ([1951]2011b) já discutia, em 1951, os problemas referentes à alocação de recursos produtivos e escolha de técnicas, em estudo realizado pela Cepal.

Celso Furtado, com sua compreensão do subdesenvolvimento como um processo histórico específico, avança nessa discussão introduzindo a problemática da depen-

3. Cf. intervenção de F. Stewart em discussão publicada em Robinson (1979, p. 198).

dência tecnológica e cultural, fruto da inserção subordinada dos países periféricos no processo de difusão mundial da civilização industrial.

Neste artigo, buscamos destacar as reflexões feitas por Celso Furtado sobre o problema da absorção da tecnologia moderna pelos países subdesenvolvidos e suas relações com a reprodução de padrões de consumo dos países de industrialização avançada. Na segunda seção apresentam-se alguns elementos da abordagem de Furtado da adequação das técnicas modernas às condições de subdesenvolvimento e busca-se traçar paralelos entre a abordagem de Furtado dos problemas impostos pelo mimetismo de padrões de consumo nos países subdesenvolvidos e a abordagem da questão da tecnologia apropriada feita por Frances Stewart. Ambos os autores estão, nos anos 1970, tratando dos problemas relativos à tecnologia e ao subdesenvolvimento, e chegando a conclusões semelhantes quanto às relações entre a absorção da tecnologia estrangeira e a insuficiente absorção de mão de obra nos países subdesenvolvidos.⁴ Na terceira seção, colocamos em destaque uma discussão realizada entre Arghiri Emmanuel e Celso Furtado sobre o interesse de se aplicarem as técnicas mais modernas produzidas nos países desenvolvidos a fim de se promover a aceleração do desenvolvimento dos países periféricos. Nas considerações finais, busca-se sintetizar os elementos anteriormente apresentados, enfatizando-se o caráter abrangente da reflexão de Furtado sobre os problemas do subdesenvolvimento.

2. Alguns aspectos da questão tecnológica na obra de Furtado

Em texto cuja primeira versão data do início dos anos 1950, Furtado (1952, p. 15; 1961, p. 90) identificava o subdesenvolvimento como sendo uma característica das regiões “cuja produtividade aumenta ou poderia aumentar pela simples implantação das técnicas já conhecidas”, ao passo que, numa economia plenamente desenvolvida (e com plena ocupação de fatores), a produtividade só poderia ser aumentada com a introdução de novas técnicas. A escassez do fator capital era apontada como razão para uma

4. Não encontramos nas obras de C. Furtado referências diretas ao trabalho de F. Stewart, salvo a inclusão de seu livro *Technology and Underdevelopment* na bibliografia selecionada publicada ao fim de Furtado (1984).

utilização deficiente dos fatores de produção nas economias subdesenvolvidas: desperdiçava-se mão de obra devido à insuficiência de capital. Furtado (1961, p. 90-91) chamava a atenção para a “relativa fixidez dos coeficientes técnicos” (que seria “particularmente grande” no setor industrial) e para o fato de o desenvolvimento da tecnologia realizar-se “em função da disponibilidade de fatores e recursos dos países que lideram o processo de industrialização”. Se o problema do subemprego estrutural de fatores decorrente da absorção de técnicas não poderia ser contornado “senão através de um esforço de adaptação da tecnologia”, Furtado (1961, p. 91) ponderava, no entanto, que tal esforço “é tanto mais difícil quanto os países subdesenvolvidos carecem, via de regra, de indústria própria de equipamentos”.

Dessa forma, ao analisar os problemas enfrentados pelos países subdesenvolvidos em seu processo de industrialização, Furtado não identificaria as mesmas vantagens do atraso descritas por Gerschenkron para o caso das industrializações tardias na Europa. A ideia de que a primeira revolução industrial mudou o curso das subseqüentes (GERSCHENKRON, 1962, p. 41) é compatível com a abordagem de Furtado do processo de desenvolvimento; contudo, sua análise dos problemas da industrialização latino-americana colocaria em evidência a dificuldade, a partir de certo nível de atraso, de conformação de sistemas econômicos nacionais (FURTADO, 1974). Se Furtado (1973, p. 15) reconhece “que constituiu vantagem considerável ter acesso a uma tecnologia já experimentada”, ele chama a atenção, contudo, para o caráter específico de um processo de desenvolvimento no qual a tecnologia seja um fator exógeno, produzido para atender às necessidades de países que se defrontavam com escassez de mão de obra.⁵

A abordagem da Cepal do início dos anos 1950 não sustentava a ideia de “vantagem do atraso” decorrente de se ter à disposição as técnicas mais modernas e eficientes criadas pelos países já industrializados (BOIANOVSKY, 2013).⁶ Em 1950, ao analisar as

5. Furtado (1958b, p. 40) afirmava que “o progresso técnico não constitui um fator limitante do crescimento”, na medida em que os países subdesenvolvidos têm “à sua disposição a experiência técnica das economias mais desenvolvidas”. Ele chamava a atenção, no entanto, para a existência de outro aspecto – estudado pela Cepal – da questão da técnica que se encontra à disposição dos países subdesenvolvidos: “[a técnica] nem sempre corresponde às reais necessidades destes, pois essa técnica visa mais a economia de mão de obra (fator menos escasso) que a de capital”. E o desenvolvimento econômico consistia, segundo Furtado, “no aumento da produtividade física do conjunto da força de trabalho”.

6. Nas palavras de Prebisch ([1950]2011a, p. 219), os países de desenvolvimento industrial recente “desfrutaram, por um lado, da vantagem de encontrar nos grandes centros uma técnica que custou a estes muito tempo e sacrifício; no entanto, esbarraram, por outro lado, em todas as desvantagens inerentes ao fato de seguir com atraso a evolução dos acontecimentos”.

dificuldades impostas à industrialização latino-americana pelo alto coeficiente de capital por trabalhador requerido pela técnica moderna, Prebisch salientava que, no início da evolução industrial dos países centrais, “as inovações técnicas só puderam ir sendo introduzidas à medida que o aumento da produtividade, da renda e da poupança as fazia economicamente possíveis e convenientes” (PREBISCH, [1950]2011a, p. 219).

Prebisch já havia chamado a atenção para a necessidade de adaptar a técnica produtiva moderna, dado que as relações entre o capital disponível e a população economicamente ativa que caracterizam os grandes centros industriais são distintas daquelas observadas nos países menos desenvolvidos. Sendo a mão de obra relativamente escassa nos primeiros, o progresso tecnológico orientou-se neles “para o desenvolvimento de formas técnicas que, absorvendo muito capital, conseguem proporcionar uma economia significativa de mão de obra, além de aumentar a produção por unidade de capital” (PREBISCH, [1951]2011b, p. 255). Considerando a indivisibilidade dos equipamentos (em relação à economia de capital ou de trabalho), Prebisch afirma a necessidade de adaptação (e não mera transferência) da técnica moderna, por meio de reorientação da pesquisa tecnológica, às condições dos países menos desenvolvidos. Segundo ele, deve-se buscar “aumento máximo da produção, economizando mão de obra apenas na medida em que o capital disponível permitir absorvê-la em outras atividades”; constitui, portanto, “um desperdício do capital escasso investir uma parcela exagerada dele na redução do trabalho” (*id.*, p. 255).

Furtado (1958a) retoma a questão de se encontrar uso alternativo na economia para os fatores liberados pela técnica em seus “Comentários sobre estudos do professor Rosenstein-Rodan”. Furtado observa que a teoria do *big push*, que aponta o imperativo de um volume mínimo de investimentos para o desencadeamento de crescimento autossustentado em uma economia estacionária, não é corroborada pela experiência histórica. Rosenstein-Rodan teria ignorado, ao enfatizar a questão das indivisibilidades (na função de produção e na demanda), a necessidade de transformações sociais: a passagem de uma economia estacionária para uma economia em crescimento não se produz, alerta Furtado, sem mudança na forma de utilização do excedente de produção, o que exige transformações na distribuição do excedente entre as diferentes classes sociais. Nesse sentido, se os fatores liberados (no caso, a força de trabalho) não encontrarem uso alternativo na economia, a introdução de técnicas mais avançadas pode aumentar a produtividade marginal de determinados setores sem, no entanto, aumentar

a produtividade média do sistema. Furtado chama a atenção para a dimensão histórica da tecnologia, sublinhando que a evolução da técnica ocorreu no sentido da concentração de recursos. Por tal razão, a taxas de investimento semelhantes, um país subdesenvolvido contemporâneo (como o Brasil) não se mostrava capaz de superar as taxas de crescimento alcançadas no passado por um país como os Estados Unidos. Se Furtado não acreditava que a assimilação de técnicas superadas fosse capaz de promover maior crescimento nas economias subdesenvolvidas, ele afirmava, por outro lado, que a assimilação da técnica mais avançada engendraria maiores disparidades das produtividades físicas marginais entre os diferentes setores da economia. Segundo o autor, “[como] estas discrepâncias dificultam o processo de integração das economias subdesenvolvidas, elas entorpecem, conseqüentemente, todo o processo de seu desenvolvimento social e político” (FURTADO, 1958a, p. 124). Furtado sustentava, no entanto, que a assimilação da técnica mais avançada era “condição indispensável ao crescimento, não importa qual o grau de desenvolvimento” de um país (*id.*, p. 125).

Observando os efeitos da presença crescente de grandes empresas internacionais no processo de industrialização das economias latino-americanas, Furtado passa a enfatizar, sobretudo a partir de meados dos anos 1960, o agravamento das deformações estruturais características do subdesenvolvimento. Como consequência de sua “forma de inserção no sistema de divisão internacional do trabalho que surgiu com a revolução industrial”, os países subdesenvolvidos caracterizam-se pela assimilação prioritária do progresso tecnológico sob a forma de modificações nos padrões de consumo, em detrimento de transformações dos processos produtivos. Daí decorre que na fase de industrialização das estruturas subdesenvolvidas, “o nível tecnológico correspondente aos padrões de consumo, isto é, ao nível de *modernização*, restringe a difusão do progresso tecnológico, isto é, sua generalização ao conjunto das atividades produtivas” (FURTADO, 1972, p. 11). O avanço do processo de modernização determinaria, portanto, o nível de capitalização em que se apoiaria a industrialização. Incompatível com o nível de renda de um país subdesenvolvido, a exigência de elevado nível de capitalização implicaria que a industrialização beneficiaria apenas uma minoria da população, com conseqüências sobre a produtividade industrial (em razão das reduzidas dimensões do mercado).

Furtado sustenta que, para a absorção do subdesenvolvimento, é necessário que se avance na direção da homogeneização tecnológica do sistema produtivo. Desse modo, adquire fundamental importância a orientação do progresso tecnológico (no sentido

de maior ou menor dotação de capital por trabalhador). Furtado (1972, p. 13) alerta para o fato de que a “maleabilidade do capital” é uma “ficção teórica”: a orientação do progresso técnico determina o grau de absorção de mão de obra por unidade de investimento, que não pode, portanto, ser arbitrariamente estabelecido. No Brasil, “um perfil de demanda caracterizado por um desnível considerável entre os padrões de consumo da massa e os de uma pequena minoria” (FURTADO, 1972, p. 30) condicionaria a estrutura industrial. Em razão da concentração da renda, tenderiam a ser privilegiadas nas decisões de investimento industrial a introdução de novos produtos e a diversificação do consumo, em detrimento da difusão de padrões de consumo já conhecidos. A minoria de altas rendas, apta a acompanhar a evolução do consumo de países ricos, pode apresentar, num país de grande população como o Brasil, dimensão suficiente para a obtenção de economias de escala, canalizando os recursos disponíveis para investimento para a produção de certos bens duráveis de consumo. A concentração da renda agrava, portanto, um dos traços característicos do subdesenvolvimento, que é a disparidade entre os níveis de consumo de diferentes grupos da população (FURTADO, 1972, p. 31).

O “subdesenvolvimento está ligado a uma maior heterogeneidade tecnológica, a qual reflete a natureza das relações externas desse tipo de economia” (FURTADO, 1974, p. 22). Como Furtado salienta, ganhos de produtividade no âmbito de vantagens comparativas no comércio internacional permitiram o aumento do excedente econômico em regiões exportadoras de produtos primários, sem a exigência de modificações maiores nas técnicas de produção em uso nessas regiões. É a orientação dada a esse excedente adicional que “dá origem à linha divisória entre desenvolvimento e subdesenvolvimento” (*id.*, p. 26). Ao terem aumentada sua capacidade para importar, países periféricos puderam se inserir na civilização industrial por meio da adoção de novos padrões de consumo que incorporavam o processo de acumulação e o progresso técnico em curso no centro do sistema econômico mundial (FURTADO, 1974). Subsequentemente, a industrialização periférica tenderia “a reproduzir em miniatura sistemas industriais apoiados num processo muito mais amplo de acumulação de capital” (FURTADO, 1974, p. 27).⁷ Como Furtado sintetiza:

7. Sobre as implicações da participação de firmas multinacionais nesse processo, na abordagem de Furtado, ver BIANCONI; MINDA, 2014.

Na fase de industrialização substitutiva, a extrema disparidade entre os níveis (e o grau de diversificação) do consumo da minoria modernizada e da massa da população deverá incorporar-se à estrutura do aparelho produtivo. (...) Ademais, se se tem em conta que a situação de dependência está sendo permanentemente reforçada, mediante a introdução de novos produtos (cuja produção requer o uso de técnicas cada vez mais sofisticadas e dotações crescentes de capital), torna-se evidente que o avanço do processo de industrialização depende de aumento da taxa de exploração, isto é, de uma crescente concentração da renda (FURTADO, 1974, p. 88).

Ao tomar parte em discussões sobre a pertinência do estímulo à adoção de técnicas mais modernas com o objetivo de acelerar o desenvolvimento de uma economia subdesenvolvida, Furtado enfatizaria o problema da adoção de padrões de consumo não generalizáveis ao conjunto da população e que exigiriam reiterada concentração de renda nesses países. Seu foco não seria, portanto, o problema do “desequilíbrio ao nível dos fatores” ou da inadequação da tecnologia absorvida em relação à disponibilidade de capital e trabalho nas economias subdesenvolvidas. Pode-se dizer que, para Furtado, são inadequados os padrões de consumo adotados por minorias que dispõem de ampla parcela da renda em tais países, na medida em que implicam a canalização dos escassos recursos disponíveis para investimento a setores capital-intensivos, o que, por sua vez, realimenta o próprio processo de concentração da renda. Em relação à ideia de inadequação da tecnologia absorvida pelos países periféricos, Furtado (1974, p. 87) salienta que tal abordagem “[ignora] o fato de que os bens que estão sendo consumidos não podem ser produzidos senão com essa tecnologia, e que às classes dirigentes que assimilaram as formas de consumo dos países cêntricos não se apresenta o problema de optar entre essa constelação de bens e uma outra qualquer”.

2.1 Tecnologia apropriada e padrões de consumo: aproximações entre as abordagens de Celso Furtado e Frances Stewart

O processo de industrialização em condições de dependência tecnológica, que exige o transplante de técnicas criadas em outros contextos históricos – e a adaptação das estruturas locais a essas técnicas –, engendraria crescente heterogeneidade social em países com grau inferior de acumulação nas forças produtivas. Nesses países, portan-

to, o aumento da produtividade do trabalho engendrado pela acumulação, diferentemente do ocorrido nos países centrais, não resultaria em valorização da força de trabalho, ou seja, em difusão social dos frutos do aumento de produtividade (FURTADO, [1978]2008).⁸

Frances Stewart (1978) lembra que diversos autores, como Rostow, enfatizaram que altas taxas de investimento seriam uma pré-condição para o desenvolvimento. A autora salienta, todavia, que características do subdesenvolvimento podem ser exacerbadas por questões tecnológicas com a aceleração das taxas de investimento. Na mesma linha da argumentação de Furtado, Stewart considera que a tecnologia, sendo concebida nos países desenvolvidos de acordo com as características de seus sistemas econômicos, apresenta-se geralmente como fator exógeno para os países subdesenvolvidos. Considerando-se a dinâmica da mudança tecnológica nos países avançados, a tendência, salienta a autora, é de substituição de produtos antigos por novos conforme cresça o nível de renda nesses países; para os países subdesenvolvidos, essa tendência representaria crescente desconexão entre a tecnologia e as necessidades do país, sendo, contudo, a única tecnologia eficiente disponível para a produção de tais bens.

Como mostra Stewart, se o emprego de tecnologias tradicionais pode ser viável para atender a necessidades básicas da população (como alimentação, vestuário e habitação), a produção de bens que compõem o padrão de consumo dos países avançados exigirá o uso de tecnologias avançadas. O que se pretende produzir determina, portanto, a forma como a produção será realizada, ou seja, a técnica a ser escolhida. Tecnologias obsoletas, que poderiam ser mais intensivas em trabalho, quando ainda disponíveis para aquisição, corresponderiam a bens também obsoletos. Há, portanto, pouco espaço para tecnologias “alternativas”: na medida em que o padrão da demanda está determinado pelo progresso tecnológico que tem lugar nos países desenvolvidos, a tecnologia requerida está de antemão definida (STEWART, 1974b; LALL; STREETEN, 1977; FURTADO, 1974).

O problema da distribuição de renda é apontado por Stewart como sendo fundamental tanto para a modificação da tecnologia do setor moderno quanto para a melhoria da

8. Vale destacar que Prebisch (1981, p. 208), em sua crítica ao caráter imitativo do capitalismo periférico, afirmava a necessidade de se aproveitar a herança científica, tecnológica e cultural em constante renovação com um “*sentido de adaptación creadora*”, visando a “*crear formas propias y auténticas para influir deliberadamente y con claros objetivos sobre las fuerzas del desarrollo*”.

tecnologia do setor tradicional. A questão da tecnologia apropriada envolveria, assim, produtos apropriados (e formação de mercado para tais produtos), bem como técnicas apropriadas: *“Policy towards technology then becomes an important instrument of policy towards income distribution, as well as the other way round”* (STEWART, 1974b, p. 30).

Stewart (1974b; 1978) chama a atenção para o fato de que as técnicas projetadas para países ricos correspondem às necessidades e aos níveis de investimento per capita disponíveis nesses países; aos baixos níveis de poupança *per capita* verificados nos países subdesenvolvidos corresponderão, portanto, recursos escassos para o financiamento dos investimentos. A autora mostra, para uma seleção de países, a porcentagem da força de trabalho que pode ser empregada no setor moderno da economia (com técnicas projetadas para países desenvolvidos). No caso do Brasil, em 1970, dada a taxa de poupança per capita, 11% da força de trabalho poderiam ser empregados com uma tecnologia semelhante à dos Estados Unidos (STEWART, 1978, p. 72). Considerando a concentração de investimentos no setor moderno, a distância entre as produtividades do trabalho nos setores moderno e tradicional da economia e suas consequências em relação às disparidades nos níveis de salários entre os dois setores, Stewart (1978, p. 74) afirma que *“a dualistic pattern of development is an inevitable feature of adopting rich-country technology in poor countries”*. A presença de salários mais elevados no setor moderno da economia acabaria por restringir os benefícios das técnicas mais modernas aos trabalhadores deste setor; a concentração da renda e as disparidades entre os níveis de consumo dos diferentes grupos da população incitariam futuros investimentos em “técnicas inapropriadas”. Sobre a adoção de técnicas alternativas, que permitam maior uso do fator trabalho, Stewart sustenta que sua eficiência dependeria de serem introduzidas “como um sistema”, dado que *“in a society which has already adopted inappropriate technology, alternative techniques tend to appear inefficient, and, even where apparently efficient, they are often rejected in favour of the further use of inappropriate techniques”* (STEWART, 1978, p. 110).

De modo similar ao afirmado por Furtado (1982), Stewart sustenta que a dependência tecnológica, derivada dos desequilíbrios tecnológicos em nível mundial, impede que se alcance uma genuína independência nos países subdesenvolvidos. No entanto, se não parecia haver ampla gama de tecnologias alternativas disponível, mais adequadas à disponibilidade de fatores de produção dos países periféricos, tampouco existiria um determinismo tecnológico impedindo qualquer adaptação às condições

locais. Stewart afirma que, espontaneamente, pouco esforço será dedicado à criação de tecnologias mais apropriadas. No entanto, corretas condições econômicas e sociais podem ser estabelecidas para o dinamismo tecnológico, que incluem, segundo a autora, atitudes como considerar a tecnologia estrangeira como fonte de novas ideias e não somente como um produto final.

A abordagem de F. Stewart sobre a questão tecnológica converge, assim, em muitos pontos, com a de Furtado, notadamente ao enfatizar que a escolha de técnicas é estritamente relacionada às necessidades a serem satisfeitas. Diferentemente do caso de uma produção visando a acompanhar os padrões de consumo dos países avançados, no que concerne à satisfação de necessidades básicas da população haveria ampla gama de tecnologias alternativas, mais “apropriadas”, à disposição dos países periféricos. Nesse caso, mudanças estruturais seriam necessárias a fim de promover alterações tanto do lado da demanda quanto da oferta: o consumo de “produtos apropriados” deveria ser estimulado (o que requer distribuição mais igualitária da renda); mais investimentos em pesquisa e desenvolvimento deveriam ser realizados, buscando-se maior independência tecnológica. Portanto, a abordagem de F. Stewart do problema da escolha de técnicas, de modo similar às reflexões de Furtado, concentra-se em ações de natureza eminentemente política, indo além da ênfase na questão dos preços relativos do capital e do trabalho nas economias subdesenvolvidas.

3. Sobre a adoção de tecnologias avançadas nos países subdesenvolvidos: um debate entre Furtado e Emmanuel

Uma interessante oportunidade para melhor se compreender a posição de Furtado sobre a questão da adequação da tecnologia moderna à solução dos problemas do subdesenvolvimento é encontrada em seus comentários a um estudo de Arghiri Emmanuel (1982) apresentado num colóquio organizado em Paris, em 1980,⁹ sobre transferência de tecnologia aos países em desenvolvimento.

9. Colóquio sobre Transferência de Tecnologia aos Países em Desenvolvimento, organizado pela EADI (European Association of Development Research and Training Institutes) e pelo IEDES (Institut d'Étude du Développement Économique et Social - Université de Paris I), realizado em Paris, no dia 10 de outubro de 1980.

Emmanuel discute nesse estudo o interesse da escolha de tecnologias modernas para o processo de industrialização de um país subdesenvolvido, sem incluir em suas preocupações a crítica a modelos de consumo específicos. Concentrando-se exclusivamente na questão “como produzir”, Emmanuel (1982, p. 19) deliberadamente toma como fato dado o problema “o que produzir e consumir” – questão primordial nas reflexões de Furtado. Em sua resposta às críticas a ele dirigidas por Daniel Théry (1981), Emmanuel (1981, p. 886) precisa: “[seu] livro não se interessa nem pelo consumo apropriado, nem pela “produção” apropriada. Ele se interessa pela *técnica apropriada*, o modelo de consumo e o da divisão internacional do trabalho estando dados”.¹⁰

Para Emmanuel, a difusão internacional da tecnologia é um atalho e um acelerador de desenvolvimento (que, para ele, não é distinto do crescimento).¹¹ A busca por um desenvolvimento tecnológico “autocentrado”, capaz de liberar os países subdesenvolvidos da dominação e da exploração estrangeiras, teria o efeito de excluir-lhes a possibilidade de alcançar os países do centro. O autor considera que, apenas ao disporem da mesma tecnologia dos países desenvolvidos (qualitativamente e quantitativamente), os países em desenvolvimento terão alcançado verdadeira autonomia ou independência. A via a ser por eles empreendida deveria, portanto, ser a transferência e a utilização do acervo tecnológico dos países desenvolvidos. As firmas multinacionais aparecem, assim, como o melhor meio para a industrialização acelerada de um país em desenvolvimento (EMMANUEL, 1982, p. 55). Para Emmanuel (*id.*, p. 109), não há razão para a assimilação entre a imposição de modelos de consumo e a produção realizada por firmas multinacionais, entendendo que estas se engajavam na produção local de bens que seriam de toda forma consumidos por meio de importações.

As máquinas, segundo Emmanuel, são apenas um meio; concebê-las ou produzi-las não deve ser a preocupação primordial de um país em desenvolvimento, mas, sim, aquilo que pode ser produzido por meio de sua utilização. A crítica de Emmanuel (1982, p. 102) à necessidade de escolha de técnicas intensivas em trabalho é ilustrada

10. Carlos Ominami (1982, p. 117) critica a natureza exclusivamente técnica da análise de Emmanuel, baseada na produtividade do capital, quando “uma reflexão econômica supõe uma visão de conjunto pois é na determinação do modo de produzir os bens que se estimam necessários, ou seja, na articulação econômica da tecnologia, que se encontram as bases do verdadeiro debate”.

11. Em sua réplica aos comentários de Furtado a seu texto, Emmanuel (1982, p. 142) esclarece que emprega o termo *desenvolvimento* como simples abreviação de *desenvolvimento das forças produtivas*, que remete à produtividade do trabalho, “única grandeza pertinente para medir o bem-estar material de uma sociedade”.

pelo exemplo dos Estados Unidos, que teriam se desenvolvido, na primeira metade do século XIX, com o emprego maciço de técnicas modernas (“nem *autônomas* nem *nacionais*”). Ademais, salienta o autor, a produção de técnicas novas não poderia ser alcançada por um país subdesenvolvido antes do domínio das técnicas importadas.

Em relação à proporção de fatores de produção – dada a mobilidade do capital no plano internacional –, Emmanuel (1982, p. 82) considera que optar por técnica menos intensiva em capital não corresponderia a economizar o capital do país para outros usos, mas a economizar o capital de outros. Quanto ao fator trabalho, as técnicas avançadas seriam as únicas que permitiriam aos países com baixos salários sair de seu subdesenvolvimento. O problema da escolha de técnicas estaria na correlação entre as relações Produto/Trabalho e Produto/Capital: deve-se, segundo o autor, visar à maximização do produto, posto que a maximização do emprego não pode constituir um fim em si. Para Emmanuel, não se pode considerar como ilimitada a oferta de trabalho, pois esse fator é biologicamente limitado no longo prazo. Já o capital pode ser limitado no curto prazo, mas é ilimitado no longo prazo. Desse modo, no longo prazo, a riqueza da comunidade seria função exclusiva da quantidade e da qualidade dos equipamentos. Emmanuel (1982, p. 100) defende, portanto, que o objetivo seja maximizar o produto social, por meio de técnicas capital-intensivas, mesmo que empregando reduzida parcela da população (que seria capaz de produzir bens suficientes para serem distribuídos a todos).¹²

Em relação à existência de técnicas alternativas para produções similares, Emmanuel (1982, p. 104) salienta que a única opção seria a utilização de máquinas mais intensivas em trabalho da geração precedente, a serem buscadas no mercado de usados; todavia, tal opção não lhe parecia ser do interesse dos próprios países subdesenvolvidos. O autor coloca em dúvida a própria existência (ou possibilidade de criação) de “técnicas sob medida”, mais intensivas em trabalho do que as usadas pelas multinacionais, para eventuais estratégias alternativas de industrialização. Ademais, Emma-

12. A proposição de Emmanuel se aproximaria, segundo D. Théry (1981, p. 880), de “um dualismo com assistência mágica”. Théry observa que, tendo tomado como referência apenas o trabalho de A. Sen de 1960 (*Choice of Techniques*), sem ter acompanhado a evolução subsequente do pensamento desse autor (Sen, *Employment, Technology and Development*, 1975), Emmanuel não teria levado em conta, ao fazer tal afirmação sobre o emprego, a tripla dimensão do acesso ao trabalho produtivo destacada por Sen: meio de produção, meio de acesso à repartição da renda e meio de ser reconhecido. A esse respeito, Sen (2000, p. 35) afirma: “o desemprego não é meramente uma deficiência de renda que pode ser compensada por transferências do Estado (...); é também uma fonte de efeitos debilitadores muito abrangentes sobre a liberdade, a iniciativa e as habilidades dos indivíduos”.

nuel (1982, p. 112) contesta a racionalidade de se empregar extensivamente o labor humano para a produção de bens que poderiam ser produzidos em quantidade suficiente com menos desperdício ou desvalorização do fator humano.

Em suma, Emmanuel não acredita na existência de dependência tecnológica, na medida em que o mercado da tecnologia seria um *buyer's market*. Contra os que sustentam a não neutralidade da tecnologia, ou seja, que esta carrega as relações de produção da formação social em que foi produzida, Emmanuel (1982, p. 114-115) argumenta que, conforme o mesmo raciocínio, uma tecnologia nativa seria portadora de relações sociais bem mais “inumanas e retrógradas”; para ele, o discurso sobre a “autenticidade cultural nacional” seria um “álibi do atraso” e dos que dele se beneficiam. Conforme sua argumentação, a cultura deriva da tecnologia de que se dispõe, de forma que não faria sentido buscar-se uma tecnologia própria a determinada cultura: “Uma tecnologia ‘apropriada’ aos países subdesenvolvidos seria uma tecnologia subdesenvolvida, isto é, uma tecnologia que congela e reproduz o subdesenvolvimento” (EMMANUEL, 1982, p. 114).

A questão da tecnologia é abordada de modo diferente por Furtado, na medida em que sua preocupação é o processo de desenvolvimento, entendido como um fenômeno global que envolve mudanças estruturais. As coletividades humanas concernidas por tal processo devem, segundo Furtado (1966, p. 21), participar e estar preparadas para as necessárias mudanças de estrutura. Em relação à técnica, o autor define: “Uma técnica nasce sempre de uma necessidade concreta. Em face de um problema real, concebem-se e preparam-se as ferramentas que sejam aptas a resolvê-lo” (*id.*, p. 22). Ademais, Furtado (1970, p. 116) chama a atenção para o fato de que uma tecnologia poder ser, ao mesmo tempo, “racional ao nível da empresa e irracional ao nível da coletividade”. Desperdício de recursos e bloqueios ao crescimento emergiriam, em países subdesenvolvidos, dessa contradição entre critérios de produtividade social e de produtividade ao nível da empresa. Haveria, assim, tecnologias que são “falsamente modernas para um país subdesenvolvido” (*ibid.*), na medida em que economizam mão de obra e são dispendiosas em capital.

O livro de Emmanuel foi alvo de diversas críticas, especialmente da parte de estudiosos dos problemas do então chamado Terceiro Mundo, como testemunha a controvérsia que tem lugar na *Revue Tiers Monde* entre o autor e D. Théry. Théry contesta a ideia de que as firmas multinacionais seriam a grande chance para um “atalho

tecnológico” para os países subdesenvolvidos. Apoiando-se, entre outros, no trabalho de F. Stewart (1978), Théry chama a atenção para a necessidade de “produtos mais apropriados” às condições encontradas nos países subdesenvolvidos, a fim de se evitar que os escassos recursos disponíveis esgotem-se na imitação do estilo de consumo ocidental (em que se destaca o peso da publicidade) e em um estilo tecnológico de produção ligado à estratégia das multinacionais. Ao associar a tecnologia *apropriada* a uma tecnologia arcaica, obsoleta, *subdesenvolvida*, Emmanuel estaria, segundo Théry (1981, p. 883), divulgando “uma mensagem política contrária ao progresso para um outro desenvolvimento pois encoraja o status quo da transferência tecnológica mimética”.

Em seus comentários à intervenção de Emmanuel no colóquio acima referido, Celso Furtado (1982) exprime profundas divergências em relação à ideia de que o acesso ao progresso técnico difundido pelas empresas multinacionais poderia representar uma solução aos problemas do desenvolvimento dos países periféricos.

Furtado observa que a tecnologia – ou os conhecimentos sobre um conjunto de técnicas – está presente em toda forma de comportamento racional do homem, na medida em que este busca o meio mais eficaz para atingir determinado objetivo. Portanto, estando a ação racional relacionada a objetivos a serem atingidos, as técnicas (que pertencem à lógica dos meios) são precedidas pela definição dos fins da ação humana. Furtado lembra que a produção de bens é um fenômeno social, a ser considerado no âmbito de uma estrutura social que condiciona as necessidades a serem satisfeitas. A tecnologia não pode, portanto, ser isolada de seu contexto histórico, uma vez que as necessidades não surgem espontaneamente, mas são, majoritariamente, “o reflexo de uma estrutura de dominação social” (FURTADO, 1982, p. 130).

A tecnologia dominante é, como salienta Furtado, marcada pelas condições particulares – que não são universais – do desenvolvimento do capitalismo nos Estados Unidos (salários elevados, mercado de dimensões continentais e grande consumo de recursos naturais). Nesse sentido, uma tecnologia concebida de acordo com as características de uma estrutura social determinada, ao ser introduzida numa sociedade dependente, criaria novas necessidades, segundo um processo de “modernização”. Trata-se de uma forma de difusão da tecnologia inscrita num sistema de divisão internacional do trabalho que comporta dissimetrias consideráveis. Segundo Furtado, o papel das multinacionais na orientação do desenvolvimento das economias perifé-

ricas deve ser considerado desse ponto de vista, que permite que se compreenda o fenômeno da dependência externa. Tomando o exemplo do Brasil, Furtado salienta que a industrialização, a diversificação considerável do sistema de produção e o crescimento econômico sustentado por décadas não foram capazes de promover as modificações sociais que acompanham o desenvolvimento, mantendo-se os baixos salários de base e a existência de grandes massas subempregadas. Os traços essenciais da dependência teriam sido conservados, com acentuação das clivagens sociais e da concentração da renda.

Retomando pontos já presentes em sua obra da segunda metade dos anos 1960 (FURTADO, 1973), Furtado (1982, p. 131) lembra que a homogeneização tecnológica crescente observada nos países centrais, num processo marcado por fusão de mercados e concentração do poder econômico em escala internacional, “produziu-se sob a tutela política dos Estados Unidos, cujos interesses econômicos tiveram papel dominante na orientação do desenvolvimento, pelo mundo todo”. Se Furtado (1982, p. 132) não discorda da afirmação de Emmanuel de que os modelos dos países desenvolvidos se parecem, tendo havido homogeneização crescente de suas tecnologias, ele questiona o caráter de “fatalidade histórica” desse modelo: “o mundo estava condenado a privilegiar uma tecnologia que provoca um formidável desperdício de recursos não-renováveis?”.

Vale a pena chamar a atenção para a discussão suscitada pela ideia de que o Japão teria constituído um caso de superação da barreira do subdesenvolvimento após a conformação da clivagem centro-periferia (EMMANUEL, 1982, p. 41). Para Emmanuel, o Japão não se teria oposto à tecnologia ocidental, mas, sim, empenhado-se em absorvê-la. Ademais, Emmanuel (1982, p. 40) salienta que os países que se desenvolveram após a Inglaterra não o fizeram pela adoção de uma tecnologia “original”, como lhe parecia estar sendo preconizado aos países subdesenvolvidos, notadamente por autores “dependentistas”. Emmanuel considera que, por meio de imitação da tecnologia ocidental, o Japão ter-se-ia capacitado para empreender subsequentemente suas próprias pesquisas técnicas e científicas e para a inovação.

Entretanto, para Furtado, com base em seus conhecimentos sobre o desenvolvimento japonês (especialmente através de trabalhos com os quais teve contato em discussões no âmbito da Universidade das Nações Unidas), o Japão foi um país pobre, porém, “nunca teve uma economia propriamente subdesenvolvida” (FURTADO, 1982,

p. 132). Nesse país, buscou-se a construção de um sistema industrial integrado, com as indústrias de base tendo papel decisivo, e o Estado tendo por objetivo a preservação da independência nacional; nunca houve, portanto, transferência total de tecnologia ocidental, mas adaptação ao que existia anteriormente na economia japonesa. Já em uma economia subdesenvolvida típica, explica Furtado (1982, p. 132), “a inserção no sistema de divisão internacional do trabalho impede qualquer diversificação das estruturas de produção”.

Evocando sua própria prática dos problemas do desenvolvimento, Furtado (1982, p. 133) afirma o interesse (contestado por Emmanuel) de se “desempacotar” [*dépaqueter*] a tecnologia, considerando essencial que o país tenha pleno conhecimento do que está comprando, inclusive para discernir o que é capaz de fabricar localmente.

Quanto às formas de acesso à tecnologia moderna, Furtado contradiz a posição de Emmanuel, considerando que a instalação de filiais é a forma preferencial de ação das multinacionais. Emmanuel argumenta que a exportação (venda) da tecnologia permite à firma atingir diretamente seu objetivo, ao passo que investir seus capitais na abertura de uma filial para explorar localmente seu *savoir-faire* implica riscos. Ao contrário, Furtado afirma que as multinacionais preferem investir diretamente, inclusive porque obtêm capitais no país de implantação (poupança local).

Furtado e Emmanuel discordam também em relação à possibilidade de evolução para uma identidade de interesses entre o país de implantação e a firma multinacional. Sem ignorar que a estratégia global da firma multinacional pode se sobrepor aos interesses do país de implantação, Emmanuel (1982, p. 53) considera que a firma multinacional “acaba apostando no desenvolvimento econômico do país no qual engajou seus capitais”.

Quanto à possibilidade de apropriação pelo país de implantação de uma tecnologia controlada por firma multinacional, Furtado salienta que ela apenas seria comprovada se o país se tornasse capaz, em função dos objetivos de sua própria política de desenvolvimento, de criar novas técnicas (equipamentos e produto final). Tal não parece ser a preocupação da argumentação desenvolvida por Emmanuel que, como visto anteriormente, concentra-se na maximização do produto final proporcionado pela absorção de tecnologias modernas.

Furtado deixa claro que a ideia de “autarquia tecnológica” não está presente em sua argumentação, e sustenta a importância de se ter acesso a todas as formas de cria-

ção tecnológica. Emmanuel havia desqualificado a possibilidade de independência tecnológica, sobretudo da parte dos países subdesenvolvidos, lembrando que, no mundo atual, a maioria das inovações é impulsionada pela demanda do mercado. Furtado, por sua vez, chama a atenção para o imperativo de os países subdesenvolvidos terem acesso à produção de tecnologia, por meio de suas próprias instituições de pesquisa e empresas, de modo a poderem eles mesmos identificar suas necessidades e ter pleno conhecimento daquilo que compram.¹³ Fiar-se, para tais resultados, na ação das empresas multinacionais seria, segundo Furtado (1982, p. 135), “pura ingenuidade”.

Em outro colóquio sobre o tema “multinacionais e desenvolvimento”, em 1977, do qual Emmanuel também participa (tratando de escolha de técnicas e firmas multinacionais), Furtado propõe um alargamento do debate para além do problema das técnicas empregadas pelas multinacionais nos países periféricos. Ressaltando que a inovação em produtos marca a política concorrencial das multinacionais (o que as habilita a conquistar partes de mercado e a praticar preços administrados), Furtado alerta para o problema da imposição de padrões de consumo ligados às técnicas empregadas por tais empresas. Para o autor, a abordagem do problema da técnica deve partir da definição de “o que se deve produzir para as necessidades do país” (isso predetermina a escolha das técnicas); portanto, “[uma] vez fixado o objetivo de produção, o processo técnico é apenas um meio para alcançá-lo” (ver LANZAROTTI, 1978, p. 429-430; BIANCONI; MINDA, 2014). Em análises anteriores, Furtado já salientava o desinteresse de se conservarem tecnologias antigas num contexto de aceleração do progresso tecnológico, e afirmava:

O problema essencial é saber se a assimilação da tecnologia vai criar uma distorção na repartição da renda, se vai aumentar a taxa de lucro em detrimento da economia nacional e do balanço de pagamentos. É um problema técnico a ser resolvido. Saber qual é a tecnologia mais racional numa situação dada é um problema bastante simples, se a decisão pode ser tomada pelos centros de decisões nacionais (FURTADO, 1970, p. 116).

13. Vale lembrar que Furtado (1968, p. 48) já havia chamado a atenção para esse ponto, afirmando que “o progresso tecnológico é a verdadeira fonte do desenvolvimento, razão pela qual o objetivo de toda política econômica deverá ser facilitar a sua assimilação e promover a sua adaptação e criação dentro do país”. Em outra ocasião, Furtado (1970, p. 114) precisa que o desenvolvimento “é essencialmente um problema de difusão da tecnologia”, sendo questões primordiais as condições de transmissão, assimilação e controle da tecnologia.

A origem da divergência entre os pontos de vista de Furtado e Emmanuel sobre a pertinência de utilizarem-se técnicas avançadas na industrialização periférica, apesar do subemprego presente nesses países, encontra-se na própria concepção de subdesenvolvimento dos autores. Para Emmanuel (1982, p. 101), a situação de subemprego dos países subdesenvolvidos seria quantitativamente e qualitativamente semelhante à dos atuais países desenvolvidos “às vésperas de sua revolução industrial, ou mesmo numa primeira fase desta”. Furtado (1982, p. 135) contesta firmemente tal concepção, que busca explicar o desenvolvimento do capitalismo isolando-o de sua história: “Como imaginar que os países subdesenvolvidos assemelham-se aos países desenvolvidos de antes da Revolução Industrial? Quando justamente suas estruturas foram moldadas pelo sistema da divisão internacional do trabalho, sob estreita tutela das economias tecnologicamente avançadas...”

Em inúmeras ocasiões ao longo de sua obra, Furtado busca precisar sua concepção do subdesenvolvimento, especialmente situando-o no quadro das relações econômicas internacionais. Em *O mito do desenvolvimento econômico*, por exemplo, Furtado (1974, p. 22) salienta as dificuldades para se captar a natureza do subdesenvolvimento e afirma: “Mas se algo sabemos com segurança é que o subdesenvolvimento nada tem a ver com a idade de uma sociedade ou de um país”. Mais adiante, ao abordar a industrialização periférica realizada sob controle de grandes empresas, o autor mostra que se trata de processo qualitativamente distinto tanto da industrialização pregressa quanto daquela em curso nos países do centro:

O dinamismo econômico no centro do sistema decorre do fluxo de novos produtos e da elevação dos salários reais que permite a expansão do consumo de massa. Em contraste, o capitalismo periférico engendra o mimetismo cultural e requer permanente concentração da renda a fim de que as minorias possam reproduzir as formas de consumo dos países cênicos. (FURTADO, 1974, p. 45).

Furtado conclui seus comentários críticos a Emmanuel (1982) reiterando a importância da compreensão da evolução histórica da sociedade capitalista e o papel essencial nela desempenhado pelas massas de trabalhadores. Furtado (1982, p. 136) enfatiza o papel da força de trabalho na orientação da inovação técnica e na homogeneização do mercado consumidor e, portanto, o importante papel desempenhado pelas confrontações sociais na morfogênese do capitalismo atual.

Pode-se notar que os dois autores não compartilham da mesma visão do subdesenvolvimento, na medida em que Emmanuel, ao adotar uma visão linear do desenvolvimento, rejeita a ideia de dependência tecnológica e aborda a questão da tecnologia sem maiores considerações sobre as estruturas sociais locais e as relações de dominação em nível internacional. Já para Furtado, que insere a compreensão do subdesenvolvimento nas relações econômicas internacionais, a busca por certa autonomia tecnológica – na medida em que esta se relaciona ao grau de autonomia de decisões do país, fundamental para qualquer política de desenvolvimento – não pode ser negligenciada na discussão sobre a absorção de tecnologias estrangeiras.

4. Considerações finais

Ao estudar a dinâmica da demanda e o processo de modernização na reprodução do subdesenvolvimento, Furtado chega à ideia de dependência tecnológica e cultural (FURTADO, 1987; 1998). Subdesenvolvimento e dependência cultural são, portanto, problemas correlatos do ponto de vista do autor, na medida em que a adoção mimética de padrões de consumo de países com níveis de acumulação superiores tem como contrapartida a concentração da renda e a persistência da heterogeneidade social. As possibilidades de utilização dos recursos da tecnologia moderna, com a manutenção do controle sobre os fins últimos de uma sociedade, ou seja, conservando-se sua autonomia de decisão, embasam suas reflexões, especialmente em sua obra produzida a partir de medos dos anos 1970.

Ao avançar no estudo da problemática do subdesenvolvimento, Furtado (1978, 1984) apontará a necessidade – denunciando o falso neutralismo das técnicas – de se desvelar a dimensão de criação de valores substantivos do desenvolvimento. A luta contra a dependência apresenta-se, assim, como uma busca por outras formas de desenvolvimento que impliquem capacidade criativa própria e não simplesmente a transmissão de valores culturais vindos do exterior.

O presente artigo buscou, por meio da retomada de aspectos do tratamento de Furtado da questão tecnológica nos países subdesenvolvidos, contribuir para a compreensão da importância do problema da dependência tecnológica e cultural, rela-

cionada ao mimetismo de padrões de consumo, no pensamento do autor. Procurou-se brevemente situar a problemática da absorção de tecnologias no processo de desenvolvimento, dando-se destaque às reflexões iniciais realizadas no âmbito da Cepal sobre o problema da absorção de tecnologias importadas nos países subdesenvolvidos, que estariam fortemente presentes na teorização de Furtado sobre o subdesenvolvimento. A abordagem da questão tecnológica na obra de Furtado foi complementada pela identificação de preocupações comuns às obras desse autor e de Frances Stewart sobre o caráter subordinado da escolha de técnicas aos padrões de consumo incorporados nos países subdesenvolvidos. Os pontos de convergência encontrados nas reflexões dos autores sobre os limites de adaptação da tecnologia moderna a contextos históricos distintos permitiram colocar em destaque a necessidade de decisões no campo político, a fim de se romper o círculo vicioso de reprodução de padrões de consumo e concentração da renda em países marcados pela dependência tecnológica e cultural. Finalmente, através de uma abordagem comparativa entre as ideias de Furtado e Emmanuel, expressas em debate publicado no início dos anos 1980, buscou-se mostrar que a preocupação de Furtado, ao refletir sobre a assimilação de tecnologia no processo de desenvolvimento, ultrapassa o âmbito técnico das relações de produção, propondo uma reflexão abrangente sobre as possibilidades de superação do subdesenvolvimento.

Referências

- BIANCONI, R.; MINDA, A. Multinational firms, peripheral industrialisation and the recovery of national decision centres: the contribution of Celso Furtado. *The European Journal of the History of Economic Thought*, vol. 21, n. 2, p. 304-341, 2014.
- BOIANOVSKY, M. The Economic Commission for Latin America and the 1950s' debate on choice of techniques. *Review of Political Economy*, vol. 25, n. 3, p. 373-398, 2013.
- COSER, L. *Masters of sociological thought: ideas in historical and social context*. 2. ed. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1977.
- DIGGINS, J. P. [1978]. *Thorstein Veblen: theorist of the leisure class*. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- EMMANUEL, A. Réponse d'Arghiri Emmanuel. *Revue Tiers-Monde*, vol. 22, n. 88, p. 885-889, 1981.

- _____. [1981] *Technologie appropriée ou technologie sous-développée?, suivi d'une discussion avec Celso Furtado et Hartmut Elsenhans*. 2ª ed. Paris: PUF/IRM, 1982.
- FURTADO, C. Formação de capital e desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Economia*, vol. 6, n. 3, p. 7-45, 1952.
- _____. Comentários sobre estudos do professor Rosenstein-Rodan. *Econômica Brasileira*, vol. 4, n. 3-4, p. 119-125, 1958a.
- _____. Fundamentos da programação econômica. *Econômica Brasileira*, vol. 4, n. 1-2, p. 39-44, 1958b.
- _____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. Les conditions d'efficacité du transfert des techniques. *Développement et Civilisations*, n. 26, p. 46-55, 1966.
- _____. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- _____. Intervenção na mesa-redonda "Système économique et types de société dans certains pays de l'Ouest". In: *Quelle économie? Quelle société?* (Semaines Sociales de France, 56e session, Lille, 1969). Lyon: Chronique Sociale de France, 1970.
- _____. *Análise do "modelo" brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- _____. *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. [1978] *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.
- _____. Commentaires de Celso Furtado. In: EMMANUEL, A. *Technologie appropriée ou technologie sous-développée?, suivi d'une discussion avec Celso Furtado et Hartmut Elsenhans*. 2. ed. Paris: PUF/IRM, 1982.
- _____. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- _____. Underdevelopment: to conform or reform. In: MEIER, G. (Ed.). *Pioneers in development: second series*. New York: Oxford University Press/World Bank, 1987.
- _____. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GALENSON, W.; LEIBENSTEIN, H. Investment criteria, productivity, and economic development. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, n. 3, p. 343-370, 1955.
- GERSCHENKRON, A. Economic backwardness in historical perspective. In: HOSELITZ, B. (Ed.). *The progress of underdeveloped areas*. Chicago/London: The University of Chicago Press, 1952.
- _____. *Economic backwardness in historical perspective: a book of essays*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962.
- HIRSCHMAN, A. O. Investment policies and "dualism" in underdeveloped countries. *The American Economic Review*, vol. 47, n. 5, p.550-570, 1957.

- _____. The political economy of import-substituting industrialization in Latin America. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, n. 1, p. 1-32, 1968.
- LALL, S.; STREETEN, P. *Foreign investment, transnationals and developing countries*. London: Macmillan, 1977.
- LANDES, D. S. [1969] *Prometeu desacomodado: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa ocidental, desde 1750 até os dias de hoje*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- LANZAROTTI, M. Colloque 'Firmes Multinationales et Développement'. Paris, 14-15 juin 1977 [resenha]. *Tiers-Monde*, vol. 19, n. 74, p. 415-444, 1978.
- OMINAMI, C. Pour une approche sélective des choix technologiques – À propos de six ouvrages récents. *Revue d'Économie Industrielle*, vol. 20, n. 1, p. 114-121, 1982.
- PREBISCH, R. [1949] "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas". In: CEPAL. *Boletín económico de América Latina*, vol. VII, n. 1, 1962.
- _____. [1950] Crescimento, desequilíbrio e disparidades: interpretação do processo de desenvolvimento econômico. In: GURRIERI, A. (Org.). *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2011a. p.153-245.
- _____. [1951] Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: GURRIERI, A. (Org.). *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2011b. p. 247-297.
- _____. *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.
- ROBINSON, A. (Ed.). *Appropriate technologies for Third World development*. London: Macmillan, 1979.
- ROSTOW, W. W. *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- SEN, A. *Choice of Techniques*. Oxford: Basil Blackwell, 1960.
- _____. *Employment, Technology and Development*. Oxford: Clarendon Press, 1975.
- _____. [1999] *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- STEWART, F. Editor's introduction. *World Development*, vol. 2, n. 3, p. 1-2, 1974a.
- _____. Technology and employment in LDCs. *World Development*, vol. 2, n. 3, p. 17-46, 1974b.
- _____. *Technology and underdevelopment*. 2. ed. London/Basingstoke: The Macmillan Press, 1978.
- THÉRY, D. Plaidoyer pour développer des technologies plus appropriées et passer du mimétisme au pluralisme technologique. *Revue Tiers-Monde*, vol. 22, n. 88, p. 877-884, 1981.
- VEBLÉN, T. *Imperial Germany and the Industrial Revolution*. New York: The Macmillan Company, 1915.

Recebido em 06/03/2018 e aprovado em 20/08/2018.

Roberto Simonsen e Eugênio Gudin: origem de um debate ainda não superado na economia brasileira

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar o debate ocorrido entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin no que ficou conhecido como *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Esta discussão, ocorrida nos anos 1940, envolveu a instauração do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) no governo de Getúlio Vargas. O primeiro trabalho deste conselho foi elaborado por Simonsen. Nele, defendia a industrialização e o planejamento econômico. A apreciação deste trabalho realizou-se na Comissão de Planejamento Econômico (CPE), entidade também criada por Vargas. Na CPE, a análise coube a Gudin, que questionou as propostas de Simonsen, abrindo um intenso debate entre os dois, que se posicionavam em lados opostos. Gudin defendia o liberalismo e a vocação natural do país enquanto produtor agrícola.

Palavras-chave

Protecionismo; Liberalismo; Planejamento; Simonsen; Gudin.

ABSTRACT

This article looks at the debate that took place between Roberto Simonsen and Eugênio Gudin in what became known as “The planning controversy in the Brazilian economy”. This debate, which took place during the 1940s, revolved around the implementation of the National Council of Industrial and Trade Policy (Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial - CNPIC) during the Getúlio Vargas administration. The Council’s first project was conceived by Simonsen and argued in favour of industrialisation and economic planning. This project was reviewed by the Economic Planning Commission (CPE), an entity that was also set up during the Vargas government. The project’s analysis at the CPE was coordinated by Gudin, who questioned Simonsen’s proposals, thereby launching a major debate between the two, who were on opposing sides. Gudin was in favour of liberalism and a focus on Brazil’s natural vocation as an agricultural producer.

Keywords

Protectionism; Liberalism; Planning; Simonsen; Gudin.

1. Professor do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e coordenador do Grupo de Estudos em Desenvolvimento Econômico Brasileiro (GEDEB/UFVJM).

Introdução

O debate entre Roberto Simonsen² e Eugênio Gudin³ foi um marco da história do pensamento econômico brasileiro entre os anos 1930-1940. De um lado estava Simonsen, que fazia a defesa intervencionista, industrialista e protecionista como solução para os problemas do subdesenvolvimento brasileiro. No lado oposto, Gudin, que defendia a opção liberal, na qual o Estado apenas atuasse na economia em situação de exceção. Neste caso, as livres leis de mercado seriam as grandes estimuladoras do desenvolvimento e cada país deveria seguir sua “vocação natural”.⁴

Neste artigo, o embate entre esses dois autores será analisado   luz de *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*.⁵ Esse debate foi importante para a discussão do processo de desenvolvimento capitalista brasileiro, ao mostrar uma clara preocupa o de Simonsen e Gudin em rela o aos rumos do desenvolvimento capitalista brasileiro. Havia duas possibilidades evidentes: assumir a industrializa o como a melhor maneira de o Brasil superar sua situa o de pobreza, de baixa renda nacional e, para isso, o governo tomar medidas intervencionistas e protecionistas, ou considerar que a industrializa o viria de maneira natural, a partir do desenvolvimento da produtividade na agricultura, que liberaria, gradativamente, trabalhadores para o setor industrial.

O debate ocorreu num período privilegiado, no qual se discutia o caminho que deveria seguir o Brasil, isto  , restringir-se a um pa  agrário-exportador ou industrializar-se, desenvolver suas forças produtivas?

Deve-se destacar que, entre os anos 1930 e 1940, crescia a participa o da indústria na vida econômica brasileira. Os industriais estavam mais bem organizados e conquistavam espaço. Em contrapartida, os defensores do agrarismo tentavam recuperar sua hegemonia, embasados na teoria das vantagens comparativas.⁶

2. Roberto Simonsen ajudou a fundar a Escola Livre de Sociologia e Política em 1933 e ficou responsável pela disciplina de História Econ mica, que resultou em seu livro *História econômica do Brasil*, publicado em 1937 (SIMONSEN, 1978).

3. Eugênio Gudin contribuiu para a cria o do primeiro curso de Ciências Econômicas no Brasil, ministrou a disciplina Moeda e Crédito e publicou seu livro *Princípios de economia monetária*, em 1943 (GUDIN, 1965; 1968).

4. Para mais informa es sobre o debate entre esses dois autores, ver Rodrigues (2005).

5. “A controvérsia...” foi a denomina o dada pela literatura econômica na década de 1970 a um debate pol mico entre Simonsen e Gudin a partir das divergências em suas propostas na década de 1940 para a economia brasileira crescer. “A controvérsia...” reuniu a visão de cada autor sobre os problemas brasileiros e, de acordo com as suas vertentes teóricas distintas, a maneira de resolvê-los.

6. Ver Ricardo (1982, cap. VII).

No Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) e na Comissão de Planejamento Econômico (CPE), Simonsen defenderá uma política amplamente intervencionista por parte do Estado, que ampare a indústria e também a agricultura, pois observava a necessidade do desenvolvimento agrícola como um suporte para o desenvolvimento industrial. Em contrapartida, Gudin defenderá que o Estado já participara demais da economia e que deveria ser proporcionado o desenvolvimento da agricultura como forma de o Brasil superar a situação de pobreza. Ele atacará as indústrias, acreditando que elas se utilizaram demais do protecionismo e que, mesmo assim, não conseguiram se desenvolver.

O debate entre Simonsen e Gudin marcou uma discussão⁷ que não se encerraria entre os dois, mas deixaria inúmeros seguidores, defensores de uma ou de outra vertente, e que atuariam posteriormente no cenário nacional tanto como intelectuais quanto como políticos, sempre invocando os exemplos de Simonsen ou Gudin.

O artigo tem como objetivo recuperar o debate entre os autores, no que ficou caracterizado como *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*, para explorar a riqueza das discussões durante aquele momento histórico no qual ainda se perscrutava, de maneira mais qualificada, os destinos do país. Esse resgate é importante, uma vez que, nos dias atuais, as análises e propostas para o Brasil parecem estar mais relacionadas a conjunturas do que propriamente a uma discussão sobre as estruturas históricas do país e sobre como avançamos para um padrão mínimo de desenvolvimento. Revisitar o debate entre Simonsen e Gudin, entretanto, não significa compactuar com suas análises e propostas, contudo, representa resgatar uma discussão profícua na história econômica brasileira.

O artigo está dividido em cinco seções: 1) Notas sobre as origens da controvérsia; 2) Simonsen e o planejamento da economia brasileira; 3) A política econômica proposta por Gudin; 4) A réplica de Simonsen; e 5) A tréplica de Gudin.

7. Reiterando sua importância, temos, de acordo com Balestriero (1996, p. 86), que “a controvérsia sobre o planejamento econômico foi, por um lado, um debate entre um líder industrialista da época com um economista liberal de grande expressão. Provavelmente, em nenhum dos dois lados havia alguém mais apto para representar suas posições”. Doellinger (1977, p. 4) preferiu adjetivar os protagonistas da controvérsia da seguinte forma: Simonsen, como um “intelectual renomado e um dos maiores líderes empresariais de todos os tempos”, e Gudin, num excesso de “tintas”, como um “homem público destacado, intelectual brilhante [e] pai do moderno pensamento econômico brasileiro”.

1. Notas sobre as origens da controvérsia

“A controvérsia...” iniciou-se com as pretensões da classe industrial, representada por Simonsen, de criação de um órgão governamental que preparasse a transição da economia brasileira de uma economia agrário-exportadora para uma economia industrial. De acordo com esta ideia, Alexandre Marcondes Filho, ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, providenciou a instauração do CNPIC, com a anuência do presidente da República, Getúlio Vargas. Ao mesmo tempo, Vargas proveu a implementação da CPE. A partir da instauração desses dois órgãos, houve o debate travado entre Simonsen e Gudín sobre o diagnóstico dos problemas e as formas de o Brasil avançar no seu desenvolvimento capitalista no pós-guerra.

O CNPIC foi criado em 1943, sob certa polêmica, uma vez que o Brasil já contava, desde 1934, com um órgão de planejamento, o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), que atuou até 1949, cuja função era promover um “planejamento em sentido amplo na administração pública”⁸ (DOELLINGER, 1977, p. 12). A proposta de criação do CNPIC, embora atendesse aos anseios da classe produtora, gerou atritos com os representantes do CFCE, principalmente sintetizados pelo seu diretor geral, Ciro de Freitas Vale, o qual acusava o CNPIC de estar adentrando a seara do CFCE. O CFCE tinha como presidente o próprio presidente da República, Getúlio Vargas, apesar de o comando, de fato, ser do seu diretor geral.

O primeiro trabalho do CNPIC ficaria a cargo de Simonsen, o qual já havia, durante o I Congresso de Economia, de 1943 (ANAIS DO I CONGRESSO..., 1943), ressaltado a importância do CNPIC e delegado vários atributos a esse conselho. O relatório de Simonsen, após apreciação do conselho, seria, porém, enviado também à recém-criada CPE,⁹ que havia eleito Gudín para analisá-lo. A criação da CPE por Vargas teria ocorrido, nas palavras de Gudín (1980, p. 153), pelo seguinte motivo:

8. Balestrieri (1996, p. 22) afirma que “durante todo o Governo Provisório, nenhuma repartição pública foi tão importante como precursora do aparelho planejador como o Conselho Federal de Comércio Exterior”. O CFCE foi criado, de acordo com Bielschowsky (2000, p. 254-255), “para planejar a política de comércio exterior brasileiro. Em 1936, suas atribuições foram estendidas para incluir estudos e propostas de medidas de fomento a todos os setores da economia nacional, assumindo, assim, as funções que deveriam ser desempenhadas pelo Conselho da Economia Nacional (criado pela Constituinte de 1937 mas, de fato, inexistente). É longa a lista de decisões governamentais relativas não só ao comércio exterior, mas também à produção agrícola e, sobretudo, à produção industrial, que seguiram as recomendações desse órgão”.

9. “A Comissão de Planejamento Econômico foi criada em maio de 1944, instalada oficialmente em outubro de 1944 e deixaria de funcionar no ano seguinte, com a queda de Vargas. Fazia parte do Conselho de Segurança Nacional e tinha por finalidade executar o planejamento econômico e realizar estudos gerais sobre a economia nacional, levando em consideração os interesses militares” (HOLLANDA FILHO, 1999, p. 6).

[...] ele [Getúlio] queria que os problemas econômicos brasileiros fossem estudados. Acho que sentiu que aquela comissão criada por Marcondes Filho era 100% controlada pelo Roberto Simonsen e quis outra comissão para anular aquela [...]. Alguém deve ter informado a ele que aquilo era uma coisa dominada pelo Simonsen para a defesa dos interesses da Federação das Indústrias de São Paulo.¹⁰

Apesar da rápida passagem, tanto de Simonsen no CNPIC quanto de Gudin na CPE, suas atuações evidenciavam a transformação pela qual o capitalismo brasileiro passava. Se, do ponto de vista político, significava a tentativa de o governo “salvar-se” das mudanças que estavam em curso, principalmente no pós-guerra, tentando se fortalecer com as várias entidades de classes, do ponto de vista econômico mostrava a existência de uma burguesia que defendia a industrialização,¹¹ se organizava e lutava para se fortalecer ainda mais. Esta era representada por Simonsen, enquanto os representantes da oligarquia agrária tentavam recuperar seu prestígio e encontravam isso na figura de Gudin.

2. Simonsen e a planificação da economia brasileira

O parecer de Simonsen intitulado *A planificação da economia brasileira* tinha o objetivo de propor uma política econômica a ser seguida pelo Brasil no pós-guerra. Ele foi enviado em 16 de agosto de 1944 à Comissão Nacional de Planejamento Industrial e Comercial. Inicialmente, Simonsen mostraria a necessidade de o Brasil se industrializar, utilizando o trabalho do perito dos Estados Unidos, Lee Hagar, para elucidar as

10. Para Balestriero (1996, p. 83), “não falta mesmo quem acredite, com base em indícios no mínimo consistentes, que a CPE tenha sido criada com o objetivo específico de combater as propostas do CNPIC [...]. É mesmo possível que o projeto de inserção corporativa de Vargas não fosse o mesmo de Simonsen”.

11. O surto de industrialização “propiciou a ascensão dos representantes dos interesses da classe, passando os mesmos a ter peso crescente no centro das decisões políticas e econômicas. Seus representantes se destacavam em órgãos como o CFCE, a CNPIC, a CPE e exerciam influência direta junto ao próprio Presidente, como políticos ou conselheiros. Essas novas lideranças reivindicavam também o nacionalismo econômico e até mesmo a participação direta do governo nos setores de infra-estrutura e de indústrias básicas. Sua ideologia era o protecionismo à indústria nascente” (DOELLINGER, 1977, p. 7).

vantagens da indústria sobre a agricultura. Nesse trabalho, o perito discorreu sobre as diferenças nos rendimentos médios das pessoas que viviam em países industrializados, como os Estados Unidos, e em países de “economia vegetal”, como a Índia e a China, chegando às seguintes conclusões:

Conforme se deduz do exame de rendimentos individuais de vários países, o americano médio possui recursos para consumir duas vezes mais produtos básicos que um francês ou alemão, quatro vezes mais que um russo, seis vezes mais que um japonês e dezoito vezes mais que um chinês ou um nativo da Índia. Qualquer país com disponibilidades ilimitadas de energia, abundância de alimentos e fartos recursos em metais pode edificar uma economia muitíssimo superior, sob o aspecto material, à economia de civilizações “vegetais, tais como as da Índia e da China, dependentes como ainda são, de energia animal. Como resultado dessa superioridade, as nações industriais serão inevitavelmente conduzidas à posição de domínio mundial, no campo da economia, finanças e política internacionais” (SIMONSEN, 1977, p. 24).

A seguir, Simonsen embasaria suas propostas em outro estudo técnico, elaborado pela Comissão de Fomento Interamericano, que evidenciaria o “enriquecimento ilusório” de várias repúblicas da América Latina durante a Segunda Guerra Mundial, pois, nesse período, o aumento do preço dos produtos exportados era o principal causador do superávit das balanças comerciais desses países e não seu desenvolvimento industrial. Com o findar da guerra, haveria o reajustamento desses preços e, conseqüentemente, uma mudança nos resultados dessas balanças comerciais.¹² Por isso, era imprescindível que o governo, de acordo com Simonsen, adotasse um planejamento e uma política protecionista para o reequipamento do país após a Segunda Guerra Mundial.

Outro trabalho bastante utilizado por Simonsen foi o efetuado pela Missão Cooke, que esteve no Brasil no segundo semestre de 1942 e, nesse contexto de guerra, reconheceu uma política industrial, para que, se a guerra continuasse durante muito tem-

12. “Verifica-se que, em números globais, comparadas as cifras referentes aos anos de 1938 e 1942, diminui o volume de materiais e matérias-primas exportadas das Repúblicas ibero-americanas para os Estados Unidos. O que se registrou, realmente, foi um aumento na exportação de alguns artigos e um considerável acréscimo em muitos dos preços [...]. Constitui, portanto, no pós-guerra, gravíssimo problema para as nações americanas o reajustamento de preços às condições dos mercados internacionais, a fim de que, em épocas normais, possam manter suas exportações em regime de competição” (SIMONSEN, 1977, p. 25).

po, tivesse o Brasil condições de ajudar os Aliados, de maneira mais intensa, nos esforços de guerra. A Missão fez um diagnóstico dos problemas brasileiros e indicou os pontos a serem imediatamente sanados por constituírem as maiores fraquezas do Brasil no seu processo de industrialização, sendo eles:

1) a dependência da importação de petróleo, que utilizamos em larga escala em motores industriais, nos automóveis e até para a iluminação; 2) a importação de carvão mineral para os transportes e motores industriais; 3) a carência de metais especiais e equipamentos para novos empreendimentos e conservação dos existentes. Todas essas insuficiências foram motivos de agudas crises registradas na presente guerra (SIMONSEN, 1977, p. 26).¹³

Simonsen, utilizando-se também de dados elaborados pelo Ministério do Trabalho, afirmava ser a renda brasileira de 40 bilhões de cruzeiros e que esta deveria ser elevada para 160 bilhões, com o objetivo de fomentar o mercado interno e conter as possibilidades de intranquilidades sociais, devido ao baixo poder de compra da população brasileira. Para aumentar a renda nacional, tornar-se-ia imprescindível a planificação da economia brasileira e, principalmente, o desenvolvimento das indústrias, por meio de uma proteção. Além disso, essas indústrias, devido às características brasileiras, deveriam estar intimamente ligadas às atividades extrativas e agropecuárias.¹⁴ Portanto, indústria e agricultura deveriam caminhar lado a lado.

Simonsen defenderia ainda a adoção de Planos Quinquenais, baseando-se, em parte, na experiência de planejamento da União Soviética, de maneira que o governo fizesse uma programação para o desenvolvimento econômico do país, como forma de aumentar a renda nacional e acabar com o pauperismo. Para tanto, propunha prioridades nos investimentos brasileiros:

13. Apesar da premissa de “substituições de importações”, presente no relatório, “aparentemente a guerra não durou o bastante para que a ideia americana de uma industrialização substitutiva de importações visando ao esforço de guerra pudesse se consolidar. Terminada a guerra, terminaram os interesses norte-americanos pela ‘industrialização’ no Brasil, já que a industrialização europeia era infinitamente mais importante para os interesses americanos” (MALAN *et al.*, 1977, p. 28).

14. De acordo com Simonsen (1977, p. 33-34), “a parte nuclear de um programa dessa natureza, visando a elevação da renda em um nível suficiente para atender aos imperativos da nacionalidade, tem que ser constituída pela industrialização. Essa industrialização não se separa, porém, da intensificação e do aperfeiçoamento da nossa produção agrícola, a que ela está visceralmente vinculada”.

[...] as maiores verbas da planificação seriam, sem dúvida, utilizadas na eletrificação do país, na mobilidade de suas várias fontes de combustíveis e na organização de seus equipamentos de transporte. Abrangeria o programa a criação de moderna agricultura de alimentação e a promoção dos meios apropriados à intensificação da nossa produção agrícola em geral. Seriam criadas indústrias-chave, metalúrgicas e químicas, capazes de garantir uma relativa autossuficiência ao nosso parque industrial e a sua necessária sobrevivência na competição internacional (SIMONSEN, 1977, p. 34).¹⁵

De acordo com Simonsen, seria também necessária a capacitação técnica da mão de obra para o desenvolvimento do país, com “a montagem de novas escolas de engenharia, a vulgarização de institutos de pesquisas tecnológicas, industriais e agrícolas; a intensificação do ensino profissional” (SIMONSEN, 1977, p. 35). A preocupação de Simonsen com a capacitação dos profissionais se evidenciaria com a sua proposta de criação do Serviço Nacional da Indústria (Senai), como forma de aperfeiçoar a mão de obra para as indústrias.

Havia, contudo, duas preocupações centrais de Simonsen para levar adiante esse Plano de Desenvolvimento da Economia Brasileira: a primeira dizia respeito às formas de obtenção de financiamento, porque o Brasil não dispunha de capitais suficientes; a segunda referia-se ao grau de intervencionismo do Estado na economia.

A resposta à primeira preocupação estava nas reservas brasileiras no exterior obtidas das exportações durante a guerra. Simonsen acreditava que o governo brasileiro poderia disponibilizar parte desse crédito e a outra parte deveria vir de um empréstimo adquirido nos Estados Unidos, de país a país. O valor do empréstimo representaria uma pequena porcentagem da renda nacional daquele país.¹⁶ A inovação estaria na forma de pagamento desse financiamento, pois “os juros seriam, inicialmente, substituídos pela participação, por determinado prazo, nos resultados das exportações

15. Contudo, cabe frisar que Simonsen não compactua com um Socialismo de Estado e que está, na verdade, longe disso.

16. “O Brasil poderia empenhar pelo menos 50% de suas atuais disponibilidades no estrangeiro. Evitar-se-ia, dessa forma, uma deflação, tão prejudicial quanto a inflação a que ora assistimos”. Ainda, “a obtenção do financiamento geral poderia ser negociado com os Estados Unidos. Os suprimentos anuais de que careceríamos – boa parte em aparelhamentos e equipamentos a serem importados – representariam menos de 0,2% da renda nacional norte-americana” (SIMONSEN, 1977, p. 35).

industriais e, eventualmente, nos saldos de novas exportações, em geral, de forma a evitar-se a supercapitalização dos investimentos” (SIMONSEN, 1977, p. 35).

Já a intensidade da interferência do governo brasileiro na economia seria “discutida” entre as “entidades de classe”, com a preocupação de que a intervenção não prejudicasse as indústrias já instaladas e não permitisse a concorrência das indústrias brasileiras com as indústrias estrangeiras.¹⁷

3. A política econômica proposta por Gudin

A oposição às ideias de Simonsen veio no parecer intitulado *Rumos da política econômica*, apresentado por Gudin ao CNPIC, no dia 23 de março de 1945. Nesse parecer, ele faria, inicialmente, um resumo das propostas de Simonsen, e concluiria que as constatações daquele eram corretas, entretanto, as propostas de solução, equivocadas. Nas palavras de Gudin:

[...] as considerações desenvolvidas pelo Conselheiro Roberto Simonsen em seu Relatório, no tocante à debilidade de nossa economia e ao pauperismo de nossas populações, salutar reação já agora firmada contra o espírito do “porque-me-ufanismo”, são irrefutáveis [...]. Traçam bem o quadro de uma economia de pobreza. Não há tampouco como divergir dos objetivos gerais visados no Relatório [...]. Não há, pois divergência quanto aos objetivos a colimar [...]. No tocante, porém, aos métodos a adotar, à análise da conjuntura econômica que se quer remediar e aos princípios gerais a que deva obedecer a política econômica, não posso, como se verá deste parecer, acompanhar a orientação do ilustre Relator do plano econômico (GUDIN, 1977, p. 53-54, destaque no original).

O cálculo da renda nacional realizado pelo Ministério da Fazenda e utilizado por Simonsen seria questionado por Gudin, cujo valor, a seu ver, estaria completamente

17. Com isso, “proporcionar-se-iam, ao mesmo tempo, os meios indispensáveis à renovação do aparelhamento já existente [...]. Não seria concebível que, enquanto o país desenvolvesse um formidável esforço no sentido de montar o seu equipamento econômico, fosse ele, em pleno período construtivo, perturbado pela concorrência da produção em massa, de origem alienígena” (SIMONSEN, 1977, p. 36).

equivocado, uma vez que não computava a parcela paga com serviços, não incluiria os juros, entre outros problemas.¹⁸ Sobre a proposta de aumento da renda racional, Gudín indagaria qual renda nacional Simonsen desejaria quadruplicar, já que a utilizada por ele não tinha “valor algum”.

Gudín rejeitaria ainda a intervenção do Estado na economia, por acreditar que a economia liberal não era a responsável pelos problemas ocorridos no início do século e sim havia equívocos de ordem política, que trouxeram a Primeira Guerra Mundial e posteriormente a Grande Depressão, referindo-se à crise de 1929. De acordo com Gudín (1977, p. 67),

Não cabe assim à economia liberal a responsabilidade desses desastres. Originalmente, a Grande Depressão foi o resultado de um fenômeno político: a Guerra Mundial de 1914, que abalou profundamente o sistema que a economia liberal havia construído em um século. Subsidiariamente, incumbe a responsabilidade aos desacertos praticados pelo grande, mas ainda inexperiente, país que passara repentinamente, de país devedor à posição do maior credor do mundo e líder da economia mundial.¹⁹

O planejamento econômico promovido pelo governo norte-americano de Franklin Roosevelt, em 1933, para conter os impactos da Crise de 1929, denominado *New Deal* e elogiado por Simonsen, seria então avaliado por Gudín como prejudicial à economia, já que o governo entrava na área da iniciativa privada: “[...] vasta e desabusada intervenção do Estado, ‘planificando’ as atividades econômicas no domínio da ação e da iniciativa privada” (GUDÍN, 1977, p. 68, destaques no original).²⁰

Além de criticar o *New Deal*, ele também condenaria a intervenção econômica adotada por outros governos, como Adolph Hitler na Alemanha, António de Oli-

18. Dentre os erros apontados pelo relator, “o maior erro, porém, do cálculo feito pelo Ministério do Trabalho está em que ele inclui na renda nacional o valor das mercadorias importadas do estrangeiro (!) (que são renda nacional dos países que exportaram e não nossa) e subtrai o valor das mercadorias que exportamos (!) (que são legitimamente renda nacional brasileira)” (GUDÍN, 1977, p. 59).

19. Gudín (1977) referia-se ao papel hegemônico dos Estados Unidos, que atuavam, em algum medida, de maneira diferente à hegemonia anterior, protagonizada pela Inglaterra. Enquanto a Inglaterra era um grande importador, os Estados Unidos produziam 46% da produção mundial. Isso alterava o comércio internacional, porque vários países começavam a encontrar dificuldades para vender seus produtos.

20. Prossegue Gudín (1977, p. 68), “O estadista democrático que se meter a planificar a vida econômica será logo de frente pela alternativa de assumir poderes ditatoriais ou abandonar seus planos”.

veira Salazar, em Portugal, e Joseph Stalin, na União Soviética. E se posicionaria contrário também à proposta de Simonsen de realização de planos quinquenais. Para Gudin, “invocar o exemplo da Rússia para justificar planos econômicos no Brasil e em outros países é demonstrar completo desconhecimento do caso russo” (GUDIN, 1977, p. 71).

A proposta de Simonsen levaria, na concepção de Gudin, a um intenso intervencionismo de Estado, fugindo do ideário liberal, que deveria ser o objetivo brasileiro, principalmente porque, em sua opinião, a diferença entre a ideologia liberal e a coletivista era bastante evidente, como ele atestaria:

[...] para a filosofia liberal, o ideal é o mercado em livre concorrência e a mobilidade de fatores de produção; é a produção regulada pelo sufrágio ininterrupto dos preços traduzindo a demanda efetiva de mercadorias e serviços. Para a filosofia coletivista, o ideal é um plano perfeito imposto por uma autoridade onipotente. Para a filosofia coletivista, é o Estado totalitário. A diferença entre as duas filosofias é radical e irreconciliável. O coletivismo serve-se do poder do Estado para administrar a produção e o consumo; o liberalismo utiliza esse poder para preservar e favorecer a liberdade das trocas, que é o princípio essencial de seu modo de produção (GUDIN, 1977, p. 68).

A suposta necessidade de implementação da filosofia liberal no país era defendida por ele porque, no Brasil, em sua análise, evidenciava-se uma participação muito grande do Estado na economia e, se era “para a Democracia e a Economia Liberal que [desejaríamos] caminhar, então [urgiu] mudar de rumo e ao invés de ainda mais ampliar o campo industrial do Estado, [deveríamos] ao contrário, fazer voltar à iniciativa privada as empresas industriais em mãos do Governo” (GUDIN, 1977, p. 81).

Gudin se contrapunha à argumentação de que a economia privada não dispunha de recursos suficientes para atuar em determinadas áreas da economia e que o Estado deveria atuar. E discordaria, inclusive, da formação de empresas mistas, com capital privado e capital estatal, isto porque:

[...] a participação do Estado afugenta o capital privado, pelo justo receio da forçosa preponderância que o Estado exercerá na administração da empresa e na escolha de seus dirigentes, feita, em regra, sob critérios políticos [...]. O capital privado foge de colaborar com

o capital do Estado porque não confia na capacidade e eficiência administrativas do Estado (GUDIN, 1977, p. 82).

Gudín criticaria também a forma de financiamento sugerida por Simonsen para a execução de seu programa econômico. Para Gudín era preciso dar totais condições para que o capital estrangeiro se interessasse em investir em nosso país, principalmente o dos Estados Unidos, mas “qual será o capital estrangeiro que para aqui afluirá, ao ver que o Governo realiza operações de crédito ‘de Governo a Governo’ para suprir capital e assim assumir a tutela de indústrias nacionais, ‘evitando novas iniciativas concorrentes?’” (GUDIN, 1977, p. 83, destaques no original). Inclusive, na sua avaliação, os capitais nacionais também não se arriscariam em empreendimentos industriais por observarem as indústrias já instaladas protegidas pelo Estado.²¹

Gudín, em adesão à ideia monetarista, elencaria a inflação como o maior desafio a ser solucionado na economia brasileira²² e, para isso, proporia medidas para estancá-la. Chamará a atenção da Comissão para três princípios, que julgaria como fundamentais para se tomar medidas de política econômica:

1º Princípio – Uma vez atingido o “emprego total”, novos empreendimentos farão subir os preços, mas não farão crescer a produção.

2º Princípio – Para uma situação de inflação e de emprego total (como a atual) o remédio é estancar a inflação e não a de tentar estancar a produção.

3º Princípio – Porque se impõe a necessidade de moderar as “obras novas” (GUDIN, 1977, p. 95-96, destaques no original).

21. O papel do Estado liberal, na esfera das atividades privadas seria, nas palavras de Gudín (1977, p. 84, destaques no original). “como dizem os ingleses, ‘a de estabelecer as regras do jogo, mas não a de jogar’. Isso não importa, porém, de forma alguma, em dizer que o Estado se desinteresse da Economia, aqui ou em qualquer outro país. No Brasil nunca precisamos tanto de uma colaboração inteligente e eficaz do Estado para o progresso de nossa economia como na atual conjuntura, em que é premente a necessidade de uma série de medidas legislativas e administrativas capazes de permitir e facilitar a expansão e o progresso econômico do país”.

22. De acordo com Hollanda Filho (1999, p. 5), “a receita básica implicava na busca do equilíbrio orçamentário que deveria ser obtido, principalmente, por meio da redução dos investimentos públicos, produtivos e improdutivos. Isto porque ele via nos elevados gastos do governo – na construção e modernização das estradas de ferro e rodovias, instalação (Cia Siderúrgica Nacional) e a ampliação (Cia Vale do Rio Doce) de empresas estatais em setores de insumos básicos etc. – a principal fonte de pressões inflacionárias da época”.

O aumento das atividades durante o período de guerra – investimentos públicos, produção de artigos de consumo que não podiam mais ser importados – somado às convocações do serviço militar fizeram com que se criasse, na visão de Gudin (1977, p. 101), “uma situação de hiperemprego e de hiperinvestimento, com o agravante de realizarmos os investimentos com material e mão-de-obra a preços de Guerra”. A partir dessa constatação, necessário se faria, segundo ele:

[...] corrigir, quanto antes, o grave desequilíbrio de nossa Economia, reduzindo o nível de nossas atividades no setor de investimento ao limite dos fatores de produção e de transporte de que dispomos, depois de satisfeita a economia de consumo, aguardando que o término da Guerra nos permita obter novos elementos de produção [...]. É de se esperar que então cessará também o fluxo ininterrupto das emissões de papel-moeda, causado pela carência de importações (GUDIN, 1977, p. 101).

Para Gudin, no Brasil vivia-se ainda o “espírito mercantilista”, em que se deveria exportar muito e importar pouco. Para ele, só exportaria muito quem importasse muito. Em sintonia com as teorias emanadas do centro do sistema, ele entenderia que, no Comércio Internacional, o que deveria ser levado em consideração seria a “relação de trocas”, ou seja, um país deveria inserir-se no comércio internacional de acordo com suas vantagens comparativas, não havendo, por parte deste autor, qualquer preocupação com uma relação de dependência-dominação derivada do tipo de inserção comercial.

[...] as transações do comércio internacional têm de ser encaradas em seu aspecto real de troca de mercadorias por outras mercadorias. E a maior ou menor vantagem que um país tira do comércio internacional depende da quantidade de mercadorias que ele entrega pela exportação em troca das que recebe por importações. Essa vantagem é expressa pela “relação de trocas” (*terms of trade*), que é o quociente do índice de preços das mercadorias que se exportam. Assim, por exemplo, quando, em 1927, o Brasil dava uma saca e meia para receber uma tonelada de trilhos, sua “relação de trocas”, isto é, sua vantagem no comércio internacional, era muito maior do que quando, em 1937, tinha de dar 15 sacas para receber a mesma tonelada de trilhos (GUDIN, 1977, p. 102-103, destaques nos original).

No Brasil, na sua avaliação, o que se deveria fazer era: “primeiro, controlar a in-

flação; segundo, promover e liderar a formação de organismos internacionais para a legítima defesa dos preços dos produtos primários (suprir créditos temporários em conjuntura de deficiência); terceiro, criar e manter as condições indispensáveis a atrair capital estrangeiro” (GUDIN, 1977, p. 105). Em relação à balança comercial, o governo não deveria se preocupar com ela, uma vez que esta seria “apenas uma das contas do balanço de pagamentos”.

De acordo com Gudín, o Brasil havia abusado das tarifas aduaneiras que, além de elevadas, se eternizavam. Para sustentar sua argumentação, daria como exemplo o caso da indústria têxtil, a qual acusara de incorrer num elevado protecionismo e não conseguir se desenvolver. Nessa situação, dizia ser o consumidor brasileiro o maior prejudicado, porque, em sua visão, comprava produtos de qualidade questionável e com preços elevados.

Em um país como o Brasil, o grau de protecionismo deveria ser medido, de acordo com Gudín, por dois componentes, a tarifa propriamente dita e a taxa cambial, porque a taxa cambial desvalorizada aumentava a proteção à mercadoria nacional. Em suas palavras:

As mercadorias importadas encarecem desde logo proporcionalmente à queda da taxa cambial, enquanto o custo de produção das mercadorias produzidas no país só muito lentamente vai subindo. Daí a margem de proteção de que se beneficia a indústria nacional durante esse período. A mercadoria estrangeira encarece desde logo, ao passo que o custo de produção da mercadoria nacional só muito lentamente se vai agravando (GUDIN, 1977, p. 111).

Entretanto, reconheceria Gudín que, naquela conjuntura, com a taxa cambial elevada, esta atuaria influenciando negativamente o grau de protecionismo, uma vez que diminuiria o preço das mercadorias importadas e elevaria o preço da mercadoria nacional. Isso resultaria numa “desproteção” à indústria nacional, o que tornaria necessário o reajustamento da taxa cambial no Brasil. Com isso, revelaria o autor:

Excepcionalmente – e pela primeira vez, creio eu, em nossa história econômica – verifica-se neste momento o fenômeno oposto. O poder de compra da moeda nacional decaiu consideravelmente; os salários são repetidamente elevados por lei e por força da inflação, ao passo que as taxas cambiais estão francamente acima das taxas naturais correspondentes à paridade do poder de compra. A indústria nacional sofre atualmente de uma desprote-

ção. Sua margem de proteção em vez de ser igual à tarifa aduaneira *mais* o efeito do câmbio cadente é igual a esta tarifa *menos* o efetivo de um câmbio artificialmente mantido a taxa mais elevada que a real. No momento atual, está muito reduzida a importação de mercadorias estrangeiras concorrentes das nacionais, mas se, restabelecida a normalidade das trocas internacionais, se quiser assegurar à nossa indústria a margem protecionista que lhes dá a tarifa aduaneira, importa reajustar as taxas cambiais ao nível natural da paridade do poder de compra. Na atual situação, quem goza de proteção é a mercadoria estrangeira e não a nacional (GUDIN, 1977, p. 111-112, destaques no original).

Outro ponto de crítica de Gudin se referia ao regime de licença prévia,²³ cuja argumentação para sua introdução era o país também precaver-se contra o *dumping*. Este regime seria acusado por Gudin de servir para proibir a concorrência com as indústrias já instaladas, pois, para resolver o problema do *dumping*, necessário se faria restabelecer a paridade do poder de compra do cruzeiro em relação ao dólar. Enquanto o poder de compra do dólar pouco caiu no período de guerra, o cruzeiro perdeu 50% de seu valor e, com o câmbio deslocado de sua taxa natural, as mercadorias nacionais encareciam. Na sua argumentação, para reverter esta situação era preciso reajustar a taxa cambial e não adotar o regime de licença prévia, em que as indústrias, mais uma vez, se protegeriam.²⁴

Gudin também questionaria a argumentação de Simonsen de que os países industrializados seriam ricos e os países de economia agrícola ou extrativa seriam pobres, de modo que indústria significaria riqueza.²⁵ Para se contrapor a essa afirmação, Gu-

23. De acordo com Bielschowsky (2000, p. 277), "a questão do mecanismo de licença prévia para as importações, introduzido em janeiro de 1945, com o objetivo explícito de evitar a utilização das reservas cambiais, acumuladas durante a guerra, na importação de 'produtos suntuários ou dispensáveis'. Embora não tivesse objetivo protecionista era denunciado pelos liberais como mais um instrumento de manipulação de favores aos industriais. O mecanismo foi extinto em dezembro do mesmo ano [...]. A licença prévia para importações foi reativada em 1947, como medida de emergência contra a crise cambial".

24. "Só há um remédio que é o de encarar a realidade da considerável depreciação permanente do cruzeiro por força de nossa inflação e ir acertando as taxas de câmbio na paridade do poder de compra. Em vez disso, adotamos a 'licença prévia', isto é, a simples proibição das importações de tudo quanto puder concorrer com a indústria nacional. É uma medida extremamente perigosa, a meu ver; é o regime do monopólio integral da indústria nacional correspondente a uma tarifa aduaneira igual ao infinito. É, além do mais, uma medida de pura economia totalitária, em que o Estado é quem passa a decidir o que se pode e o que não se pode importar" (GUDIN, 1977, p. 113).

25. Essa afirmação evidencia a influência de Jacob Viner sobre Gudin uma vez que Viner argumentava que "a causa da pobreza não era a agricultura nem a ausência de industrialização, mas a baixa produtividade. A gradual evolução da estrutura econômica, passando das atividades primárias para as secundárias, é consequência, e não causa, do crescimento do padrão de vida" (KAFKA, 1979, p. 55).

din utilizaria o exemplo do desenvolvimento da Argentina, naquele momento um país de economia agrícola e possuidor de riquezas. De acordo com Gudin (1977, p. 115):

Onde as terras são férteis e planas, onde se praticam a irrigação e a drenagem, onde se dispõem dos conhecimentos técnicos e dos elementos necessários à adubação, onde se faz uso das máquinas agrícolas para preparar o solo, para semear, para capinar e mesmo para colher, onde se disseminam a instrução e a técnica, a economia agrícola pode formar um país muito rico e de alto padrão de vida. Para nós brasileiros, basta que olhemos para a Argentina.

O que se deveria fazer, na concepção de Gudin, era aumentar a produtividade na agricultura,²⁶ uma vez que, no caso da indústria, o excesso de protecionismo criaria um desestímulo ao aumento da produtividade. Nenhum industrial iria querer incorrer em custos para elevar a produtividade de sua indústria se ela estivesse protegida da concorrência e com seus lucros garantidos.

4. A réplica de Simonsen

Em sua réplica a Gudin, encaminhada à CPE, em junho de 1945, Simonsen reiteraria a necessidade de os países no pós-guerra substituírem o planejamento que adotavam por outro, para evitar crises de grandes proporções. No Brasil, não seria admissível que se abrisse a economia à concorrência estrangeira, sob pena de comprometer o desenvolvimento alcançado no período.²⁷

Contestando a visão negativa de Gudin sobre o intervencionismo estatal na economia russa,²⁸ argumentava Simonsen que a experiência daquele país no planeamen-

26. Torna-se imprescindível “aumentar a nossa produtividade agrícola, em vez de menosprezar a única atividade econômica em que demonstramos capacidade para produzir vantajosamente, isto é, capacidade para exportar. E se continuarmos a expandir indústrias que só podem viver sob a proteção das ‘pesadas’ tarifas aduaneiras e do câmbio cadente, continuaremos a ser um país de pobreza, ao lado do rico país que é a Argentina” (GUDIN, 1977, p. 116, destaque no original).

27. De acordo com Simonsen (1977, p. 148), “não seria concebível que enquanto o país desenvolvesse um formidável esforço no sentido de montar o seu equipamento econômico, fosse ele em pleno período construtivo perturbado pela concorrência da produção em massa, de origem alienígena”.

28. Afirma Simonsen (1977, p. 150-151) “é de se acentuar que o sistema de governo, a coletivização da propriedade e o planejamento econômico desse país são três coisas diferentes, historicamente entrelaçadas, mas que não têm, lógica ou praticamente, dependência uma das outras”.

to de sua economia, indubitavelmente, fazia com que sua transição de uma economia de guerra para uma economia de paz fosse mais competente do que em outros países como o Brasil, em que “a fraqueza e a instabilidade econômica nos levaram à adoção de uma série de planejamentos parciais e intervencionismos de Estado sempre reclamados pelos produtores em dificuldade e, quase sempre, mais tarde, por estes mesmos condenados” (SIMONSEN, 1977, p. 151).

O planejamento econômico não estava, de acordo com Simonsen, preso às escolhas políticas ou a economias antidemocráticas.²⁹ Além disso, entendia que Gudin não havia compreendido a relação existente entre o planejamento estatal e a iniciativa privada, por isso o condenara com tanto vigor. Para Simonsen (1977, p. 153-154),

[...] o planejamento econômico é uma técnica e não uma forma de governo. Não exclui os empreendimentos particulares. Pelo contrário. Cria um ambiente de segurança de tal ordem que facilita o melhor e mais eficiente aproveitamento da iniciativa privada, que está intimamente ligada ao conceito da produtividade [...]. O planejamento econômico, sendo uma grande arma contra a instabilidade econômica, concorre para assegurar a sobrevivência das instituições políticas, das médias e pequenas empresas, propicia maiores facilidades para o controle e combate aos *trusts* e proporciona a melhor utilização da propriedade privada em benefício da coletividade.

Para Simonsen, Gudin não compreendia o verdadeiro relacionamento que teria de haver entre a agricultura e a indústria em uma nação, por isso, defendia entusiasticamente a agricultura e relegaria à indústria uma posição secundária. Gudin também não reconhecia os progressos obtidos pela indústria nacional no período, por isso era contra a industrialização do país, sendo

[...] partidário convicto da agricultura, mostrando não compreender, no seu alto, verdadeiro sentido, o curial entrosamento das duas atividades – rural e industrial [...]. Julga um princípio errado supor-se que os países industrializados são ricos e os de economia agrí-

29. Tanto é que “o Estado liberal vem planejando, de há muito e progressivamente. Se a expressão é nova, a realidade é velha. O planejamento apresenta-se, hoje, como técnica de maior vulto, porque os problemas se tornaram muito complexos e enormes têm sido os progressos verificados nas ciências econômicas, sociais e na tecnologia em geral” (SIMONSEN, 1977, p. 153).

cola ou extrativa são pobres. Nega que exista uma só indústria nacional que tenha atingido o “grau de maturidade capaz, se não de exportar, ao menos de dispensar a proteção para o mercado interno”. É desconhecer o nosso parque industrial e fazer do brasileiro um juízo pouco lisonjeiro. É desconhecer que exportamos produtos industriais e que vários desses produtos têm sido bem recebidos no estrangeiro. É atacar a indústria nacional pelo simples prazer de criticar, pelo desejo de ver o Brasil um eterno dependente de outros povos (SIMONSEN, 1977, p. 151).

Não aceitara Simonsen a crítica de Gudín também sobre o cálculo da renda nacional brasileira, realizada pelo Ministério do Trabalho e utilizada por ele. Na concepção de Simonsen, a questão relevante era a metodologia utilizada pelo Ministério e, de acordo com esta, as contas estavam corretas.³⁰

Na avaliação de Simonsen, com a evolução da sociedade, tornava-se necessário um controle governamental sobre os interesses individuais, tanto em governos liberais, mesmo que mais restritos, quanto em governos totalitários:

Acreditava-se no século XIX que a riqueza da comunidade era igual à soma total do bem-estar material dos indivíduos e que assim, cada um, desejando melhorar a sua própria condição econômica, contribuía, automaticamente, para a riqueza da comunidade em geral. Acreditava-se, ainda, que a atividade econômica era autorreguladora e que a iniciativa particular, no regime da concorrência dos interesses individuais, era controlada pelo jogo desses próprios interesses. Desnecessário era, portanto, o controle governamental no regime dos negócios. Mas a devastação das riquezas naturais, a ausência de defesa em relação a múltiplos fenômenos meteorológicos, as sucessivas crises econômicas, a existência da miséria em meio à abundância, a crescente concentração de riquezas em mãos de um pequeno número, a exploração do homem pelo homem, toda uma série de imensos problemas criados pelas grandes aglomerações urbanas, a *profunda diferenciação na evolução entre as nações ricas e as nações pobres*, a impossibilidade do sistema de preços refletir, num da-

30. Para Simonsen (1977, p. 170), “se o Ministério do Trabalho adotou, para o cálculo da renda nacional, o conceito do consumo, é evidente que teria de excluir do total da produção os valores exportados, que não foram consumidos pelos habitantes do país. Se esses valores que foram exportados já estavam incluídos no cálculo da produção, como acrescentá-los, novamente, somando a exportação, como quer o Sr. Gudín? Propondo crescer ao cálculo da renda nacional brasileira o valor das exportações e diminuir o das importações revela o autor dessa proposição a sua incompreensão sobre o verdadeiro conceito de renda e movimento de capitais”.

do momento, as condições prováveis dos mercados futuros, tornaram evidente a insuficiência do primitivo automatismo social e econômico, admitido pelos economistas clássicos (SIMONSEN, 1977, p. 181, destaques no original).

Para se ter uma ideia, os Estados Unidos, de acordo com Simonsen (1977), utilizavam controle governamental por meio do protecionismo há mais de um século, o que lhes propiciou transformarem-se em uma grande potência industrial. Em suas palavras:

As tarifas protecionistas adotadas por mais de 120 anos nos Estados Unidos nada mais foram do que um instrumento de planejamento, almejando a larga intensificação da sua grandeza, transformando-o, durante o século XIX, de país agrícola em potência industrial. A regulamentação dos monopólios teve em mira encorajar e manter a concorrência entre as pequenas empresas, no interesse dos consumidores. A legislação trabalhista é uma intervenção para proporcionar uma melhor segurança na vida dos assalariados. A fiscalização dos gêneros alimentícios e dos medicamentos foi uma forma de intervenção, objetivando a proteção do consumidor. A defesa dos recursos naturais é planejada para garantir a sua conservação, a sua continuidade e o seu uso inteligente e eficiente. Toda uma sucessão de serviços públicos foi criada em setores onde a ausência de probabilidades de lucros não despertava a iniciativa particular (SIMONSEN, 1977, p. 183).

Para conter a crise de 1929, enfatizaria Simonsen, os Estados Unidos utilizaram-se de uma política econômica amplamente intervencionista, o *New Deal*, que, apesar de condenado por Gudin, permitiu àquela nação sair da crise.

Simonsen, contrário à concepção liberal de Gudin, o acusaria de não reconhecer que o liberalismo só era vantajoso para países de riqueza já consolidada e, mesmo assim, para se desenvolverem, estes utilizaram em grande medida o protecionismo, de forma a promover sua indústria e sua agricultura, como foi o caso dos Estados Unidos. “Após haverem consolidado a sua indústria, com 120 anos de protecionismo à *outrance*, com reiteradas ascensões no valor de suas tarifas, desfraldam hoje a bandeira do liberalismo”. Além da Inglaterra, que sendo “campeã do liberalismo no comércio internacional, só o adotou depois de ter sua indústria montada e em condições de absoluta superioridade, precisando, além disso, viver de seus navios e dos seus entre-

postos comerciais. Nenhum país ergueu um sistema industrial sem proteção” (SIMONSEN, 1977, p. 143-144).³¹

Para os países pobres, persistir no regime liberal seria, cada vez mais, ficarem dependentes dos países desenvolvidos e não poderem se industrializar. Indagaria Simonsen: “se copiassem essa nova política como poderiam os países pobres, devedores e ainda não industrializados, evitar uma cristalização de sua inferioridade?”. Além disso, “as medidas de policiamento, as simples ‘regras do jogo’, serão suficientes para assegurar a todos os indivíduos e todas as nações as mesmas oportunidades para alcançarem um razoável padrão de vida?” (SIMONSEN, 1977, p. 193, destaque no original).

As respostas a essas perguntas eram negativas, porque um regime protecionista era entendido por Simonsen como a melhor maneira de um país se desenvolver, bastaria um olhar para a história dos países de riqueza já consolidada. De acordo com ele, em muitos casos, inclusive, seria justificável um protecionismo duradouro e não “limitado e temporário”. Simonsen, neste caso, assemelhava-se mais às propostas de Manoilescu do que as de List.³²

Além dessas observações críticas, Simonsen ainda diria que Gudín fez uma defesa do livre-cambismo em condições ideais, ou seja, inexistentes na realidade atual, principalmente para países como o Brasil. Caso o Brasil adotasse as propostas dele, voltaria ao estatuto de uma “Fazenda Ultramarina”. Nas palavras de Simonsen (1977, p. 195):

[...] desconhece S. S^a. o estado quase colonial da nossa economia, a nossa posição demográfica, a insuficiência de “empregadores” para o aumento e a diversificação de nossa produção e quer “copiar” para o nosso país as “regras do jogo” sugeridas para nações supercapitalizadas, em que se procuram evitar as depressões econômicas e harmonizar os vários fatores já existentes, para se conseguir, de fato, uma melhor e mais estável distribuição de renda nacional.

31. Simonsen teve grande influência de Georg Friedrich List (1841) e Mihail Manoilescu (1931) em sua defesa sobre a necessidade de se promover a industrialização pautada no protecionismo e no planejamento econômico. De acordo com Bielschowsky (2000, p. 87, destaque no original), “como fundamentação para o protecionismo, ao lado da idéia de que a maioria das nações empregava tarifas elevadas, Simonsen mencionava dois argumentos. Primeiro lançava mão de List e do conceito de indústria infante [...]. Segundo, mencionava entusiasticamente a argumentação de Manoilescu, que teria mostrado ‘os fundamentos científicos do protecionismo’”.

32. Gudín, por sua vez, chegava a admitir que a indústria infante careceria de um protecionismo até atingir uma situação em que pudesse competir em condição de igualdade com as indústrias de outros países. Gudín aceitava a tese da indústria infante de List, entretanto, para a situação específica do Brasil, sempre argumentava que a indústria conta com excesso de protecionismo, tanto pela tarifa protecionista quanto pela desvalorização cambial.

Havia, de acordo com Simonsen, um desconhecimento do protecionismo aduaneiro adotado pelo Brasil, pois se analisado no período de 1934 a 1944, ou seja, dez anos, se perceberia que a tarifa brasileira diminuiu de 33,4%, em 1934, para 10,6%, em 1944, e mesmo assim as tarifas eram acusadas de estarem encarecendo o custo de vida no país. Apesar de Gudin reconhecer que naquele momento quem gozava de proteção era a mercadoria estrangeira, suas propostas para resolver este problema eram limitadas.

Simonsen concluiria sua réplica argumentando que somente a industrialização poderia aumentar o padrão de vida da população brasileira e esta industrialização deveria ocorrer com a intervenção direta do Estado na economia, planejando e promovendo o protecionismo às indústrias nacionais. Esta proteção incluiria, entre outros aspectos, barreiras alfandegárias à concorrência estrangeira.³³

5. A tréplica de Gudin (Carta à Comissão de Planejamento)

Em sua tréplica, enviada à CPE, no dia 24 de agosto de 1945, Gudin atacou o setor industrial, classe que Simonsen representava, alegando que este auferia lucros extraordinários, favorecido pela situação de guerra e protegido pelo Estado brasileiro, à custa dos interesses do consumidor.

O cálculo da renda nacional utilizado por Simonsen foi mais uma vez criticado, justamente em sua metodologia. Embora reconhecesse Gudin que, numa economia de guerra, exigia-se uma participação maior do Estado, principalmente no que dizia

33. Para uma maior compreensão da importância da industrialização para Simonsen deve-se destacar que ele ressaltava que “a grande indústria, por toda a parte do mundo em que se instala, traz como corolário a melhoria dos salários, o barateamento relativo do produto, o enriquecimento social e o aumento da capacidade do consumo. Traz ainda mais, como consequência, a intensificação das relações comerciais, dos meios de transportes e a marcha vitoriosa da civilização. O Parque Industrial brasileiro só pode portanto concorrer para o enriquecimento do Brasil” (SIMONSEN, 1973, p. 57-58). No Brasil, aqueles que combatem o desenvolvimento industrial o fazem, em geral, a partir de cinco acusações, das quais discorda Roberto Simonsen: “i) que a indústria brasileira é em grande parte artificial, pois importa grande porção de matéria-prima do estrangeiro; ii) que não contribuiu para o enriquecimento do Brasil; iii) que, vivendo sob tarifas protecionistas produz caro, encarecendo sobremodo a vida da população; iv) que, atraindo braços à cidade, perturba a mão-de-obra do trabalho agrícola e; v) que constitui um monopólio em favor de meia dúzia de brasileiros, em detrimento de milhões de habitantes” (SIMONSEN, 1973, p. 56). A industrialização, para Simonsen, teria efeitos positivos também sobre o setor agrícola, não só porque ela ampliaria a renda nacional como um todo, com desdobramentos sobre a demanda dos produtos agrícolas em geral, mas também porque a agricultura ficaria menos suscetível às oscilações do comércio exterior, passando a ser fornecedora de insumos ao setor industrial nacional.

respeito às mercadorias que deveriam ter prioridade na produção, o que não deveria acontecer era o Estado continuar sua intervenção após as “circunstâncias excepcionais”. Assim, advertiria o autor:

[...] em casos de grave comoção econômica, como a que atingiu o mundo ocidental em 1930 e que foi produto da primeira Guerra Mundial e dos graves erros econômicos e políticos que se seguiram, é claro que o Estado não pode ficar indiferente, como Roosevelt não ficou em 1933. *O perigo está em querer prosseguir o regime econômico de emergência*, ditado por circunstâncias excepcionais, da mesma forma que em matéria política governos procuram, não raro, prorrogar o estado de sítio mesmo depois de cessadas as justas causas que o motivaram (GUDIN, 1977a, p. 228, destaques no original).

Gudín reiteraria os abusos cometidos pelo protecionismo brasileiro, apesar de concordar que algumas indústrias brasileiras mereciam uma proteção do Estado. Contudo, diria: “Ampare o Estado as indústrias merecedoras de proteção, incentive a formação de novas indústrias pela concessão de favores, indo até a garantia de juros ou à subvenção, se necessário, – mas não participe diretamente dos empreendimentos industriais” (GUDIN, 1977a, p. 228).

Ele também se defendia da acusação de que era contra a indústria nacional, assumindo que era desfavorável à forma pela qual a indústria se estabelecia, principalmente devido às barreiras alfandegárias. Argumentava nos seguintes termos:

Eu não faço nem nunca fiz guerra à indústria nacional. Num país montanhoso, com terras pobres de húmus e ricas de erosão, seria um contrassenso não nos procurarmos industrializar. [...] O que eu tenho combatido são os abusos do protecionismo desatinado e propalado como ‘científico’, da ‘licença prévia’, da supressão de iniciativas concorrentes e dos lucros astronômicos (GUDIN, 1977a, p. 229, destaques no original).

Para Gudín, Simonsen não queria concorrência, mas sim um intenso protecionismo, além de sugerir para a modernização das indústrias um empréstimo por parte do Estado junto ao governo dos Estados Unidos.

Gudín defendia a abertura da economia à concorrência. Nessa situação, as indústrias brasileiras por necessidade de se manterem no mercado procurariam modernizar-se, ampliando sua produtividade. Assim, somente as empresas ineficientes ruiriam.

Considerações finais

O debate entre Simonsen e Gudin mostrou um momento rico da discussão sobre os rumos da política econômica brasileira, com uma distinção bastante evidente entre setores da classe dominante no Brasil. Apesar de este ter sido um embate dos anos 1940, trouxe reflexos diretos nas políticas econômicas implementadas posteriormente no país, uma vez que, quando o Estado passou a atuar mais na economia, em certa medida eram as ideias de Simonsen que estavam sendo colocadas em prática. Em contrapartida, quando foram adotadas políticas liberais no Brasil, parecia ser a voz de Gudin que ecoava.

Embora na atualidade este tipo de discussão eventualmente volte à tona, deve-se salientar que se perdeu uma parte da riqueza intelectual desses autores. Os defensores de uma industrialização mais aos moldes propostos por Simonsen estão cada vez mais escassos, quando existem. Enquanto os liberais, inspirados por Gudin, sequer realizam hoje a discussão mais profunda sobre o liberalismo que este fez.

Como ressaltado neste artigo, a industrialização era vista por Simonsen como a única forma de se promover o aumento da renda nacional brasileira e de melhorar sua distribuição por meio do planejamento do Estado. As indústrias que haviam se desenvolvido no período de guerra, no seu ponto de vista, necessitavam de apoio governamental, tanto para a reestruturação de seus equipamentos desgastados pela utilização intensa quanto de uma proteção da concorrência estrangeira. Simonsen traria o exemplo do *New Deal* estadunidense, promovido por Roosevelt nos EUA, como forma de conter a crise da década de 1930, além de elogiar o planejamento econômico adotado na União Soviética, por meio dos planos quinquenais. Simonsen baseava-se especialmente nos argumentos de List sobre a Alemanha e nos de Manoilescu sobre a Romênia.

Já Gudin não concordará com os números utilizados por Simonsen sobre a renda nacional brasileira e criticará qualquer participação do Estado na economia, argumentando que todas as experiências fracassaram, inclusive o *New Deal*. Defenderá com muita ênfase a agricultura, discordando da argumentação de que agricultura seria sinônimo de pobreza e indústria sinônimo de riqueza. Nem mesmo os exemplos históricos citados por Simonsen do desenvolvimento de países como a Inglaterra, Estados Unidos, entre outros, que só conseguiram se desenvolver por meio de uma po-

lítica protecionista às indústrias, levaram Gudin a admitir a promoção de uma política protecionista no Brasil, exceto em uma ou outra situação muito específica.

Nos últimos trinta anos no Brasil, as ideias relacionadas ao pensamento de Gudin estiveram mais em voga do que as de Simonsen. Desde então está em curso um processo de desindustrialização acelerado. Pouco ou nada se fez de fato, por diferentes governos, na reversão deste quadro. O planejamento econômico não existe mais, e a discussão sobre o papel do Estado se resume à manutenção ou flexibilização do tripé macroeconômico, a um ajuste fiscal mais ou menos intenso e a privatização ou concessão de empresas estatais.

Não se quer apontar aqui que a industrialização seja uma panaceia para os problemas brasileiros, mas que é necessário resgatar a gênese das ideias que estiveram por trás dos rumos tomados pelo país historicamente para se entender por que a industrialização nacional, nos moldes propostos por Simonsen, foi sendo marginalizada ao longo do tempo na discussão sobre o desenvolvimento brasileiro, e por que a visão de Gudin passou a ser hegemônica.

Referências

- Anais do I Congresso Brasileiro de Economia*. Volume 1, Rio de Janeiro: Oficina Gráfica Mauá, 1943.
- Anais do II Congresso Brasileiro de Economia*. Volume 2, Rio de Janeiro, Oficina Gráfica Mauá, 1944.
- Anais do II Congresso Brasileiro de Economia*. Volume 3, Rio de Janeiro, Oficina Gráfica Mauá, 1946.
- BALESTRIERO, Geraldo Elvino. *Gênese do planejamento econômico no Brasil*. São Paulo, 1996, mimeo. Tese (Doutorado), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- DOELLINGER, Carlos von. Introdução. In: SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugênio. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudín, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- GUDIN, Eugênio. *Para um Mundo Melhor: ensaio sobre problemas de após-guerra*. Rio de Janeiro – São Paulo: Civilização Brasileira. 1943.
- _____. *Análise da situação econômica e monetária do Brasil (depoimento prestado pelo Sr. Eugênio Gudín perante a Comissão de Inquérito Econômico e Social da Assembleia Constituinte)*. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1946.
- _____. *Princípios de economia monetária*. Volume 1. 4. ed. Rio de Janeiro: Agir Editora, 1965.
- _____. *Princípios de economia monetária*. Volume 2. 4. ed. Rio de Janeiro: Agir Editora, 1968.
- _____. Rumos de política econômica. In: SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugênio. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudín, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- _____. Carta à Comissão de Planejamento. In: SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugênio. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudín, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977a.
- _____. *Eugênio Gudín (depoimento, 1979)*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC-História Oral, 1980.
- HOLLANDA FILHO, Sérgio Buarque. *Um debate histórico entre intervencionismo e liberalismo econômico no Brasil: R. Simonsen x E. Gudín*. São Paulo: IPE/USP. Seminário nº 22/99, 29 out. 1999.
- KAFKA, Alexandre. Dr. Gudín e o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. In: _____ et al. *Gudín visto por seus contemporâneos*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.
- LIST, Georg Friedrich. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MALAN, Pedro *et al.* *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/1952)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

MANOILESCO, Mihail. *Theoria do proteccionismo e da permuta internacional*. São Paulo: Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, 1931.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

RODRIGUES, Carlos H. L. *A questão do protecionismo no debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín*. 2005. Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

SIMONSEN, Roberto. Alguns aspectos da política econômica mais conveniente ao Brasil no período de após-guerra: geografia e política industrial (Conferência pronunciada a 8 de outubro de 1943 no Auditório dos Serviços Hollerith, no Rio de Janeiro). In: _____. *Simonsen e a Operação Pan-Americana*. São Paulo: Serviço de Publicações do Centro e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 1958.

_____. *Evolução Industrial do Brasil e outros estudos*; seleção, notas e bibliografia de Edgard Carone. São Paulo: Editora Nacional e Editora da USP, 1973.

_____. A planificação da economia brasileira. In: SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugênio. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudín, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

_____. O planejamento da economia brasileira. In: SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugênio. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudín, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

_____. *História econômica do Brasil: 1500/1820*. 4. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1978.

Recebido em 03/06/2018 e aprovado em 23/08/2018

Giorgio Romano Schutte¹
 Juliane Furno²

Industrialização: como e para quê? Revisão das reflexões de Caio Prado Junior e Celso Furtado

RESUMO

O presente artigo problematiza a industrialização brasileira a partir de uma revisão da obra do Celso Furtado e Caio Prado Junior, duas referências do pensamento social e econômico brasileiro. O objetivo dessa reflexão é compreender o papel que ambos atribuíram à indústria e à industrialização como motores do desenvolvimento e das condições para a superação da dependência. O argumento central que identificamos é que a industrialização, embora considerada essencial para sair do subdesenvolvimento, não seria condição suficiente e deveria levar em conta as especificidades da formação histórica brasileira. Essa constatação partiu de uma análise do processo de industrialização da forma como se desenvolveu a partir da década de 1930. As críticas dos autores serão apresentadas em torno de cinco temas. O diagnóstico dos autores foi que o Brasil industrializou-se mantendo expressivas desigualdades sociais e regionais, heterogeneidade estrutural, exclusão social e dependência externa, sobretudo tecnológica. Para que a indústria tivesse cumprido seu desígnio histórico de promotora do desenvolvimento nacional, diversas transformações no conjunto da sociedade teriam sido necessárias. O debate apresentado se mostra, sob vários aspectos, bastante atual.

Palavras-chave

Celso Furtado; Caio Prado Junior;
 Industrialização.

ABSTRACT

The present article problematizes Brazil's industrialisation process based on a review of the works of Celso Furtado and Caio Prado Junior, two leading references in terms of Brazilian social and economic thinking. The purpose of this reflection is to help us better understand the role both authors attributed to industry and to industrialisation as engines of development and the conditions needed to overcome dependency. The main argument that emerges is that industrialisation, whilst considered essential for overcoming underdevelopment, is nevertheless not enough in itself and should consider the specificities of Brazil's historical development. This observation comes from an analysis of the process of industrialisation as it occurred from the 1930s onwards. The authors' critiques focus around five topics. Their conclusions suggest that Brazil went through the industrialisation process but at the same time maintained serious social and regional inequalities, structural heterogeneity, social exclusion and both external and technological dependency. For Brazil's industry to have properly fulfilled its historical goals to promote national development, a variety of transformations within society as a whole should have necessarily taken place. The debate analysed here proves to be, from many different angles, very up-to-date.

Keywords

*Celso Furtado; Caio Prado Junior;
 Industrialisation.*

- 1 Professor Associado da Universidade Federal do ABC (UFABC). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Mundial.
- 2 Mestre em Economia pela Unicamp e Doutoranda do Programa em Desenvolvimento Econômico da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

1. Introdução

Desde o início da década de 1990, há no Brasil um acalorado debate em torno da desindustrialização. Este processo se iniciou com a queda dos investimentos diante da crise da dívida externa e a alta inflação, seguida de uma política de abertura abrupta no governo Collor e a política de sobrevalorização do câmbio do Plano Real. Nem o segundo governo Lula conseguiu reverter esse quadro de forma sustentada. Bresser-Pereira alegou que o processo de desindustrialização teria levado o país a uma permanente “quase-estagnação liberal” (BRESSER-PEREIRA, 2018). Isso contrasta com os relativamente altos índices de crescimento do período entre 1930 e 1980 quando – sob orientação nacional-desenvolvimentista – o país assistiu a um processo de industrialização com planejamento estatal e proteção à indústria local. Nesse debate são discutidas as causas da desindustrialização, como também a oportunidade e pertinência de investir novamente em um esforço industrializante para provocar um novo ciclo de crescimento (HIRATUKA; SARTI, 2017).

Aqui pretendemos mostrar, a partir de uma releitura do Celso Furtado e Caio Prado, que o próprio processo de industrialização pelo qual o país passou foi marcado por uma série de contradições cuja compreensão também ajuda a entender a sua crise seguinte. Embora provocasse taxas de crescimento altas, os autores já identificaram sua incapacidade de provocar transformações profundas, reforçando, em particular, um padrão de industrialização concentradora e excludente. Os dois autores são referências centrais para o pensamento sobre a industrialização necessária para o Brasil, mas desde sempre a entenderam como um meio para a transformação e o avanço da sociedade e não como um fim em si. O padrão da industrialização que estava se gestando no Brasil não logrou romper o círculo vicioso do subdesenvolvimento, ao contrário, teria contribuído para reforçá-lo e contrariar a tese de que a industrialização seria, por si só, condição suficiente para promover o desenvolvimento, embora acreditassem que ela seria necessária.

Este artigo está dividido em cinco seções, incluindo a introdução e as considerações finais. Na segunda seção recapitularemos os principais argumentos utilizados pelos autores para defender a necessidade histórica de promover a industrialização para superar o atraso, a dependência e o subdesenvolvimento brasileiro, desde que coordenada pelo Estado nacional. Na seção seguinte serão sistematizados cinco questiona-

mentos à industrialização efetivamente realizada que identificamos nos textos dos dois autores. A quarta seção discute as sugestões, sobretudo do Celso Furtado, para superar os vieses negativos do processo de industrialização em curso, apontando, especialmente, o papel das reformas de base como condição concomitante do avanço de uma industrialização que garantisse a superação da herança do subdesenvolvimento.

2. Industrialização para superar o atraso e o papel do Estado

O diagnóstico básico desses autores era que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento seriam processos interligados e resultantes da forma como o capitalismo passou a se organizar internacionalmente, após a Primeira Revolução Industrial. Nos países desenvolvidos, integrantes do centro capitalista, o progresso tecnológico e material das economias locais traduziu-se em propagação paralela do consumo, gerando uma sinergia entre crescimento econômico, extensão do consumo e ampliação da produtividade do trabalho. Já o subdesenvolvimento representaria o caso dos países da periferia do sistema capitalista, nos quais os frutos do progresso do amadurecimento material do capitalismo foram apropriados por uma pequena elite local, que, ao invés de utilizá-los para dinamizar as sociedades e avançar nos seus gargalos locais, insistiram em reproduzir um padrão de consumo das elites de alta renda dos países centrais.

Nos países em que as vantagens comparativas tinham assumido a forma de especialização na exportação de produtos primários, o excedente adicional provocaria um incremento das importações. Como a especialização não requeria nenhuma modificação nos métodos produtivos e a acumulação se realizava com recursos locais, o incremento da capacidade para importar era, principalmente, utilizado para adquirir bens de consumo. Era pelo lado da demanda de bens finais de consumo que esses países se inseriram mais profundamente na civilização industrial (FURTADO, 1974, p. 27) e a difusão e a assimilação do progresso técnico ocorreram de forma muito mais lenta e desigual.

Neste processo, os frutos do progresso e o aumento da produtividade do trabalho conduziram a uma trajetória de desigualdade e de heterogeneidade estrutural (no nível da produção) e social (no nível do trabalho e das relações sociais). A especiali-

zação produtiva nos produtos primários aliada ao livre comércio teria ocasionado um conjunto de limitações aos países subdesenvolvidos. Além da deterioração dos termos de intercâmbio e a vulnerabilidade aos ciclos econômicos, foram analisadas as tendências ao desemprego estrutural, o permanente desequilíbrio no balanço de pagamentos nacional, ocasionado pela tendência de queda do valor dos produtos primários ao mesmo tempo em que havia pressão sobre a necessidade de importação (BIELSCHOWSKY, 2004).

Dentro desse diagnóstico, Raúl Prebisch (2000), seguido pelos autores selecionados, afirmava que a industrialização era a única forma de os países latino-americanos romperem com a lógica de perpetuação desigual das trocas, assim como incorporarem internamente o progresso técnico para superar o subdesenvolvimento. A indústria, para eles, era vista como o setor com maior capacidade de aumentar a produtividade geral da economia por meio da geração de sinergia na economia, principalmente se comparada à produção de bens primários. Pelo seu encadeamento para trás e para frente, a indústria possibilitaria o desenvolvimento de novos setores e a modernização dos existentes que operam nas suas externalidades, como comércio e serviços, entre outros. Além disso, industrializar significaria um meio seguro de não somente superar a pobreza e a condição de subdesenvolvimento, como também contribuiria para a redução do fosso entre os países do centro e da periferia – cada vez mais alargado –, além da possibilidade de quebra dos elos de dependência política e econômica, bem como o avanço para uma lógica de desenvolvimento econômico autossustentado.

Obter lucros substanciais e dotar a economia brasileira de forte incremento de renda e produtividade poderia ser até mesmo mais fácil se concentrada na atividade mercantil-exportadora, observou Furtado (2007). No entanto, essa opção representaria, sem a industrialização da economia, os velhos problemas reeditados, tais como a vulnerabilidade aos ciclos econômicos: expandir a produção, lucrar, não disseminar o progresso técnico, ficar suscetível à nova dinâmica de preços internos, entrar em crise e deixar, novamente, como legado uma massa de economia de subsistência e de pobreza.

Antes disso, autores como Kaldor (1970), Hirschman (1958) e List (1983) trataram com propriedade os efeitos encadeadores e multiplicadores do desenvolvimento baseado na centralidade da indústria, principalmente os relacionados ao aumento da produtividade global da economia. Identificaram que a indústria seria o motor do de-

envolvimento e promotora de sinergias em todos os demais setores de um sistema nacional. No entanto, esses estudos, embora apontassem igualmente para a necessidade de promover um processo de industrialização, não partiram de uma análise da especificidade do subdesenvolvimento na periferia, uma realidade que não tinha existido nos países centrais. Não indagar-se sob a especificidade histórica do subdesenvolvimento e seus mecanismos de reprodução pode cegar o observador às particularidades de um padrão de desenvolvimento que não irá se generalizar por força das condições do acaso. Destino muito distinto teve a geração de excedente nas economias caracterizadas como subdesenvolvidas, o qual serviu para reproduzir as características do subdesenvolvimento sendo investido na importação. Por isso a importância dada pelos autores em questão para desnudar as contradições da teoria do desenvolvimento e da modernização.

Para Bielschowsky (2004), a industrialização sempre foi uma das preocupações centrais dos desenvolvimentistas brasileiros, especialmente os analisados no período de 1930 a 1964. Mesmo a vertente que ele denominou de “desenvolvimentistas do setor privado” – que teve como expoente principal Roberto Simonsen – preocupou-se com a temática da industrialização, apontando a sua necessidade histórica para alavancar o desenvolvimento nacional. Os “desenvolvimentistas nacionalistas” defendiam, como os demais desenvolvimentistas, a constituição de um capitalismo industrial moderno no país. Tinham como principal traço distintivo uma decidida inclinação por ampliar a intervenção do Estado na economia, através de políticas de apoio à industrialização, integrada – na medida do possível – num sistema de planejamento abrangente e incluindo investimentos estatais em setores básicos (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 127). Algumas diferenças, no entanto, os opuseram em polos distintos do pensamento desenvolvimentista brasileiro, tais como o papel que deveria dispor o Estado brasileiro e a importância de reformas estruturais, tema que trataremos mais adiante. Para Celso Furtado, a quem o autor supracitado conceitua como o principal autor da corrente “desenvolvimentista nacionalista”, esses dois elementos – industrialização e reformas estruturais – podem ser vistos na passagem que segue: “Duas frentes seriam, no meu entender, capazes de suscitar uma autêntica mudança qualitativa no desenvolvimento do país: a reforma agrária e uma industrialização que facilite o acesso às tecnologias de vanguarda” (FURTADO, 2004, p. 485). Caio Prado Junior (1966) apontava igualmente a industrialização como um

tema central para o desenvolvimento brasileiro, tanto pela sua capacidade de autonomizar o Brasil com relação ao imperialismo, como pela possibilidade de criação de uma classe trabalhadora assalariada, principalmente alocada nas grandes indústrias, com vistas a fortalecer a organização sindical e contribuir na construção de uma consciência de classe. Quando questionado sobre a industrialização brasileira, Caio Prado Junior sinalizou que “no Brasil, pelo contrário, a mesma proletarização representou e ainda representa para o trabalhador um progresso sensível, tanto de ordem material e financeira como social” (PRADO JR., 1966, p. 282). Ou seja, embora com diversas contradições e limites – que serão logo mais caracterizados –, a industrialização apresentaria, sem dúvidas, benefícios no que tange à incorporação de parte do progresso material constituído sob a égide do capitalismo moderno.

Para Furtado (2007), um dos principais impactos advindos do desenvolvimento da indústria seria a sua capacidade de avançar na geração de empregos melhor qualificados e de maior rendimento médio, bem como a manutenção do crescimento da economia. Isso porque o autor já identificava, em diversos dos seus textos, que uma das características do subdesenvolvimento era que o crescimento econômico do Brasil se dava com a permanência da heterogeneidade estrutural. Ou seja, permanecia uma estrutura dual na sociedade, coexistindo de forma permanente um setor moderno de alta produtividade e de alta renda com um setor arcaico, com características pré-capitalistas. Assim, a industrialização tenderia a gerar empregos no setor moderno da sociedade, possibilitando, além disso, abrir postos de trabalho em número condizente para abrigar, se não todo, grande parte do excedente estrutural de mão de obra, ocupado em atividades de baixo valor adicionado. Caio Prado Junior também teorizava sobre a relação exitosa existente entre a indústria e a geração de empregos. Para ele, “a própria industrialização é um fator desse crescimento porque tanto pelos empregos que cria, como pelas atividades paralelas a que dá lugar, constitui um gerador de renda e, pois, um estímulo ao consumo e à extensão do mercado” (PRADO JR., 1978, p. 79).

Além disso, para Furtado (2007), a indústria também cumpriria um importante papel no processo de contenção da inflação – outra importante característica dos países subdesenvolvidos que financiavam seu crescimento com desequilíbrio no balanço de pagamento e emissão monetária. A indústria contribuiria para equilibrar a relação entre a oferta e a demanda de produtos manufaturados, além, claro, de reduzir a im-

portância do setor externo para o desenvolvimento nacional. Por fim, “o desenvolvimento da produção industrial, ao criar um fluxo de renda adicional, amplia o mercado interno” (FURTADO, 1972, p. 141), criando um círculo virtuoso de crescimento.

Porém, a industrialização, na percepção dos autores, somente poderia cumprir seu dever histórico se submetida ao controle estatal. Essa foi uma afirmação presente ao longo das obras dos autores. Sobre esse tema, Furtado afirma que

O que responde pela baixa taxa de crescimento de um país subdesenvolvido é menos o volume do investimento do que a inadequada orientação deste. É por esta razão que os adeptos do *laissez-faire* nos parecem tão fora da realidade em um país como o nosso, particularmente nas regiões mais pobres. Nestas últimas o *laissez-faire* significa, simplesmente, a perpetuação da miséria. Os recursos disponíveis para investimento são colocados em residências de luxo, em clubes suntuosos, ou são exportados. Tais investimentos não criam emprego permanente para a população e, portanto, em nada contribuem para mudar a estrutura econômica (FURTADO, 1962, p. 88).

Caio Prado Junior (1954), em sua principal obra, ao tratar do tema da política econômica e da superação do subdesenvolvimento, afirmou que o liberalismo econômico entendido como livre iniciativa e concorrência irrestrita entre os indivíduos deixados as suas próprias forças e, em geral, a liberdade ampla de ação econômica individual não proporcionariam e não podem proporcionar ao capitalismo brasileiro condições que lhe permitam levar adiante a sua luta (PRADO JR., 1954, p. 229). Furtado também apontou que “em nenhuma parte essa passagem [para o desenvolvimento] ocorreu no quadro do *laissez-faire*: foi sempre o resultado de uma política deliberadamente concebida com esse fim” (FURTADO, 1962, p. 25). A geração de incremento de renda local, seja a advinda da atividade mercantil-exportadora ou industrial, necessitaria estar submetida ao controle do Estado, que deveria ter como prerrogativa a orientação do gasto público no sentido de satisfazer as necessidades primeiras da população aqui residente. Quando não ocorre, o “livre mercado” se encarregaria de alocá-la no consumo supérfluo ou nas atividades não essenciais. Assim sendo, deixadas às livres forças de mercado, a renda gerada na economia brasileira não serviria como possibilidade de transformação da condição de pobreza e desigualdade. Além disso, o não controle da renda pelo Estado, se não submetido a um projeto integrado de país,

levaria a “(...) agravação dos equilíbrios regionais como uma consequência de falta de política nacional de desenvolvimento” (FURTADO, 1962, p. 103).

Assim, para Celso Furtado e Caio Prado Junior, tanto o planejamento quanto o protecionismo eram vistos como meios de alcançar uma industrialização não apenas rápida, mas eficiente, e – como consequência – alterar o curso da história dos países subdesenvolvidos (BIELSCHOWSKY, 2004). O planejamento deveria ser um instrumento utilizado para orientar a industrialização que já estava ocorrendo no Brasil, mas que, sendo espontânea e anárquica, não estaria figurando como forma de crescimento da economia uniformemente. Para Bielschowsky (2004), o planejamento aparecia no pensamento cepalino como corolário natural do diagnóstico de desequilíbrios estruturais na industrialização espontânea dos países periféricos. No entanto, o planejamento da periferia subdesenvolvida do sistema capitalista não será o mesmo dos países centrais. Nas economias desenvolvidas europeias, o planejamento – na perspectiva keynesiana – destinava-se a perseguir o objetivo da preservação ou alcance da situação de pleno emprego diante de uma subutilização da capacidade instalada. Nos países subdesenvolvidos, o “Estado deve coordenar os esforços de industrialização, de forma a reunir condições para superar os obstáculos estruturais que dificultam o desenvolvimento” (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 136).

Identificamos quatro objetivos específicos apontados pelos dois autores a respeito da atuação do Estado. Em primeiro lugar, para levar adiante investimentos necessários ao desenvolvimento nacional que não poderiam ser executados pelo setor privado. Para Caio Prado Junior “a iniciativa privada que tem no lucro e somente nele a sua razão de ser, não é suficiente assim para assegurar um desenvolvimento adequado” (PRADO JR., 1966, p. 264). Ou seja, a lógica maximizadora de lucro do curto prazo, característica da iniciativa privada, seria incapaz de levar adiante um projeto de industrialização que desse seguimento a investimentos que têm como característica um longo prazo de maturação, logo, uma taxa de retorno não imediato e, portanto, com maior insegurança. Furtado assim retifica que “é necessário reconhecer, entretanto, que um movimento dessa envergadura e transcendência só se poderá efetivar se a liderança for assumida pelo governo federal” (FURTADO, 1962, p. 116).

Em segundo lugar, o Estado teria outra tarefa importante no que tange as possibilidades de atuar na indução de modificações no perfil da demanda brasileira e, assim, evitar ou atenuar a influência que tem a importação dos estilos de consumo de

fora. Por consequência, deveria também induzir mudanças na estrutura do sistema produtivo, escapando às determinações que são impostas pelas relações de dominação e dependência.

Em terceiro lugar, a atuação e planejamento do Estado, para Furtado, deveriam priorizar o bem-estar social e coletivo do povo brasileiro. Nas palavras do autor: “para alcançar os ideais de bem-estar social e melhoria das condições de vida do país não nos basta preservar a estabilidade do sistema econômico” (FURTADO, 1962, p. 75). Com isso, Furtado se contrapôs à visão ortodoxa que submetia todas as variáveis de bem-estar social ao “controle e estabilidade macroeconômica”. Um dos principais pontos de divergência entre o autor e o pensamento liberal repousava justamente sobre a crítica às políticas de contenção de gastos e contração do crédito para reduzir a inflação. Para o autor, estes não somente significavam um sacrifício para os mais pobres como não representavam uma saída certa, uma vez que ele identificava na inflação brasileira outros elementos de disparo que não o aumento da demanda por consumo.

E, por último, o Estado teria a prerrogativa de disciplinar a ação privada nacional e, principalmente, a do capital externo. Argumento de Caio Prado era que “deixada a si própria é indubitável que a livre iniciativa privada acentuará cada vez mais as distorções da nossa defeituosa estrutura econômico-social” (PRADO JR., 1966, p. 259). E o autor ainda complementa que,

Deixadas à livre iniciativa privada e aos estímulos espontâneos do mercado, as atividades econômicas tenderão sempre para o atendimento dos reduzidos setores efetivamente presentes naquele mercado e não haverá, assim, modificação apreciável da situação (PRADO JR., 1966, p. 255).

Assim sendo, mesmo os investimentos privados deveriam obedecer à ordenação de um planejamento econômico centralizado, uma vez que “a superação do subdesenvolvimento não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais, que permita empreender um trabalho de reconstrução de certas estruturas” (FURTADO, 1992, p. 75). Disciplinar o capital privado ou estrangeiro não significaria, entretanto, impedir nem mesmo dificultar a sua atuação. “A ação estatal não vem coibir a atuação do empresário privado; vem criar condições para que este surja ou se consolide. Tal objetivo, contudo, não

poderá ser alcançado se a ação do Estado se realizar de forma improvisada e assistemática” (FURTADO, 1962, p. 76). Para Caio Prado Junior (1954),

A tarefa do Estado, na presente conjuntura econômica, social e política brasileira, consiste não em substituir-se administrativamente à ação econômica privada, mas antes pelo contrário dar novos horizontes a essa ação para que ela possa enfrentar as contingências e libertar-se das limitações que o atual sistema da economia brasileira lhe impõem (PRADO JR., 1954, p. 236).

Com relação ao capital internacional, os autores enfatizaram o desafio do Estado de submeter o capital externo às aspirações de desenvolvimento nacional. “Devemos ter um estatuto legal que discipline a ação do capital estrangeiro, subordinando-o aos objetivos do desenvolvimento econômico e da independência política” (FURTADO, 1962, p. 32). Não podemos relegar ao capital estrangeiro a prerrogativa do nosso desenvolvimento, uma vez que “os mercados internacionais tendem a ser controlados por grupos de empresas, cartelizados em graus diversos” (FURTADO, 1962, p. 25). Assim, ficaríamos reféns de um conglomerado oligopolizado de grandes empresas que não teriam compromisso em espalhar desenvolvimento por onde elas passam. Caio Prado Junior contribuiu fortemente nesse debate afirmando os riscos incumbidos na crença da benevolência do capital estrangeiro no desenvolvimento nacional.

Assinalemos de início a incoerência de todos quantos contam para o nosso desenvolvimento com a cooperação desinteressada das grandes potências capitalistas; e se acham mesmo no direito de exigi-las. Esquecem que a característica essencial do sistema onde enquadram seu projeto, é essencialmente competitivo na base das vantagens comerciais, e não cooperador (PRADO JR., 1978, p. 9).

Além dessas dimensões tratadas acima, as relações entre o Estado e as empresas multinacionais tenderiam a ser relações de poder. Em primeiro lugar, porque a grande empresa controlava o processo de inovação, ou seja, a introdução de novos produtos e novas tecnologias nas economias nacionais. Para Furtado (1962), esse seria inclusive o seu principal instrumento de expansão internacional. Em segundo lugar, essas grandes empresas eram responsáveis por parte considerável das transações in-

ternacionais. Em terceiro lugar, elas operavam com uma racionalidade e atendendo a objetivos que escapam a ação isolada dos Estados, e – em quarto e último lugar – elas mantinham uma grande liquidez fora do controle dos bancos centrais e tinham acesso fácil ao mercado financeiro internacional (FURTADO, 1962). Assim, “a participação do capitalismo internacional na economia brasileira constitui um embaraço, e embaraço crescente, à transformação da mesma economia e à libertação dela do seu passado colonial” (PRADO JR., 1978 p. 84).

3. Crítica do modelo adotado para a industrialização brasileira

Embora defensores do papel da indústria como carro-chefe para as possibilidades de rompimento com a dependência externa e superação do subdesenvolvimento, tanto Celso Furtado como Caio Prado Junior foram autores extremamente críticos quanto à forma da condução da industrialização brasileira, muito embora não tenham negado as transformações substanciais ocasionadas pelo seu avanço. Nesta seção pretendemos discorrer acerca de cinco características que envolvem o diagnóstico crítico dos autores com relação à industrialização nacional.

Vamos começar tratando do início da industrialização brasileira e a avaliação que os autores fizeram da sua realização com ausência de um projeto nacional e motivada por circunstâncias externas. Nesse primeiro momento, também iremos traçar as características da indústria substitutiva de importações e sua relação com a restrição à capacidade para importar. A segunda crítica abordada diz respeito ao modelo da “modernização” da economia brasileira, assim como a identificação da nossa indústria nacional como concentradora de renda e riqueza. O terceiro refere-se à análise que os autores fizeram sobre as limitações do desenvolvimento ocorrido pela industrialização, na medida em que não se concretizaram os objetivos de melhoria social propagados. Ao contrário, privilegiou-se apenas uma classe social em detrimento da exclusão da maioria dos trabalhadores dos frutos do progresso material. No quarto ponto abordaremos a perspectiva dos autores quanto à inadequação técnica da industrialização brasileira, que, ao importar tecnologia de economias com características deveras distintas da nossa, intensifica a composição do capital em detrimento da mão de obra.

Por fim, os autores traçam um diagnóstico que apontou a possibilidade de industrialização e desenvolvimento sem romper com o subdesenvolvimento ou mesmo reafirmando a heterogeneidade estrutural e a dependência externa.

3.1 Uma industrialização sem projeto nacional

A industrialização levada a cabo a partir da década de 1920 não foi fruto de um projeto de superação da nossa condição primário exportadora, nem foi advinda de uma típica revolução burguesa em que a fração urbana e industrial da burguesia brasileira assumisse o controle da política econômica, buscando superar os obstáculos da oligarquia agrária e do imperialismo para fazer avançar a modernização industrial (FERNANDES, 2005). No recorrido desse tema, Furtado afirmou que “chega-se à conclusão de que nosso desenvolvimento resultou muito mais de uma imposição histórica do que da tomada de consciência da realidade nacional pelos homens que dirigem o país” (FURTADO, 1962, p. 65). Nesse mesmo texto intitulado *A pré-revolução brasileira* o autor discorreu sobre a ausência de um projeto de desenvolvimento para a industrialização nacional e creditou ao setor externo e às circunstâncias da geopolítica mundial (Primeira Guerra Mundial e crise internacional de 1929) os fatores que impossibilitaram a continuidade de um modelo pautado na exportação de produtos primários. “Em síntese, pode-se afirmar que o desenvolvimento dos últimos três decênios foi simples decorrência da atuação de forças profundas da economia, sem que ao acesso aos novos caminhos haja sido facilitado por uma autêntica política de desenvolvimento” (FURTADO, 1962, p. 67).

Antes mesmo da crise e da queda do valor do café no mercado internacional, Caio Prado Junior já afirmava que a entrada de divisas provenientes da exportação do produto desde a década 1920 já havia sido utilizada na compra de equipamentos, reafirmando a constatação de que a industrialização contou com o apoio – ainda que não intencional – do setor primário exportador, especialmente o cafeeiro.

A economia cafeeira se fará também estímulo para a indústria manufatureira [...] o café impulsionou a fabricação daquelas máquinas de benefício e tratamento que atingiu bastante importância. Também deu lugar à nossa primeira grande indústria têxtil moderna:

a da fiação e tecelagem de juta empregada na sacaria em que o café é acondicionado para a exportação (PRADO JR., 1978, p. 66).

Celso Furtado também partiu da mesma análise, corroborando a tese de que a industrialização nacional foi fruto – sobretudo – de fatores exógenos. A transição para esse período fez-se a mercê de uma ironia histórica: a ajuda do setor cafeeiro elevou a rentabilidade relativa das incipientes manufaturas que trabalham para o mercado interno. Tivemos, assim, uma industrialização de tabela, consequência indireta de uma política inspirada no propósito de preservar a velha economia de exportação em crise (FURTADO, 1962, p. 65). Para o autor, as políticas econômicas que visavam à manutenção do preço do café, como a queima dos estoques para garantir o preço – embora quisessem salvar o setor exportador e seguir com a mesma lógica mercantil-exportadora – lograram a abertura de passagem para a industrialização. Isso porque, ao preservar a rentabilidade interna do setor, possibilitou que a economia não entrasse em crise e pudesse inverter capital na nascente indústria local (FURTADO, 2007). Com a crise internacional de 1929, dois elementos se conjugaram. O primeiro deles era a restrição para importar, e o segundo era a queda da demanda por nossos produtos primários. Assim, seria necessária a construção de um setor industrial que tivesse como objetivo primeiro apenas a substituição do que doravante era importado no mercado internacional.

Evidentemente, essas insuficiências (de demanda por nossos produtos primários exportáveis) limitam a capacidade de importação do país e dão lugar segundo vimos a uma produção substitutiva. É na base dessa “substituição de importações” que se realiza o processo de industrialização, premissa, naturalmente, do progresso tecnológico e desenvolvimento moderno (PRADO JR., 1978 p. 90).

Dessa forma, a industrialização brasileira foi feita em condições deveras distintas daquela que foi realizada nos países centrais, que logrou a edificação de uma economia pautada no progresso técnico a serviço de maior homogeneidade social. Aqui, ao contrário do incentivo à inovação tecnológica, optou-se pela linha de cópia do modelo de indústria que fornecia determinados produtos que outrora eram adquiridos pela via da importação. Para Caio Prado Junior, “uma indústria, portanto, simplesmen-

te substitutiva de importações e que se paga, em última instância, com recursos que o Brasil aufer de suas exportações” (PRADO JR., 1966, p. 304). Por fim, Celso Furtado apontou que essa opção de avançar na indústria substitutiva de importações re-pousava na linha de menor impacto e de menores possibilidades de confronto de interesses sociais. “A linha de maior facilidade estava na industrialização substitutiva. Outra saída teria exigido a ruptura com o processo de modernização, o que dificilmente se faria sem convulsão social” (FURTADO, 1962, p. 42).

3.2 Uma industrialização que levou a “modernização” com concentração da renda

Os dois autores construíram outro diagnóstico crítico do padrão de industrialização nacional à luz da sua tendência à concentração geográfica e social da renda, além do caráter próprio que adquiriu a “modernização” industrial. Caio Prado Junior resumiu no trecho a seguir sua avaliação do que significou e quem se beneficiou mais intensamente da industrialização substitutiva de importações.

A industrialização não significou nem teve por objetivo o mais eficiente aparelhamento das atividades produtivas em geral, para o melhor atendimento do consumo, em conjunto, da sociedade e economia na qual se insere. E sim visou unicamente a satisfazer necessidades de um consumo muito especializado de reduzidos setores antes atendidos por fornecedores do exterior e que contingências ocasionais fizeram apelar para a produção interna. Consumo aquele que não tem assim relação com as atividades produtivas essenciais e ordinárias do país, e se coloca em plano completamente distinto delas e dos padrões gerais do país. Do que resulta desde logo a falta de paralelismo e correspondência entre eles (PRADO JR., 1978, p. 80).

Dessa feita, o autor criticou não somente a falta de correspondência e paralelismo entre a estrutura produtiva nacional e o padrão de consumo, como analisou o quanto o tipo de produção realizada se relacionava menos com nossas necessidades coletivas e mais com reproduzir um estilo e padrão de consumo próprio das elites dos países centrais. No que tange à importação de um padrão de consumo sem correspondência

no nível de renda local ou sem paralelo com o grau de desenvolvimento das forças produtivas, Celso Furtado avaliou que essa é uma das características do subdesenvolvimento que reforçaria uma imitação dos padrões de consumo dos países de alta renda e amadurecido desenvolvimento tecnológico. Sobre isso, Furtado alertou que

O subdesenvolvimento tende a reproduzir em miniatura sistemas industriais apoiados em um processo muito mais amplo de acumulação de capital. Na prática essa miniaturização assume a forma de instalação no país em questão de uma série de subsidiárias de empresa dos países cêtricos, o que reforça a tendência para reprodução de padrões de consumo de sociedades de muito mais elevado nível de renda média. Daí resulta o conhecimento síndrome de tendência à concentração da renda tão familiar a todos os que estudam a industrialização dos países subdesenvolvidos (FURTADO, 1992, p. 28).

Ainda sobre as especificidades da nossa industrialização com relação ao padrão de industrialização dos países centrais, Furtado avaliou que

Sobra dizer que a industrialização que atualmente se realiza na periferia sob o controle das grandes empresas é processo qualitativamente distinto da industrialização que, em etapa anterior, conheceram os países cêtricos e mais ainda, dada que neste prossegue no presente. O dinamismo econômico do centro do sistema decorre do fluxo de novos produtos e da elevação dos salários reais que permite a expansão do consumo de massas. Em contraste, o capitalismo periférico engendra o mimetismo cultural e requer permanente concentração da renda a fim de que as minorias possam reproduzir as formas de consumo dos países cêtricos. (...) Enquanto no capitalismo cêntrico a acumulação de capital avançou no correr do último século com inegável estabilidade na repartição da renda, funcional e social, no capitalismo periférico a industrialização vem provocando crescente concentração (FURTADO, 1992, p. 45).

Na industrialização característica dos países da periferia do capitalismo, as elites locais optaram por um “mimetismo cultural”, expressão que Celso Furtado utilizava para dizer que o estilo de consumo das elites locais pautou-se na imitação do padrão de consumo das elites dos países desenvolvidos. Para que esse padrão de consumo extremamente alto pudesse ser partilhado por uma pequena minoria social, a concen-

tração de renda não seria uma opção, mas uma necessidade. Por isso, Celso Furtado avaliou que,

Na realidade dos fatos, o processo de modernização agravou a concentração de riqueza e renda já existentes acentuando-a na fase de industrialização substitutiva. Somente o segmento da população que controla o setor da produção aforado pelos aumentos de produtividade – aumentos permitidos pelas vantagens comparativas no comércio internacional e pela industrialização substitutiva – desfruta os benefícios da modernização (FURTADO, 1962, p. 44).

A esse processo de imitação e mimetismo cultural Furtado denominou de “modernização”. Para ele, a industrialização nesses moldes assegurava o consumo das elites locais ante a impossibilidade ou restrição para importar. No entanto, essa modernização não se generalizou para o conjunto da população.

3.3 Um padrão de modernização que não se generalizou

Aqui, a crítica dos autores que identificamos diz respeito à percepção de que o modelo de industrialização que se tinha implantado, ao privilegiar o consumo das elites e ao necessitar, para tanto, de grande concentração da renda, excluiu a massa dos trabalhadores dos progressos materiais e sociais da industrialização. Para Furtado,

A característica mais significativa do modelo brasileiro é a sua tendência estrutural para excluir a massa da população dos benefícios da acumulação e do progresso técnico. Assim a durabilidade do sistema baseia-se grandemente na capacidade dos grupos dirigentes em suprimir todas as formas de oposição que seu caráter antissocial tende a estimular (FURTADO, 1992, p. 109).

A partir dessa constatação, Celso Furtado avaliou que a modernização e o desenvolvimento desse período não foram no sentido de expandir os ganhos da industrialização para os trabalhadores, se não que aprofundou a desigualdade e a exclusão social por um padrão de modernidade que serviu para privilegiar o setor já abastado da

sociedade. Assim, “[...] os frutos dos aumentos de produtividade revertiam em benefício de uma pequena minoria pela qual a renda disponível para consumo do grupo privilegiado cresceu de forma substancial” (FURTADO, 1992, p. 79). Como parte significativa da capacidade de investimento industrial vinha por parte do Estado, o seu financiamento foi feito por meio de um sistema tributário regressivo. Ante a resistência do Congresso Nacional de realizar uma reforma tributária que pudesse expandir as possibilidades de gastos do Estado, ampliando a sua capacidade de aumentar receitas, o crescimento desse período deu-se na estrutura tributária vigente, que privilegiava muito mais os impostos sobre consumo do que sobre patrimônio (FURTADO, 1962). Assim, “o investimento público é financiado não com o esforço daqueles que se beneficiam dos frutos do desenvolvimento, e sim com o sacrifício daqueles que não tem acesso a esses frutos” (FURTADO, 1962, p. 42). A justificativa empregada para levar adiante um padrão de industrialização e modernização que penalizava os mais pobres já se assemelhava à posteriormente eternalizada na frase “primeiro fazer crescer o bolo para depois reparti-lo”, atribuída ao ex-ministro Delfim Netto. Ou seja, os mais pobres deveriam fazer sacrifícios para ver edificado um novo padrão de crescimento, adiando a universalização do consumo e o dos ganhos sociais em face do aumento da produtividade. Contra isso Furtado argumentava que

Desenvolvimento, por definição, significa aumento da disponibilidade de bens e serviços para fins de consumo e investimento. E não há aumento de investimento em uma economia de livre empresa, sem haver também aumento do consumo. Dessa forma, desenvolvimento é aumento do consumo, e aumento do consumo não pode ser identificado com forma alguma de sacrifício (FURTADO, 1962, p. 41).

Por fim, ainda apontando uma definição de desenvolvimento e fazendo a crítica ao modelo da industrialização vigente, Furtado teorizava que

Sabemos que o desenvolvimento de que tanto nos orgulhamos, ocorrido nos últimos decênios, em nada modificou as condições de vida de três-quartas partes da população do país. Sua característica principal tem sido uma crescente concentração social e geográfica da renda. (...) E não somente no que respeita a concentração da renda o desenvolvimento vem apresentando aspectos sociais extremamente negativos. Como feito, à causa do ana-

cronismo da estrutura agrária, esse desenvolvimento provocou, em muitas partes, um aumento relativo da renda da terra, premiando grupos parasitários (FURTADO, 1962, p. 14).

O modelo de industrialização aplicado levou ainda a uma concentração geográfica e espacial da renda e da indústria. Para Furtado, o processo de industrialização – concentrado no Sudeste – contribuiu para aumentar as desigualdades reais e concentrar ainda mais, geograficamente, o emprego e a renda. Dessa forma, traçar uma política de industrialização para o Nordeste (que dialogue, evidentemente, com a cultura típica daquela região) seria uma proposta primeira de ir reduzindo as desigualdades geradas pela lógica alocativa da industrialização.

3.4 Uma industrialização que reforçou o dualismo estrutural e a tecnologia poupadora de mão de obra

Os autores apontaram, de maneira crítica, que a industrialização desse período teria resultado em um reforço do dualismo estrutural da economia brasileira. Ou seja, teria priorizado o desenvolvimento de setores modernos e de tecnologia avançada – ainda muito residuais e com tecnologia poupadora de trabalho – em contraposição à manutenção de amplas massas da população alocadas em trabalhos precários, informais ou de baixa produtividade. Assim, a industrialização, em vez de levar à homogeneidade social, contribuiu para o reforço à continuidade do trabalho em setores pré-capitalistas. Essa lógica desafiava a teoria que apontava haver uma tendência natural de supressão ou redução dos setores mais arcaicos da sociedade na medida em que se avançava na industrialização. Isso tampouco teria sido um “erro de percurso”. Essa seria a lógica da industrialização na periferia do capitalismo: a lógica da manutenção do subemprego e de um excedente estrutural de mão de obra capaz de pressionar os salários permanentemente para baixo, aumento ainda maior da taxa de mais-valia do capital. Dessa forma, segundo Furtado, “caminhamos, assim, para uma situação de sobreinvestimento em inúmeros setores industriais, particularmente em indústrias de menor essencialidade, enquanto os investimentos nos setores básicos se desenvolviam de forma totalmente insuficiente” (FURTADO, 1962, p. 66). A difusão de novas técnicas deu-se em certas áreas quase exclusivamente pe-

la introdução de novos produtos via importação. “Os processos produtivos permaneciam, no essencial, nos padrões tradicionais, havendo casos em que o regime de servidão ou escravidão era preservado” (FURTADO, 1962, p. 41). Ou seja, nos países subdesenvolvidos, o mercado para manufaturas era formado por basicamente dois grupos completamente distintos um do outro. O primeiro deles era o dos trabalhadores de renda muito baixa, e o segundo era marcado pelo grupo de alta renda média. A cesta de consumo do primeiro grupo era muito pouco diversificada e permaneceu assim durante parte importante do período de industrialização, isso porque a taxa de salários nas economias subdesenvolvidas tende a ser muito baixa, embora estável. Assim, “o núcleo verdadeiramente dinâmico da indústria brasileira se constituirá em nada mais que uma constelação de filiais de empresas internacionais em cuja órbita girará quase tudo que a nossa indústria conta de mais expressivo” (PRADO JR., 1978, p. 83). Ainda nas palavras de Caio Prado Junior sobre a dualidade da estrutura social brasileira – como uma tendência dos demais países subdesenvolvidos – pode ser assim resumido:

Em síntese, a presente fase do processo histórico brasileiro se caracteriza, vimo-lo no correr do presente trabalho, pelas contradições que resultam fundamentalmente de uma dualidade de setores ou sistemas econômicos imbricados um no outro: um o tradicional, centrado na produção de gêneros primários, destinados à exportação; o outro, emergente desse e constituído em seu seio, mas que se volta para o mercado interno e tem por base essencial a indústria. [...] Isto é, cada um deles tem sua orientação comercial própria e exclusiva – um para o mercado externo, outro para o interno – e somente se confundem e sobrepõem secundária e subsidiariamente (PRADO JR., 1978, p. 85).

É nesse sentido que os autores defendiam que deveria ter havido um maior controle por parte do Estado Nacional, que teria como prerrogativa coordenar o processo de seleção das indústrias e das mercadorias aqui ofertadas, dando passos na direção de uma industrialização que dirimisse os problemas históricos da nação brasileira.

Mas a industrialização tardia regida pelas leis de mercado levou ao reforçamento das estruturas sociais em razão de sua fraca absorção de mão de obra e da forte propensão a consumir das camadas modernizadas da sociedade (FURTADO, 1962, p. 74).

Por fim, além da crítica à manutenção da heterogeneidade estrutural, Celso Furtado – em particular – lançou uma forte crítica ao padrão de adoção das tecnologias desenvolvidas nos países centrais, tipicamente marcadas pela intensificação de capital em detrimento da utilização do fator trabalho. Para Furtado, o núcleo industrial que aqui foi formado baseou-se em um processo de aguçada competição entre a indústria nacional e os competidores externos. Isso levou a que os empresários locais adotassem uma cópia das tecnologias intensivas em capital utilizada nos países desenvolvidos. No entanto – muito diferente da estrutura social e demográfica dos países centrais – a periferia do capitalismo era reconhecidamente excedente em força de trabalho. Assim,

Ao impor a adoção de métodos produtivos com alta densidade de capital, a referida orientação cria as condições para que os salários reais se mantenham próximos ao nível de subsistência, ou seja, para que a taxa de exploração aumente com a produtividade do trabalho (FURTADO, 1992, p. 82).

Assim sendo, a tecnologia aqui empreendida não colaborou para deslocar contingentes sociais do campo para a cidade, contribuindo em uma mudança estrutural da alocação da força de trabalho de setores menos desenvolvidos para mais desenvolvidos. Dada esse tipo de orientação do progresso tecnológico que assumiu a industrialização brasileira, a força de trabalho manteve-se elástica, sendo uma variável de ajuste de custos e permanecendo com baixos salários.

3.5 Industrializar sem romper com a dependência e o subdesenvolvimento

Após o já exposto, fica clara a crítica dos autores de que industrialização nacional brasileira – baseada na substituição de importações, na imitação dos padrões de consumo das elites dos países centrais, na concentração da renda e na exclusão da massa da população – não cumpriu o desígnio histórico de ser a força motriz capaz, sozinha, de fazer o Brasil alçar à posição de se converter em um país desenvolvido.

Furtado (1961; 1974), ao analisar o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, constatava que era possível industrializar e crescer sem romper com a estrutura de depen-

dência e dominação que perpetuariam o subdesenvolvimento. Segundo o autor, isso ocorreu porque foi perfeitamente possível que essas economias atingissem um alto grau de diversidade e complexidade produtiva, sem desfazer os laços da dependência tecnológica (e dos conhecimentos necessários à sua geração, difusão e uso) e econômica dos países centrais. Para Caio Prado Junior, “em suma, e no essencial, o desenvolvimento de países como o nosso pode representar simplesmente, como aliás já se viu antes, um crescimento dentro dos mesmos moldes de sempre, o que nada trazem de substancialmente novo” (PRADO JR., 1978, p. 171). Como consequência, para Furtado,

Miniatuizar, em um país periférico, o sistema industrial dos países cêntricos contemporâneos onde a acumulação de capital alcançou níveis muito mais altos, significa introduzir no aparelho produtivo uma profunda descontinuidade causada pela coexistência de dois níveis tecnológicos [...] dessa forma o chamado desequilíbrio ao nível dos fatores deve ser considerado como inerente à economia subdesenvolvida que se industrializa (FURTADO, 1992, p. 88).

Assim, a teoria construída para justificar que nos países centrais o desenvolvimento foi obra, apenas, da industrialização, não serviria para pensar a realidade brasileira, que se tornou uma economia industrializada ao mesmo tempo em que reforçou as principais características do subdesenvolvimento, tais como a pobreza, a dependência, o subemprego, a dependência tecnológica e a desigualdade. Em suma, não se apresentavam no Brasil – por força de contingências estruturais profundas – as circunstâncias próprias que em outros lugares, e em especial nos países pioneiros do moderno desenvolvimento industrial, promoveram a industrialização na base de um processo autopropulsor que lhes proporcionou e assegurou aquele progresso (PRADO JR., 1978, p. 80). O subdesenvolvimento teria suas raízes numa conexão profunda surgida em certas condições históricas, entre o processo interno de exploração e o processo externo de dependência. Quanto mais intenso o influxo de novos padrões de consumo, mais concentrada teria que ser a renda. Portanto, se aumenta a dependência externa também teria que aumentar a taxa interna de acumulação “[...] Assim taxas mais altas de crescimento, longe de reduzir o subdesenvolvimento, tenderiam a agravá-lo no sentido de aumentar as desigualdades sociais” (FURTADO, 1992, p. 94).

Sendo assim, “a economia brasileira constituiu exemplo interessante de quanto um país pode avançar no processo de industrialização sem abandonar suas principais ca-

racterísticas de subdesenvolvimento” (FURTADO, 1992, p. 95). Nas palavras de Caio Prado Junior, “no curso, contudo, desse processo de transformação, esta esbarra com o obstáculo dos remanescentes do velho sistema colonial que lhes esbarram o prosseguimento e limitam as perspectivas” (PRADO JR., 1978, p. 82). Ainda sobre a permanência do atraso, Caio Prado Junior aponta que

Contradições em que se debate a economia brasileira e que configuram, sobretudo, na permanência de um sistema que, vindo do passado e embora já obsoleto e anacrônico, persiste e põe obstáculos ao desenvolvimento, porque algumas das suas principais circunstâncias que são precisamente aquelas que impulsionam a sua renovação e substituição por novo sistema, se apresentam por outro lado como obstáculos e empecilhos a esta mesma renovação (PRADO JR., 1978 p. 92).

4. Reformas estruturais

Para os autores, a industrialização brasileira – embora tenha sido de importância central – não teria logrado os resultados esperados, menos pelo erro da crença na possibilidade de a indústria ser o motor do desenvolvimento e, muito mais, pela não concretização das reformas sociais necessárias, condição precedente para avançar na superação dos entraves estruturais. Para Caio Prado Junior isso significaria

Objetivar-se a organização das atividades produtivas de maneira a que a produção para o mercado interno, ao nível do consumo final, passe em primeiro lugar e seja prioritariamente de bens e serviços básicos essenciais, assim como acessíveis à massa da população. E não, como presentemente ocorre, que as atividades produtivas, orientadas unicamente ao atendimento da demanda de mercados externos, ou de reduzidas categorias de consumidores de padrões relativamente elevados e excepcionais no conjunto da população brasileira (PRADO JR., 1966, p. 272).

Furtado foi um autor preocupado sobremaneira com o direcionamento da política econômica para os rumos de uma nação soberana. Isso passava, por exemplo, pela

continuidade de um pensamento crítico nas universidades e o reforço à nova geração de economistas que deveriam dedicar-se à análise histórica do Brasil, compreendendo que as decisões em política econômica não se constroem sobre o vazio nem sob o abstrato das teorias econômicas. Para ele, “política econômica é política, antes de ser economia” (FURTADO, 1962, p. 68-69). Para Furtado, as receitas ortodoxas ou mesmo desenvolvimentistas, mas pensadas para a realidade dos países centrais, não lograram êxito em território nacional. Para avançar nesse debate, Celso Furtado tomou como exemplo o processo de industrialização tardia das economias de Taiwan e da Coreia do Sul. Ao contrário do que pregaria uma análise superficial, essas economias não se desenvolveram apenas porque internalizaram o progresso técnico ou porque se industrializaram. A preocupação com os aspectos sociais foi elencada como primeiro plano. Assim, em uma primeira fase, tanto na Coreia do Sul como em Taiwan, a preocupação com o social teria prevalecido, procedendo-se a uma reforma agrária que possibilitou a plena utilização dos solos aráveis e da água de irrigação, a fixação de parte da população no campo e uma distribuição o mais possível igualitária do produto da terra (FURTADO, 1992, p. 50-51). Em seguida, essa fase inicial foi sucedida por outra, em que o governo orientou a formação de capital produtivo de forma a obter incrementos de produtividade. Até 1960, a preocupação maior nesses países não teria sido com a acumulação, e sim com a homogeneização social (FURTADO, 1992, p. 50-51).

Para Furtado, as tensões sociais advindas do período de crescimento da economia e da industrialização foram procedentes dos desajustamentos existentes entre as expectativas com relação à melhoria do bem-estar social, criadas pelo próprio desenvolvimento no conjunto da população, e o acesso limitado para essa mesma camada. (FURTADO, 1962). Assim, no Brasil, seria preciso trilhar um caminho conjunto entre o avanço da industrialização com a emergência das reformas sociais necessárias para romper com alguns pilares que seriam sustentáculos da secular desigualdade social. Nas palavras do autor:

A situação presente de grandes tensões que observamos no Brasil, que criou a consciência da necessidade das reformas básicas inadiáveis, decorre em grande parte, a nosso ver, da aceleração do desenvolvimento industrial nos últimos 15 anos. [...] Seria, entretanto, ingênuo pretender condenar o desenvolvimento industrial porque foi rápido. Trata-se, em realidade, de identificar as consequências da não adaptação dos demais setores a esse rá-

pido crescimento. As reformas de base devem ser compreendidas como uma tentativa para eliminar os fatores que vêm dificultando essa adaptação (FURTADO, 1962, p. 40).

As principais reformas que teriam que ser levadas adiante são a reforma agrária (que para Caio Prado Junior deveria ser realizada com respeito à geografia local e em alguns espaços preconcebidos), a reforma tributária, o monopólio sobre o comércio exterior, a desconcentração da renda e a reforma do Estado. Nos dizeres de Furtado, “temos que caminhar com audácia para modificações constitucionais que permitam realizar a reforma agrária e modificar pela base a maquinaria administrativa estatal, o sistema fiscal e a estrutura bancária” (FURTADO, 1962, p. 31). No que tange à questão fiscal, ambos os autores Caio Prado Junior (1966) e Celso Furtado (1962; 1992) defendiam uma redistribuição de renda mediante o aumento da tributação sobre as classes mais ricas. Essa política, além de desconcentrar renda e avançar na justiça fiscal, teria como prerrogativa contribuir com a própria continuidade do crescimento econômico. Isso ocorre pela análise que os autores faziam de que a concentração de renda era maléfica para a economia, e teria uma tendência estagnacionista. Ao contrário do que a ortodoxia argumentava, para Furtado, a concentração da renda não seria um meio eficaz para aumentar a taxa de poupança. Embora fosse verdade que uma brusca concentração da renda repercutiria positivamente na taxa de poupança, esse efeito positivo teria duração limitada e o resultado poderia se tornar negativo (FURTADO, 1958, p. 47). Distribuir renda, de outro lado, elevaria o consumo, e se os recursos circulantes na economia nacional tiverem uma pressão no sentido do reinvestimento produtivo, geraria aumento da demanda por emprego, contribuindo na absorção da mão de obra e na elevação dos salários reais. “Está estatisticamente demonstrado que o desenvolvimento implica desconcentração da renda” (FURTADO, 1958, p. 49). O autor recomendou que se conjugassem impostos sobre a importação de bens de luxo com impostos sobre a produção interna desses bens, de modo a desestimular seu consumo (FURTADO, 1958).

Por fim, o conjunto de reformas necessárias para sustentar um processo verdadeiro de desenvolvimento também não seria objeto do acaso. Furtado (1962) e Caio Prado Junior (1966) avaliavam a necessidade de disputa de um projeto político e de enfrentamento aos interesses “retrógrados” e “entreguistas”, levados adiante pelas elites brasileiras. A revolução brasileira seria então o trilhar de um caminho de reformas estruturais buscando suprimir os obstáculos e entraves estruturais que teriam man-

tido o país na situação de economia colonial, mesmo que independente do ponto de vista político (PRADO JR., 1966). Por fim,

O subdesenvolvimento, como o deus Jano, tanto olha para frente como para trás, não tem orientação definida. É um impasse histórico que espontaneamente não pode levar senão a alguma forma de catástrofe social. Somente um projeto político apoiado em conhecimento consistente da realidade social poderá romper sua lógica perversa. Elaborar esse conhecimento é tarefa para a qual devem contribuir as universidades (FURTADO, 1962, p. 57).

Considerações finais

Buscamos revisar dois importantes autores do pensamento social e econômico brasileiro, a saber, Celso Furtado e Caio Prado Junior, na perspectiva de compreender o papel que eles relegavam à indústria como setor capaz de levar adiante um processo de transformação estrutural da condição de economia primário-exportadora brasileira.

No entanto, a análise do potencial de transformação da industrialização encontrou na realidade dos fatos um desolador cenário. A constatação do que foi, em realidade, uma industrialização sem rompimento com as principais características do subdesenvolvimento, pelo contrário, afirmando-as e reproduzindo-as interna e externamente. Além disso, para os dois autores, o Estado não deveria se envolver no processo de industrialização apenas diante da incapacidade do setor privado ou estrangeiro de investir em grandes empreendimentos de infraestrutura, principalmente os que exigem riscos, vultosos investimentos e retorno de longo prazo. Haveria a necessidade de imprimir uma racionalidade estatal visando o bem-estar social. Analisaram ainda que as burguesias brasileiras não se comportaram como paladinos da revolução modernizadora e industrial brasileira, nem tampouco forjaram-se adotando um programa nacional e de desenvolvimento para o Brasil. Assim sendo, esses setores tenderiam a associar-se, de uma forma ou de outra, ao capital internacional, abrindo mão de coordenar a revolução nacional necessária para a concretização de mudanças substantivas na condição de economia mercantil-exportadora (FERNANDES, 2005).

Contudo, os dois autores não deixaram de reafirmar o papel da industrialização nas possibilidades de superação da condição de nação subdesenvolvida e dependente. Porém, isso só seria possível caso o Estado assumisse seu papel no disciplinamento do capital privado nacional e estrangeiro, assim como no planejamento e coordenação do investimento público. E, ainda, somente com reformas estruturais e demais transformações substantivas na realidade brasileira, como condição última para que a industrialização pudesse cumprir seu dever histórico, que é servir como mecanismo de redução da heterogeneidade estrutural, da pobreza e da dependência externa. As transformações capazes de fazer avançar mudanças estruturais na economia e na sociedade brasileira não poderiam ser obra apenas de mudanças quantitativas do ponto de vista econômico *stricto sensu*. Posto o diagnóstico da formação social e econômica brasileira e sua história de reprodução das desigualdades sociais, avançar para uma sociedade com igualdade, redução da pobreza, independência política e soberania nacional seria obra da industrialização se, e somente se, conjugada a um conjunto de reformas sociais que precedem as mudanças na estrutura econômica. Dentre essas reformas destacam-se, principalmente, a reforma agrária e as políticas de redução da drástica concentração da renda.

Voltando aos debates atuais sobre a desindustrialização e as possibilidades e oportunidades de apostar novamente em um projeto de desenvolvimento nacional com políticas industriais-tecnológicas coordenadas pelo Estado, ficam algumas lições. Muita coisa mudou desde que os autores fizeram suas reflexões, mas o Brasil continua debatendo as expressivas desigualdades sociais e regionais, a heterogeneidade estrutural, a exclusão social e a dependência externa, sobretudo a tecnológica. Juntaram-se a estes novos desafios, em particular no âmbito das questões ambientais. Ainda é difícil imaginar como o Brasil conseguiria enfrentar esses problemas sem uma base industrial-tecnológica à altura. Porém, como os autores revisados enfatizaram, o desenvolvimento industrial não ocorre no “vazio histórico”. Não basta apenas apontar a importância da indústria nas políticas de desenvolvimento. Fazem-se necessários questionamentos tais como “que indústria?”, com “qual tecnologia?” e “em qual formação social e econômica?”. Ou seja, só é possível imaginar que a industrialização contribua para superar o subdesenvolvimento se realizada no âmbito de transformações estruturais, especialmente, mas não exclusivamente, no que tange à tributação progressiva, controle de capitais, reforma agrária e dinamização do mercado e das oportunidades educacionais, mediante desconcentração da renda.

Referências

- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *1930-1964. O pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Em busca do desenvolvimento perdido*. São Paulo: FGV Editora, 2018.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo, 2005.
- FURTADO, Celso. *Perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1958.
- _____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. *A pré-revolução brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- _____. *Análise do “modelo” brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *Brasil a construção interrompida*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- _____. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, vol. 24, n. 4 (96), p. 485-486, out-dez, 2004.
- _____. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.
- HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. *Revista Economia Política*, vol. 37, n. 1 (146), jan-mar, 2017.
- HIRSCHMAN, A. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- KALDOR, N. The case for regional policies. *Scottish Journal of Political Economy*, Harlow, v. 17, n. 3, p. 337-348, nov, 1970.
- LIST, Georg Friedrich. *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- PRADO JR., Caio. *Diretrizes para uma política econômica brasileira*. São Paulo: Gráfica Urupês Limitada, 1954.
- _____. *A revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1966.
- _____. *História e desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- PREBISCH, Raúl. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

Recebido em 26/09/2018 e aprovado em 30/10/2018

A indústria farmacêutica e seus desafios

1. A indústria farmacêutica global – a *Big Pharma*

O valor atual do mercado farmacêutico global é impreciso. Dependendo da fonte, está estimado entre US\$ 1,0 trilhão e US\$ 1,2 trilhão. Em 2016, as dez empresas campeãs de vendas responderam por 40% desse mercado. Se agregarmos as cinco seguintes, chegaremos a 50% (IGEA HUB, 2017). A indústria farmacêutica global é um oligopólio altamente intensivo em pesquisa e desenvolvimento (P&D) tecnológico. Se forem excluídos os dados classificados da indústria de defesa, ela fica atrás somente do setor industrial de informação e comunicação (*software e hardware* em conjunto) (IFPMA, 2017).

Mas, a despeito dessa potência econômica e do poder político que a ela se associa, a indústria farmacêutica global vive há vários anos uma crise de grandes proporções. Os indicadores da crise são vários, a começar pelo enxugamento das folhas salariais. Se esse é, sinteticamente, um indicador, vale a pena explorar os seus porquês. Há razões relevantes no lado da oferta e nas instâncias que articulam oferta e demanda. No lado da oferta, o principal determinante tem sido a convergência da escassez no lançamento de novas moléculas inovadoras com o término do período de proteção patentária de medicamentos altamente rentáveis. No campo das instâncias articuladoras entre oferta e demanda, vem sendo parte constitutiva da crise o aumento do rigor dos critérios regulatórios pelas agências nacionais, bem como a atuação do Poder Judiciário na proteção dos participantes de pesquisa clínica e nas práticas comerciais das farmacêuticas, tema ao qual voltarei mais adiante. Esses fatos, entre outros, têm como resultante o aumento exponencial de custos relativos aos novos projetos de medica-

1. Médico sanitário. Pesquisador do Núcleo de Bioética e Ética Aplicada da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Vice-presidente da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco).

mentos que chegam às fases finais de desenvolvimento. Uma expressão política importante desse fato foi o importante espaço ocupado pelos preços de medicamentos nas últimas eleições presidenciais nos Estados Unidos da América (EUA), em 2016.

O altamente complexo modelo de negócios da *Big Pharma* é resultado de um desenvolvimento histórico que, grosso modo, teve início ao final da Segunda Guerra Mundial e que, com razoável variação entre firmas e países, passou por três etapas. Quando falo em etapas, refiro-me a decisões organizacionais e estratégicas que, a cada vez, se tornaram dominantes. É muito provável, entretanto, que remanescentes de modelos anteriores tenham permanecido vivos em cada firma após a introdução de um novo modelo.

Cada uma dessas etapas se constituiu em torno a um modo específico de organização do processo de P&D, elemento que passou a ser central na vida das empresas (MALERBA; ORSENIGO, 2002). A primeira delas (*Random Screening*) seguiu-se à descoberta, desenvolvimento e produção de antibióticos, começando com a penicilina, descoberta em 1928 e disponível no mercado a partir de 1941. Nela, na medida em que nem as trajetórias metabólicas envolvidas com as patologias-alvo, nem os mecanismos de ação das substâncias eram adequadamente conhecidos, a busca por princípios ativos era fundada em tentativa e erro sobre centenas de amostras oriundas de inúmeras fontes. Mais do que qualquer conhecimento codificado, os caminhos da síntese eram trilhados a partir da experiência e intuição dos químicos.

Em meados da década de 1970, o modelo de negócios modificou-se com a articulação das descobertas da biologia celular, farmacologia, fisiologia, etc. turbinados pelo financiamento público à pesquisa nas universidades, com os processos de desenvolvimento e produção industrial. Nesse novo modelo (*Rational Drug Design*) os princípios ativos passam a ser imaginados e desenvolvidos a partir do conhecimento dos processos patológicos e da ação desses princípios sobre eles.²

O terceiro e atual modelo, que está em crise, foi instituído a partir dos desenvolvimentos biotecnológicos mais recentes vinculados a conhecimentos no campo da biologia molecular. Importante mencionar que essa sucessão de modelos de negócios foi ancorada em oferta de conhecimento de base científica, como costuma ocorrer nos

2. Ver <https://en.wikipedia.org/wiki/Drug_design>.

segmentos industriais intensivos em P&D, em sistemas de inovação maduros. Mas o modelo atual apresenta uma distinção importante face aos anteriores: naqueles, a oferta de conhecimento esteve disponível ao tempo e à hora para ser absorvida pela demanda industrial, enquanto agora parece haver algum descompasso nesse processo. A promessa das “ômicas” (genômica, proteômica, metabolômica etc.), a despeito da colossal quantidade de dinheiro a apoiá-las, em particular nos EUA, ainda não está respondendo às necessidades da indústria, pelo menos na velocidade e intensidade que a escassez de moléculas inovadoras estaria a exigir. Entre os esforços governamentais destinados a adensar e apressar a oferta devida pela academia às indústrias destacam-se as iniciativas de fomentar uma “pesquisa translacional” como modo canônico de fazer pesquisa em saúde nas universidades e institutos de pesquisa norte-americanos (GUIMARÃES, 2013). Outra evidência a esse respeito foi o acordo estabelecido em 2014 entre os National Institutes of Health,³ algumas ONGs e dez empresas da *Big Pharma* denominado *Accelerating Medicines Partnership*, cujo objetivo é aproximar pesquisadores e farmacêuticas.⁴

Quais têm sido as respostas das empresas à crise? A primeira foi uma onda de fusões e aquisições cujo objetivo central era o de adquirir os *pipelines* das empresas fundidas ou compradas. Até setembro de 2015, o valor total das transações anunciadas alcançou US\$ 850 bilhões. Isso sem levar em conta que, em outubro de 2015, foi anunciada a compra da empresa irlandesa Allergan pela Pfizer, por US\$ 125 bilhões, frustrada pelo governo norte-americano para evitar perdas fiscais. De acordo com a *Wikipedia*, que adverte ser um levantamento incompleto, entre 1998 e 2018 houve 45 operações de fusão ou aquisição no setor farmacêutico que movimentaram, em valores constantes, US\$ 1.634 trilhão.⁵ Em função desse processo de fusões e aquisições, entre 2000 e 2011 a indústria farmacêutica global cortou 297.650 postos de trabalho.⁶ Os números mais recentes, 2008-2016, no consolidado entre as maiores empresas mostram um pequeno acréscimo no número de empregados – de 1,06 milhão em 2007

3. Os National Institutes of Health são a maior agência de fomento à pesquisa no mundo em qualquer setor. Seu orçamento anual vale atualmente cerca de US\$ 32 bilhões.

4. Ver <<http://www.nih.gov/science/amp/index.htm>>.

5. Ver <https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_largest_pharmaceutical_mergers_and_acquisitions>.

6. Ver <<https://www.forbes.com/sites/matthewherper/2011/04/13/a-decade-in-drug-industry-layoffs/#443f2bac6cab>>.

para 1,13 milhão em 2016.⁷ Entretanto, deve ser observado que esses números dizem respeito às empresas sobreviventes do intenso processo de fusões e aquisições. Encobrem, portanto, os desempregados produzidos pela consolidação das fusões e das empresas desaparecidas.

A segunda resposta à crise foi a decisão de diminuir a verticalização nas firmas, com o objetivo de compartilhar riscos com terceiros. A estratégia de compartilhamento de riscos avançou celeremente nesses últimos anos. Genericamente denominada de *Business Process Outsourcing* (BPO), ele atualmente envolve a contratação de serviços de terceiros para processos relacionados à pesquisa pré-clínica e clínica, para operações de vendas e *marketing*, para as providências regulatórias junto aos órgãos nacionais responsáveis e mesmo para etapas de manufatura. O mercado BPO na indústria farmacêutica valia US\$ 127,4 bilhões em 2014, e seu crescimento entre 2015 e 2023 está previsto ser de 8,9% a.a. Nesse passo, alcançará US\$ 286,3 bilhões no último ano da série.⁸

A terceira resposta foi a entrada da *Big Pharma* no mercado de genéricos, que deixaram de ser “criminalizados” no marketing das companhias junto aos prescritores e na mídia leiga. Atualmente, com a exceção das empresas Roche e Abbvie, todas as demais grandes empresas farmacêuticas multinacionais entraram no negócio dos genéricos, em alguns casos comprando empresas e transformando-as em seu braço de genéricos. A fatia de mercado ocupada pelos genéricos atualmente representa cerca de 15% do mercado farmacêutico mundial em valor, sendo, entretanto, responsável por mais de 70% das unidades farmacêuticas comercializadas.

O processo de “descriminalização” dos medicamentos genéricos por parte da *Big Pharma* vem sendo substituído paulatinamente por outra tendência de mesma matriz, agora dirigida aos biossimilares, dos quais falarei mais detalhadamente adiante. Os aspectos mais visíveis dessa tendência dizem respeito ao padrão regulatório desses medicamentos, à possibilidade de serem intercambiáveis com os medicamentos biológicos de referência e à nomenclatura para a comercialização dos mesmos. Nos medicamentos produzidos por rota biotecnológica, em particular aqueles represen-

7. Ver <<https://www.fiercepharma.com/pharma/no-big-growth-10-years-for-big-pharma-s-workforce-but-lots-restructuring>>.

8. Ver <<https://www.ihealthcareanalyst.com/drugs-patent-expiration-business-process-outsourcing-health-care-market/>>.

tados por macromoléculas, o critério de bioequivalência – principal fundamento técnico para o registro de genéricos – não pode ser adotado como “padrão ouro” de identidade entre produtos e isso fornece espaço técnico e argumento político para que barreiras regulatórias à comercialização de biossimilares sejam erigidas. Por outro lado, diferentemente do caso dos genéricos, a *Big Pharma* está entrando no terreno da fabricação de biossimilares de modo bastante precoce, o que atenua as iniciativas de “criminalização” dela oriundas, outrora amplamente utilizadas no caso dos genéricos.

A quarta resposta residiu na radicalização das estratégias no terreno da propriedade intelectual, visando fortalecer interesses comerciais, mesmo que em detrimento do interesse público. Essa resposta foi operada em duas vertentes. Pelo lado das empresas, estimulando a judicialização dos conflitos relativos a patentes e influenciando atores políticos no sentido de tornar mais rígidas as regras de proteção patentária, em particular nos países em desenvolvimento. E pelo lado dos governos dos países onde as empresas têm suas matrizes, em particular os EUA, no sentido de retirar de suas listas preferenciais de comércio países que consideram não respeitar patentes e, mais recentemente, operando na inclusão de cláusulas sobre propriedade intelectual em seus acordos de livre comércio (UN, 2016). No Brasil, essa radicalização tem estado bastante ativa nos últimos anos e conta com a colaboração da nossa mais que permissiva Lei de Patentes.

Houve, finalmente, uma radicalização nas estratégias comerciais. O objetivo foi o de fazer crescer receitas e margens, mas o problema se colocou quando, nesse processo, foram rompidas as fronteiras da legalidade. Nesse aspecto, a britânica GSK tem a indiscutível liderança. Em 2012, já havia sido multada em US\$ 3 bilhões pela justiça dos EUA por vender medicamentos para uso *off-label*⁹ e, mais recentemente, foi condenada na China por alegada prática de suborno a médicos e hospitais. A norte-americana Johnson & Johnson fez acordo com a justiça dos EUA declarando-se culpada de procedimentos pouco éticos de *marketing*. A multa é de US\$ 2,2 bilhões. A suíça Novartis foi multada em US\$ 422 milhões e a norte-americana Pfizer em US\$ 1,3 bilhão, também nos EUA e por razões parecidas. As acusações mais comuns têm sido a comercialização de produtos *off-label*, práticas incorretas no desenvolvimento de en-

9. Fora das indicações clínicas para as quais foram aprovados nas agências reguladoras.

saios clínicos, além de suborno a médicos e gestores para alavancar a compra ou prescrição de produtos.¹⁰

2. A indústria farmacêutica no Brasil – desenvolvimentos recentes

O mercado brasileiro de medicamentos alcança, hoje em dia, cerca de R\$ 95 bilhões, aproximadamente 2/3 relativos ao varejo farmacêutico (farmácias) e o terço restante ao mercado público e ao mercado “institucional” (hospitais e assemelhados). Nosso país ocupa a 6ª posição no mercado global, sendo responsável por 2,8% deste, sendo que, nos últimos anos, vem galgando posições no *ranking*. O mercado global é muito concentrado, tendo a liderança dos EUA, com 31%, e os dez maiores mercados concentrando cerca de 2/3 do total. Todos os demais 183 países do mundo ficam com o terço restante.

Segundo o tipo dos produtos, o mercado é composto por:

1. medicamentos de referência (habitualmente mais complexos e protegidos por patentes), também denominados de “novos”, pela Câmara Técnica de Regulação de Preços de Medicamentos (CMED).¹¹
2. medicamentos genéricos (cópias reguladas por lei específica, sem marca de fantasia, cujo preço máximo é regulado pela CMED).
3. medicamentos similares (cópias com marca de fantasia e com preços regulados pela CMED, mas não por lei específica).
4. medicamentos isentos de prescrição - MIPs (medicamentos que costumam estar nas prateleiras das farmácias, ao alcance direto dos consumidores e sem preços regulados pela CMED).
5. medicamentos específicos. Nomenclatura dada pela CMED a medicamentos que não se enquadram em qualquer outra. Incluem soluções parenterais, fitoterápicos e alguns MIPs.

10. Fonte: Price, Waterhouse, Cooper - From vision to decision Pharma 2020. Disponível em: <<https://www.pwc.com/gx/en/pharma-life-sciences/pharma2020/assets/pwc-pharma-success-strategies.pdf>>.

11. A Câmara Técnica de Regulação de Preços de Medicamentos é vinculada ao Ministério da Saúde e tem a sua secretaria-executiva na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Estabelece os preços máximos de venda de medicamentos no país.

Em 2015, segundo os dados da CMED, a segmentação do mercado nacional por valor financeiro atribuiu cerca de 56% aos medicamentos de referência, 13% aos genéricos, 24% aos similares e 6% aos medicamentos específicos. Já a segmentação segundo unidades farmacêuticas atribuiu 24% aos de referência, 30% aos genéricos, 33% aos similares e 12% aos específicos (ANVISA-CMED, 2015).

Segundo o controle de capital das empresas farmacêuticas que atuam no Brasil, o mercado atribui às multinacionais cerca de 79% dos medicamentos de referência, 32% dos genéricos, 26% dos similares e 41% dos MIPs (INTERFARMA, 2018). Verifica-se então que, atualmente, as indústrias farmacêuticas de capital nacional lideram o mercado em todas as categorias de medicamentos, com a importante exceção dos medicamentos de referência, que são aqueles mais sofisticados tecnologicamente com maiores valor agregado e preço.

Outra característica do mercado brasileiro é a notável participação das compras públicas na composição do mercado. De acordo com Vieira (2018), entre 2010 e 2015 o mercado público nas três esferas de governo passou de R\$ 14,3 para quase R\$ 20 bilhões, tendo havido em 2016 um decréscimo de 7% em relação ao ano anterior (para R\$ 18,6 bilhões). Entre 2010 e 2015, o aumento foi de 40%. Na série total, de 30%.

Ainda segundo Vieira (2018), a repartição do mercado público segundo as três esferas de governo atribui à União a maior parte dos gastos com medicamentos. Mostra ainda que a queda nos gastos públicos na passagem de 2015 para 2016 se deveu principalmente à diminuição dos gastos dos estados e municípios. Finalmente, revela que a parcela do orçamento das três esferas com a aquisição de medicamentos aumentou de 10,7% em 2010 para 15,54% em 2016.¹²

A política de assistência farmacêutica do Sistema Único de Saúde (SUS) para as três esferas de governo possui quatro componentes, dois deles de responsabilidade exclusiva da União (componente estratégico e Farmácia Popular), um cuja responsabilidade é compartilhada entre a União e os estados (componente especializado) e um de responsabilidade exclusiva de estados e municípios (componente básico).¹³ Em 2017,

12. Essa porcentagem é similar à encontrada para países como o Reino Unido e o Canadá, ambos detentores de sistemas universais públicos.

13. O componente estratégico inclui medicamentos para doenças negligenciadas, HIV/AIDS e hepatites; o componente especializado inclui os medicamentos mais complexos e de maior custo; o componente básico inclui medicamentos de menor valor agregado.

ao componente estratégico couberam 9,3% dos gastos, ao componente da Farmácia Popular, 15,2%, ao componente especializado, 42,1% e, ao componente básico, 33,3%.¹⁴

Sem a intenção de fazer aqui um histórico da indústria farmacêutica no Brasil, vale, entretanto, apontar alguns acontecimentos e iniciativas que tiveram papel importante na sua configuração atual.

O primeiro foi a criação da Central de Medicamentos em 1971, projetada para fornecer assistência farmacêutica às classes de baixo poder aquisitivo numa época em que o Brasil não possuía um sistema universal de saúde. Foi pensada como um instrumento regulador da produção e distribuição de medicamentos, sob a égide de uma comissão coordenadora, subordinada à Presidência da República, e contava com unidades produtivas localizadas nos ministérios da Marinha, do Exército, da Aeronáutica, do Trabalho e Previdência Social e da Saúde. A Central de Medicamentos não era competidora da indústria e do comércio farmacêutico, porque se destinava a atender somente as populações de baixa renda. Na década de 1990, seus propósitos se chocaram com o espírito liberalizante e antiestatal da época, tendo sido extinta formalmente em 1997. Ainda na década de 1970, importante mencionar o estabelecimento de uma empresa privada voltada à produção de princípios ativos essenciais para a política pública de saúde. A Companhia de Desenvolvimento Tecnológico (Codetec), criada com vínculos técnicos com a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), a despeito da importância de sua missão, não pôde realizá-la a contento. Por um lado, pela ausência de uma política pública de medicamentos num período de ausência de um sistema universal (SUS), criado apenas em 1990. Por outro, já durante a década de 1990, porque não foi capaz de competir com produtores de fora do país, em especial com a potência industrial indiana que então se estabelecia. A Codetec foi extinta em 1995.

A indústria multinacional tem uma larga tradição de atividade no mercado farmacêutico brasileiro, tendo as primeiras empresas (Sanofi, Bayer, Merck, Roche) chegado por aqui no início do século XX, habitualmente como um escritório comercial. Mais tarde, pela importância do mercado brasileiro e pela existência de regras de estímulo para a produção local, construíram unidades industriais produtivas, muito

14. Modificado de: Sindusfarma - Dinâmicas e Perspectivas do Mercado Farmacêutico e *Consumer Health*. Disponível em: <http://sindusfarma.org.br/arquivos/sydney-clark-quintilesims_ago2017.pdf>.

embora sem a internalização das tecnologias envolvidas nos produtos nelas fabricados. Em função da cada vez maior defasagem tecnológica sofrida pelas empresas de capital nacional com consequente perda de competitividade, ocorreu uma paulatina reestruturação do mercado farmacêutico, com crescente desnacionalização da indústria farmacêutica local. Entre 1953 e 1969, 16 empresas de capital nacional foram adquiridas por empresas estrangeiras. Entre 1970 e 1985, mais 66 empresas nacionais foram compradas (TAVARES, 1991).

Um terceiro momento importante para a dinâmica do mercado farmacêutico foi a assinatura do acordo TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) em 1994, no âmbito da que viria a ser logo depois a Organização Mundial do Comércio (OMC). Esse acordo, vinculante e condição necessária para a admissão do país na OMC, foi uma harmonização em absoluto benefício dos países detentores de patentes. Até então, o Brasil não reconhecia patentes de medicamentos e, com a assinatura, foi obrigado a fazê-lo, com um consequente alargamento da brecha tecnológica entre esses detentores – majoritariamente multinacionais – e as empresas nacionais. O acordo previa uma gradação na aplicação de seus dispositivos e permitia um período de “graça” de até dez anos para a adesão integral às suas disposições. Ao contrário de outros países, entre os quais a Índia, esse mecanismo de proteção à produção local não foi utilizado pelo Brasil, que apenas dois anos depois aprovou sua Lei de Patentes (9.279/1996), cujo conteúdo absorveu todos os aspectos restritivos do acordo e deixou de lado algumas ressalvas protetoras dos mercados locais. A mais importante delas foi a previsão de uma extensão do prazo de monopólio decorrente da demora do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) em examinar o pedido. Além disso, acatou a norma das patentes *pipeline*,¹⁵ a proibição da utilização de dados referentes aos dossiês depositados na agência de regulação sanitária e outras liberalidades que iam além dos dispositivos previstos na nova ordem patentária global. Um exame extensivo dos problemas da Lei de Patentes brasileira pode ser encontrado em um minucioso estudo realizado no Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara de Deputados (BRASIL, 2013). O único dispositivo constante na lei que visava a proteção da produção local foi o da necessidade de uma anuência da Anvisa, prévia à concessão de pa-

15. Por esse dispositivo, o Brasil reconhecia as patentes de produtos patenteados do exterior mesmo que esses já estivessem no mercado brasileiro antes da promulgação da nova lei.

tentes a produtos farmacêuticos pelo INPI. Em 2017, uma mudança no seu ordenamento administrativo destituiu o dispositivo de qualquer eficácia.

Ao lado de TRIPS e de sua lei brasileira, a década de 1990 foi a década da liberalização e da abertura comercial, que produziram significativos impactos na estrutura produtiva farmacêutica e, principalmente, farmoquímica. Em primeiro lugar, pela mudança da estratégia produtiva das empresas multinacionais aqui instaladas. A abertura gerou um processo de transferência de importantes etapas de processos produtivos até então realizados no Brasil para suas matrizes ou filiais em outros países. A nova estratégia de importar medicamentos acabados ou semiacabados gerou uma mudança profunda na balança comercial setorial, estabelecendo um processo de especialização regressiva na produção farmacêutica local (MOTA, 2012). Tendo como indicador o comportamento da balança comercial setorial para produtos farmoquímicos e farmacêuticos observa-se, entre 1990 e 2016, um crescimento negativo anual de 8,3% para produtos farmacêuticos e de 15,1% para produtos farmoquímicos. Em valores monetários, em 2016 o déficit alcançou US\$ 1,6 bilhão para princípios ativos e US\$ 5,1 bilhões para medicamentos (PERIN; PARANHOS, 2017).

A despeito das dificuldades, o mercado brasileiro de medicamentos vem crescendo consistentemente desde o início deste século. Entre 2003 e 2014, em valor, a indústria farmacêutica instalada no país cresceu 345% no mercado de varejo. Em unidades farmacêuticas, o crescimento foi de 155% (CNRQ-CUT, 2015). Diferentemente do conjunto da indústria de transformação, em 2016 e 2017 o crescimento se manteve, embora a uma taxa anual cadente. Para 2018, a previsão é que o crescimento seja menor do que 10%, o que não ocorreu nos últimos dez anos ou mais. Esse crescimento tem, por certo, determinação plural. Pelo lado da oferta, não parece haver dúvidas de que a promulgação da Lei dos Genéricos (9.787/1999) foi o principal determinante dessa trajetória de crescimento. Desde 2004, a velocidade de crescimento dos genéricos é superior à do conjunto do mercado. Não obstante, a presença dos genéricos na composição do mercado farmacêutico entre nós é ainda relativamente pequena em comparação com países do hemisfério norte, inclusive os EUA. Levando em conta apenas o mercado de varejo, atualmente a participação proporcional dos genéricos é de 33,06%, enquanto em valor alcança 13,65%.¹⁶ Para efeito de comparação sobre o

16. Informações pessoais da presidente executiva da Pró Genéricos, Telma Salles.

espaço potencial dos genéricos no Brasil, nos EUA, Reino Unido, Chile, Alemanha, Canadá e Holanda a participação dos genéricos no mercado farmacêutico está acima de 70% em unidades farmacêuticas (OECD, 2015). A produção de genéricos em um momento em que eles ainda não faziam parte do negócio das multinacionais fez com que as empresas de capital nacional pudessem aumentar a sua musculatura econômica e financeira, chegando hoje a ocupar posições de destaque no *ranking* do mercado brasileiro de medicamentos. Em 2017, quatro empresas de capital nacional estão entre as dez maiores do mercado em vendas.¹⁷ As quatro, em maior ou menor grau, possuem genéricos em seu portfólio.¹⁸

Ainda pelo lado da oferta, a política de farmácias populares implementada pelo SUS teve também impacto no crescimento do acesso a medicamentos. O programa foi implantado por meio da Lei 10.858, de 13 de abril de 2004, que autorizou a Fundação Oswaldo Cruz a disponibilizar medicamentos pelo Sistema de Ressarcimento. No ano de 2006 foram contemplados produtos para diabetes e hipertensão; em 2007 foi ampliado para contraceptivos; em 2010 para *influenza* pelo vírus H1N1, diabetes e dislipidemia, asma, rinite, Parkinson, osteoporose, glaucoma e incontinência. Sua organização incluía unidades próprias que forneciam medicamentos produzidos originalmente pelo laboratório Farmanguinhos e que compunham uma cesta de pouco mais de 100 medicamentos essenciais. Chegou a ter cerca de 500 farmácias que, no projeto original, deveriam também funcionar como farmácias-escola para o treinamento de farmacêuticos. Por suposta economia de recursos o programa foi extinto pelo Ministério da Saúde em 2018.

O outro componente das farmácias populares tem o nome de “Aqui tem Farmácia Popular”, foi criado em 2006 e sua organização prevê o credenciamento de farmácias privadas que fornecem medicamentos incluídos em uma cesta mediante subsídio de até 90% do preço dos mesmos. A partir de 2011 o programa passa a fornecer alguns desses medicamentos com um subsídio de 100%. O “Aqui tem Farmácia Popular” possui hoje em dia cerca de 30 mil farmácias participantes. Genéricos e similares compõem a maioria dos produtos cadastrados. Ao lado de sua contribuição para o crescimento do mercado farmacêutico, o programa das farmácias populares teve avaliado

17. Ver <<https://guiadafarmacia.com.br/os-maiores-laboratorios-farmaceuticos-de-2017/>>.

18. Os *rankings* disponíveis dizem respeito apenas ao mercado de varejo. Vendas institucionais e compras públicas não constam desse material.

seu impacto sobre alguns indicadores de saúde. Este foi estimado pela variação a menor nas taxas de mortalidade por algumas doenças cardiovasculares e pela diminuição nas taxas de internação por várias causas, inclusive câncer. Finalmente, essa avaliação estimou o impacto financeiro gerado pela não internação hospitalar derivada dessa diminuição (FERREIRA, s.d.).

Houve também estímulos ao mercado farmacêutico pelo lado da demanda, onde os principais foram os aumentos reais do salário mínimo e o baixo desemprego observados constantemente entre 2003 e 2013. Nesse período, o salário mínimo teve um aumento real acumulado de 62,1% em um período de inflação relativamente baixa face aos padrões anteriores.¹⁹ E cumpre notar que esse aumento real ocorreu em um período de desemprego também baixo (SANTOS, 2013). A esses dois componentes, vale acrescentar as políticas de transferência condicionada de renda. Muito embora não haja estudos consolidados sobre o impacto de cada um desses componentes sobre a demanda satisfeita por medicamentos, existe pelo menos uma avaliação indireta publicada a respeito do impacto das políticas de inclusão social na queda da mortalidade infantil. Naturalmente que se trata de uma evidência indireta, haja vista que a relação entre mortalidade infantil e consumo de medicamentos não é forte, muito menos linear (BARRETO *et al.*, 2013).

Importante avaliação do impacto do programa pela vertente dos estímulos de demanda por medicamentos nos é fornecido por Domingues *et al.* (2015), que analisou modificações no padrão de consumo das famílias nessa conjuntura. É bem conhecida a pressão das despesas com medicamentos no orçamento das famílias de baixa renda. Aquele autor estimou tanto o crescimento do consumo (2,20%), quanto do produto interno bruto (0,38%) consequentes à realocação do consumo anual familiar decorrente do choque de renda ocorrido na implementação do programa. Mais ainda, observou essa alteração de padrão ao longo de toda a escala de distribuição de renda com impacto crescente nas faixas de menor renda (DOMINGUES *et al.*, 2015).

Finalmente, é importante mencionar que a dinâmica do mercado de medicamentos obedece também a fatores de ordem demográfica, em particular ao envelhecimento da população com o aumento da expectativa de vida. Esse processo aumenta a carga geral de doenças e, além disso, aumenta a fração da carga de doenças relativa a

19. Ver <<https://jornalgn.com.br/noticia/analizando-a-relacao-entre-aumento-dos-salarios-e-a-inflacao>>.

condições crônicas, cujo enfrentamento medicamentoso é de modo geral muito extenso no tempo e, habitualmente, ao longo de toda a vida.

3. A política pública de medicamentos

No Brasil, a existência do SUS implicou a entrada de seus gestores, em especial o gestor federal, na política industrial no campo dos medicamentos. Há 15 anos, a participação desses gestores na construção e desenvolvimento de políticas industriais para a cadeia produtiva farmoquímica e farmacêutica era muito tênue. Foi no desenrolar dos anos 2004 - 2015 que esse quadro começou a mudar. A política pública de saúde, paulatinamente, incorporou às suas responsabilidades um conjunto de temas que no Brasil era, anteriormente, de interesse exclusivo dos ministérios da área econômica, da ciência e tecnologia e de comércio exterior. Isso foi feito mediante a construção de uma política para o Complexo Industrial da Saúde (CIS) que se estruturou a partir de uma articulação de vários componentes, até então isolados ou mesmo ausentes no âmbito da política de saúde. Foram eles: (1) a pesquisa e desenvolvimento em saúde; (2) a avaliação tecnológica em saúde e a coordenação das ações sobre a incorporação de tecnologias no SUS; (3) a reforma da Assistência Farmacêutica no SUS; (4) o fomento e a regulação no âmbito do Complexo Industrial da Saúde. Pela relevância e adesão ao objeto deste artigo, pretendo tocar apenas nesse último componente, para o qual há extensa e rica bibliografia (GADELHA, 2003; 2006; HASENCLEVER *et al.*, 2016; CAPANEMA *et al.*, s.d.).

Em 2007, o Ministério da Saúde definiu como estratégia prioritária o desenvolvimento de uma política segundo o conceito do CIS, mediante uma visão integrada de desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, abordagem que também foi incorporada nas duas últimas versões da política industrial do governo federal (Política de Desenvolvimento Produtivo e Brasil Maior). Em ambas, o segmento industrial voltado à saúde humana foi incluído entre os setores estratégicos e portadores de futuro.

Com o objetivo de coordenar as ações voltadas ao fomento do complexo industrial da saúde, em particular o seu componente dedicado ao mercado público, foi criado o Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS), por Decreto Presidencial

de 12 de maio de 2008. Esse grupo executivo tem como objetivo promover medidas e ações concretas para implantação do marco regulatório brasileiro que atendam aos objetivos estabelecidos pela política industrial e a política de saúde. Ele é um órgão de articulação intragovernamental que incorpora também um Fórum de Competitividade, cujo objetivo é promover o diálogo entre o governo e as entidades representativas das empresas que compõem o CIS.

No processo de implantação dessa estratégia, foi gerado um conjunto de decisões normativas governamentais, dentre elas, as seguintes:

Portaria Interministerial nº 128/08 (MS, MCT, MDIC e MPOG) – Estabeleceu diretrizes para a contratação pública de Medicamentos e Fármacos pelo SUS (qualidade de insumos utilizados nos laboratórios públicos).

- Portaria MS 3031/08 – Dispôs sobre critérios a serem considerados pelos Laboratórios Oficiais de produção de medicamentos em suas licitações para aquisição de matéria-prima (orientação para a compra de insumos em farmoquímicas nacionais).
- Portaria MS 374/08 - Instituiu, no âmbito do SUS, o Programa Nacional de Fomento à Produção Pública e Inovação no Complexo Industrial da Saúde.
- Portaria MS 978/08 – Dispôs sobre a lista de produtos estratégicos prioritários para o CIS e o SUS (orientação para o mercado - CIS), cuja revisão foi publicada em 26 de maio de 2010 pela Portaria MS 1284/10.
- Lei 12.349/10, de 15/12/2010 – Introduziu alterações na Lei de Licitações para incluir dentre seus objetivos a promoção do desenvolvimento nacional sustentável em áreas estratégicas, para tanto admitindo a utilização de margens de preferências nas licitações públicas destinadas às aquisições de produtos manufaturados no país, e que foi regulamentada para produtos destinados à área da saúde pelo Decreto 7.713, de 03 de abril de 2012.
- Lei 12.715, de 17 de setembro de 2012, que no seu artigo nº 73 alterou o artigo nº 24 da Lei de Licitações (Lei 8.666) para incluir, dentre as situações em que poderão ser dispensadas licitações públicas, a contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde, no âmbito da Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição destes produtos durante as etapas de absorção tecnológica.

No processo de construção da política, destaca-se também a ampla articulação entre produtores públicos e privados que possibilitou o estabelecimento das parcerias

para o desenvolvimento produtivo (PDPs) de medicamentos essenciais para o mercado público. Entre a criação do GECIS e o final do governo Lula foram estabelecidas vinte PDPs, envolvendo nove laboratórios oficiais e dezessete parceiros privados, sendo sete estrangeiros e dez nacionais, que contemplavam a produção de 25 produtos. A continuidade da política nos governos Dilma Rousseff e Temer se expressa, atualmente, na concertação total de 95 PDPs. Na última reunião do GECIS, em 18 de junho de 2017, foram anunciadas 27 parcerias envolvendo produtos biológicos. Numa estimativa conservadora, apenas essas últimas representam um mercado de R\$ 1,8 bilhão/ano. A importância dessa iniciativa para a indústria nacional é autoexplicativa. O mercado público de medicamentos que, como vimos, representa quase 30% do florescente mercado brasileiro e o desenvolvimento das rotas produtivas biotecnológicas – com a devida incorporação de novos produtos nos protocolos e diretrizes terapêuticas do SUS, fará com que o segmento público possa superar em alguns anos os 50% do mercado brasileiro.

A despeito de seus inequívocos sucesso e relevância para o SUS e para o desenvolvimento industrial, o estabelecimento das PDPs tem ainda alguns desafios a superar. Dentre eles, podemos citar:

A necessidade de maximizar a taxa de sucesso das parcerias estabelecidas no que se refere à entrega de produtos. Entre o estabelecimento de uma parceria e a efetiva entrega dos produtos ao SUS há uma série de etapas (detentoras de graus variados de risco) a serem devidamente cumpridas. Parcerias anunciadas e não efetivamente estabelecidas, ou parcerias estabelecidas que não tenham sucesso em atingir os seus objetivos podem vir a fragilizar a estratégia, dando argumentos aos que a ela se opõem.

A necessidade de maximizar a taxa de sucesso no efetivo desenvolvimento autóctone ou na efetiva transferência de tecnologia aos produtores nacionais, privados e públicos. Do ponto de vista das empresas e da política industrial, as parcerias têm como objetivo mais nobre a elevação da competitividade das firmas. Para isso, a capacitação tecnológica das empresas torna-se um componente essencial posto que, entre outros aspectos, é mediante essa capacitação que as empresas impulsionarão sua capacidade de inovar, bem como aumentarão a qualidade das suas atividades de inovação.

A necessidade de verticalizar, no país, o processo produtivo dos componentes farmacêuticos e farmacêuticos envolvidos nas parcerias. É verdade que as cadeias pro-

dutivas de medicamentos são cada vez mais globalizadas e caberá aos parceiros produtores e aos órgãos governamentais a definição sobre quais deverão ser os componentes essenciais e estratégicos a serem verticalizados, em particular do ponto de vista de agregação de valor ao produto final. Pretender produzir localmente tudo pode vir a ser uma opção tão ruim quanto contentar-se apenas com o acabamento de produtos.

A necessidade de garantir a qualidade dos produtos envolvidos nas parcerias estabelecidas. Este é o desafio máximo quando se olha o programa do ponto de vista do SUS e do destino final dos produtos envolvidos, isto é, dos pacientes. Ao estabelecimento de requisitos regulatórios equilibrados e eficientes deve sempre corresponder uma especial atenção dos produtores com o controle de qualidade dos produtos ex-fabrica.

A necessidade de manter uma permanente trajetória de baixar custos e preços finais dos produtos envolvidos, de modo a diminuir a pressão sobre o orçamento do SUS. Em 2003, os gastos do Ministério da Saúde com medicamentos atingiram pouco menos de dois bilhões de reais, então correspondentes a 5,8% do seu orçamento. No ano de 2016, como já mencionado, o ministério comprometeu cerca de R\$ 15 bilhões, correspondentes a 15% do seu orçamento. Não se deve esperar que porcentagens orçamentárias acima dessa venham a ser comprometidas com medicamentos. Por outro lado, a entrada dos biológicos – de custo por vezes muito elevados – nas diretrizes terapêuticas do SUS não ajudará a diminuir a pressão sobre os gastos com medicamentos.

4. Os medicamentos biológicos

A maior fatia do mercado mundial de medicamentos é ocupada por produtos sintetizados por rota química. Os medicamentos biológicos ainda ocupam uma parcela relativamente modesta desse mercado. Em 2017 representaram pouco mais de 20% (US\$ 250 bilhões). Entretanto, dentre os diferentes segmentos do mercado global de medicamentos, os biológicos são os que apresentam a maior taxa de crescimento. Entre 2002 e 2012, cresceram 64% em vendas.

Os três principais grupos de produtos que compõem o segmento dos biológicos

são as proteínas terapêuticas (insulina, somatotropina, enzimas corretivas de doenças genéticas, eritropoietina, interferons etc.), os anticorpos monoclonais (mAbs) e as vacinas. Os líderes de vendas são as insulinas e quatro dentre os mABS.²⁰

Os desafios para o desenvolvimento e produção de biológicos não são pequenos, dadas a complexidade das moléculas envolvidas e a variabilidade natural dos processos biológicos. São essas características que não recomendam a utilização do termo “biogênicos”, para produtos concorrentes aos de referência e, por esse motivo, foi cunhado o termo ‘biossimilares’. Parte importante do esforço das empresas no campo dos biológicos, incluídas aí as grandes multinacionais, dirige-se atualmente para o desenvolvimento destes. O mercado global de biossimilares é ainda pequeno, valendo em 2017 US\$ 3,7 bilhões.²¹ Entretanto, é aí que residem as maiores oportunidades em países em desenvolvimento, haja vista a previsão de que apenas em 2018 nove biológicos de referência estão a perder suas patentes. As vendas desses produtos em 2017 chegaram a US\$ 19,79 bilhões. É nesse nicho que se assentam as maiores possibilidades da indústria brasileira no campo de biológicos.

Não são triviais os desafios para uma entrada bem-sucedida de nossa indústria nesse campo. Há desafios técnicos de grande monta, bem como desafios no campo regulatório. Nestes, além dos relacionados aos procedimentos para registro, crescem a normatização quanto à pesquisa clínica, à intercambialidade (substituição) e à nomenclatura dos produtos.

A primeira norma para registro de biossimilares foi publicada em 2001 pela agência europeia EMA que, entretanto, só a consolidou em 2006. A partir desta os demais países começaram a lançar diretrizes e a Anvisa lançou a sua em 2010. O ineditismo e a complexidade dos problemas envolvidos no lançamento de produtos, aliados à permanente tensão entre a segurança para os pacientes e as necessidades das empresas, têm feito com que essas normas estejam em quase permanente revisão. Não é por outro motivo que a Food and Drug Administration (FDA) apenas em 2009 lançou suas normas para o registro de biossimilares (*Biosimilars Price Competition and Innovation Act*).

20. Fonte: BCC Research. Global market for biologics to reach nearly \$252 billion in 2017. Disponível em: <[https://www.bccresearch.com/pressroom/bio/global-market-biologics-reach-nearly-\\$252-billion-2017](https://www.bccresearch.com/pressroom/bio/global-market-biologics-reach-nearly-$252-billion-2017)>.

21. Fonte: Business Wire - \$3.3 Billion Biosimilar Market 2017: Global Industry Analysis, Trends, Market Size & Forecasts to 2023 - Research and Markets. Disponível em: <<https://www.businesswire.com/news/home/20170503006253/en/3.3-Billion-Biosimilar-Market-2017-Global-Industry>>.

Um dos problemas mais complexos no terreno de biossimilares reside na possibilidade de intercambiar produtos. Como não há perfeita identidade entre biossimilares com idênticas indicações, a possibilidade de intercambiar um produto prescrito gerou polêmica e normatização divergente entre países. Neste caso, a mais permissiva é a norte-americana, e a mais restritiva, a europeia. A dificuldade em chegar a um consenso levou a Organização Mundial da Saúde (OMS) a abster-se de dar uma orientação, remetendo o problema às autoridades de cada país. Essa é uma discussão que terá que ser travada entre nós.

Outra questão relevante é a nomenclatura dos biossimilares. As empresas fabricantes de produtos de referência pretendem que a Nomenclatura Não-Proprietária Internacional (INN) não seja utilizada. A OMS, que coordena o desenvolvimento da INN, pretende que esta seja fortalecida. A experiência brasileira com a nomenclatura dos genéricos nos parece um caso de sucesso. Talvez seja o caso de estendê-la aos biossimilares aqui fabricados.

Nesses dois aspectos, o que é certo é que o sistema nacional de farmacovigilância terá que ser amplamente fortalecido. Essa providência terá a virtude de minimizar problemas, tanto de substituição de biossimilares quanto os relacionados à sua nomenclatura.

Três comentários finais sobre o lugar dos biológicos na indústria brasileira:

1. Tal qual no cenário global, no Brasil, as questões relativas aos princípios ativos e aos medicamentos produzidos por rotas de síntese química, genéricos ou não, ainda por muito tempo serão os carros-chefes do nosso mercado e da indústria. A entrada em cena dos biológicos produzidos no país não os substituirão, e aquela pauta política permanecerá viva, ocupando boa parte de nossas energias. A nova porta que se abre é uma incorporação de novos desafios a uma pauta que permanece.
2. Biológicos costumam ser caros e boa parte deles está fora das possibilidades de aquisição direta por parte das famílias. Daí a importância do mercado público no desenvolvimento dessa nova rota que se abre aos fabricantes nacionais. Para que haja o fortalecimento desse mercado, será necessário fortalecer e consolidar as políticas de desenvolvimento produtivo nas suas dimensões da utilização do poder de compra do Estado e do estabelecimento de parcerias produtivas. Para tanto, cabe a nós apoiar as medidas governamentais que visem esses fortalecimento e consolidação, bem como fazer a nossa parte enquanto produtores aderentes a essa

política. Para isso, é essencial que os critérios que sustentam as políticas de desenvolvimento produtivo sejam devidamente levados em conta, a saber: (1) a efetiva produção local; (2) a manutenção da qualidade; (3) a crescente verticalização do desenvolvimento e produção, com efetiva transferência e/ou geração autóctone de tecnologia; (4) o esforço permanente de manter os preços finais dos produtos em trajetórias cadentes em relação aos produtos de referência.

3. A entrada no desenvolvimento e produção de biológicos enseja a possibilidade de um alargamento do espaço de P&D nas empresas nacionais. Aumenta, portanto, a oportunidade de aproximar as empresas maiores que estejam dispostas a entrar nesse novo mercado, de pequenas companhias, de *start-ups* biotecnológicas e mesmo de grupos de pesquisa com visão de desenvolver produtos.

Neste artigo, pretendi traçar um panorama amplo sobre a indústria farmacêutica global e nacional. Naturalmente, meu recorte foi arbitrário e, provavelmente, muitos aspectos relevantes foram deixados de lado. Entretanto, fiz questão de destacar uma permanente ligação entre os aspectos econômicos e empresariais dessa indústria com um olhar teleológico, enfatizando a finalidade última e essencial da indústria farmacêutica, que é contribuir para a solução de problemas de saúde das pessoas. Entendo que, de certo modo, essa ligação entre indústria e saúde já foi mais forte e hoje está muito relativizada com a gênese e o desenvolvimento do que chamamos *Big Pharma*. Dividendos aos investidores e salários e bonificações aos executivos são hoje o principal combustível e orientador estratégico das empresas que compõem a *Big Pharma*, e nem sempre foi assim. Para exemplificar essa mudança de visão, reproduzo em seguida duas declarações de executivos de grandes empresas farmacêuticas, a primeira de 1952 e a segunda de 2014.

*“We try never to forget that medicine is for the people. It is not for the profits. The profits follow, and if we have remembered that, they have never failed to appear. The better we have remembered it, the larger they have been”.*²² George Wilhelm Merck (1952).

*“We did not develop this medicine for Indians. We developed it for western patients who can afford it”.*²³ Bayer Chief Executive Officer Marijn Dekkers (2014).

22. Ver: <http://todayinsci.com/M/Merck_George/MerckGeorge-Quotations.htm>.

23. Ver: <<http://www.techdirt.com/articles/20140124/09481025978/big-pharma-ceo-we-develop-drugs-rich-westerners-not-poor.shtml>>.

Referências

- ANVISA – CMED. *Anuário Estatístico do Mercado Farmacêutico*, 2015. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/374947/3413536/Anu%C3%A1rio+Estat%C3%ADstico+do+Mercado+Farmac%C3%AAutico+-+2015/3032fc70-e4ab-4b5f-97ef-22c3cb797664>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- BARRETO, M.L. *et al.* Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The Lancet*, vol. 382, n. 9886, p. 57-64, 2013. Disponível em: <[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(13\)60715-1/abstract?code=lancet-site](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(13)60715-1/abstract?code=lancet-site)>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados, Centro de Estudos e Debates Estratégicos. *A revisão da Lei de Patentes: inovação em prol da competitividade nacional*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaaadm/altosestudios/temas/seminarios/lancamento-patentes-9-10-13/a-revisao-da-lei-de-patentes>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- CAPANEMA, L.X.L. *et al.* Apoio do BNDES ao Complexo Industrial da Saúde: a experiência do Profarma e seus desdobramentos, online, s.d. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set2701.pdf> Acesso em: 9 ago. 2018.
- CNRQ-CUT. Confederação Nacional do Ramo Químico/Central Única dos Trabalhadores. *Panorama Indústria Farmacêutica*, 2015. Disponível em: <<http://cnq.org.br/system/uploads/publication/9aee2f902857d5d6467b92455af8983/file/panorama-industria-farmaceutica-b.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- FERREIRA, P.A.A. *Efeitos do copagamento de medicamentos sobre saúde no Brasil: Evidências do Programa Aqui Tem Farmácia Popular*. s.d. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13574/2/Premio36_Mestrado_Final_comCapa_P_BD.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- GADELHA, C.A.G. O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 8, n. 2, p. 521-535, 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.org/pdf/csc/2003.v8n2/521-535/pt>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- . Desenvolvimento, complexo industrial da saúde e política industrial. *Rev Saúde Pública*, vol. 40, n. esp, p. 11-23, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsp/v40nspe/30617.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- HASENCLEVER, L. *et al.* *Desafios de operação e desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde*. Rio de Janeiro: E-papers, 2016.
- GUIMARÃES, R. Pesquisa translacional: uma interpretação. *Ciênc. saúde coletiva*, vol.18, n. 6, p. 1.731-1.744, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v18n6/24.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- IFPMA. The pharmaceutical industry and global health facts and figures, 2017. Disponível em: <<https://www.ifpma.org/wp-content/uploads/2017/02/IFPMA-Facts-And-Figures-2017.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- IGEA HUB. *Pharma 2017: one year in review*. 2017. Disponível em: <<https://www.igeahub.com/2017/12/21/pharma-2017-one-year-in-review/>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

- INTERFARMA. Guia 2018, 2018. Disponível em: <https://www.interfarma.org.br/guia/guia-2018/dados_do_setor/>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- MALERBA, Franco; ORSENIKO, Luigi. Innovation and market structure in the dynamics of the pharmaceutical industry and biotechnology: towards a history friendly model. *Industrial and corporate change*. vol. 11, n. 4, p. 667-703, 2002. Disponível em: <<http://icc.oxfordjournals.org/content/11/4/667.full.pdf+html>>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- MOTA, F.B. et al. Articulação da indústria farmacêutica brasileira com o exterior: há evidências de especialização regressiva? *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, vol. 28, n. 3, p. 527-536, mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v28n3/13.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2018.
- OECD. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Share of generic market. In: *Health at a Glance 2015: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/health_glance-2015-69-en.pdf?expires=1536605325&id=id&accname=guest&checksum=5EB6E58A8C4CF7E734517DCB55A0EF59>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- PERIN, F.S.; PARANHOS, J. A inserção internacional das empresas farmacêuticas nacionais. II Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação, Blucher Engineering Proceedings, vol. 4, n. 2, p. 812-829, 2017. Disponível em: <<http://www.proceedings.blucher.com.br/article-details/a-insero-internacional-das-empresas-farmacuticas-nacionais-26630>>. Acesso em: 15 ago. 2018.
- SANTOS, F.S. *Ascensão e queda do desemprego no Brasil: 1998-2012*, online, 2013. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i13a25aa641e3de121884a9966e761431c0.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2018.
- TAVARES, André Cunha. Mercado farmacêutico: um panorama da década de 80. *Rev. Adm. Pub.*, Rio de Janeiro, vol. 25, n. 2, p. 40-56, abr./jun. 1991. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8965/7861>>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- UN. United Nations. *Intellectual property rights in bilateral and regional trade agreements*. 11 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.slideshare.net/TeemuAlexanderPuutio/iprs-in-free-trade-agreements-index-2016>>. Acesso em: 10 set. 2018.
- VIEIRA, Fabiola Sulpino. Evolução do gasto com medicamentos do Sistema Único de Saúde no período de 2010 a 2016. Texto para Discussão, n. 2.356. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8250/1/TD_2356.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2018.

Minas Gerais e a economia nacional²

1. Da estagnação secular ao salto econômico da década de 1970

Após a decadência da mineração de ouro, Minas Gerais passou por um longo período de estagnação, com várias tentativas de diversificação produtiva não realizadas. No entanto, o estado reteve e expandiu sua população, vinculando-a às atividades de subsistência, a uma precária agricultura comercial e às atividades artesanais e industriais simples, no que Martins denominou como “crescimento em silêncio” (MARTINS, 1982; DULCI, 1999). Na segunda metade do século XIX, o café chegou à região da mata mineira, trazendo posteriormente a ferrovia, algumas indústrias e os bancos. O restante do estado manteve-se nos padrões anteriores. Como Minas Gerais possuía uma população relativamente grande, herança do período aurífero, com a concentração econômica no Rio de Janeiro e em São Paulo, a partir do final do século XIX estabeleceram-se grandes correntes migratórias para aqueles estados (BDMG, 1968).

No início do século XX, a população ainda era predominantemente rural. A agricultura era de baixa produtividade, com parcela significativa da população vivendo em condições de subsistência ou com empregos precários. A população urbana estava

-
1. Possui graduação em Engenharia Mecânica pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1970), graduação em Engenharia de Operação pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1967), especialização em *Desarollo y Planificación* pelo Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (1971), mestrado (1978) e doutorado (1987) em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas e pós-doutorado pela University Of Rutgers (1991). Visiting Fellow da London School of Economics and Political Science (Janeiro-Julho de 2015). Ex-Diretor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, Ex-Diretor Presidente do BHTEC - Parque Tecnológico de Belo Horizonte, Ex-Coordenador da área de economia e membro do CTC da CAPES e Ex-Presidente da Câmara de Ciência Sociais Aplicadas da Fapemig. É Professor Emérito da Face-UFMG. Reitor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mandato março de 2010 a março de 2014. Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação (Março a Dezembro de 2014). Vice-Presidente da Regional Studies Association. *Fellow* of the Academy of Social Sciences (Reino Unido).
 2. Agradeço à Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) pelo apoio à realização deste trabalho através do processo AUC-00048/15 e ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais pelo suporte complementar à realização do mesmo.

em pequenas cidades ou vilas, e grande parcela dela ligada às atividades rurais ou a pequenos artesanatos. A incipiente indústria manufatureira era de bens de consumo (alimentos e têxteis) e de uma embrionária metalurgia. Esta teve um grande impulso com a aquisição da Companhia Mineira de Siderurgia pela Companhia Siderúrgica Belgo Mineira no início da década de 1920 e sua posterior expansão.

Fica evidente o esforço pela industrialização, como demonstram o 1º Congresso Agrícola, Industrial e Comercial, em 1903, e a posterior criação e atuação das associações de classe (Associação Comercial, Federação da Agricultura, Federação das Indústrias, Sociedade Mineira de Engenheiros). A disponibilidade de recursos minerais, o avanço da infraestrutura e a demanda externa (do exterior ou de outros estados) induziram a expansão da indústria metalúrgica e de minerais não metálicos (ferro, aço, cimento, materiais cerâmicos e refratários). Após a Segunda Guerra Mundial, consolidou-se uma estrutura econômica altamente concentrada nesses produtos, mas com grande peso do capital estatal federal e do exterior, indicando a debilidade da burguesia estadual. Essas atividades estavam localizadas de forma dispersa, com fracas relações interindustriais e voltadas para atender a demanda externa ao estado.

No entanto, a tradição política, a presença de uma embrionária tecnocracia e a consciência do atraso relativo intensificaram a luta pela industrialização. Destas decorreram o esforço de preparação institucional e de planejamento e a construção de infraestrutura como bases para a promoção do desenvolvimento. Destacam-se a criação da Cidade Industrial de Contagem (1941), o Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção (1946), o Plano de Eletrificação (1949), a criação da Cemig - Centrais Elétricas de Minas Gerais (1952), o Binômio Energia e Transportes (1951-55), a criação do BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (1962), entre outros. A conjugação dessa preparação e as mudanças no quadro geral da economia brasileira permitiram que, a partir da segunda metade da década de 1960, a economia de Minas Gerais entrasse em expansão e diversificação produtiva (DINIZ, 1981).

Do ponto de vista industrial, além do crescimento das indústrias tradicionais (têxtil e alimentos) e da expansão da indústria de bens intermediários (metalurgia e cimento) ocorreu diversificação produtiva com a instalação da Fiat (Betim) e Mercedes-Benz (Juiz de Fora), as quais atraíram um grande número de produtores de peças e componentes, simbolizados pelo posterior processo denominado “mineirização”. No bojo do crescimento econômico do Brasil e do próprio estado de Minas Gerais houve também

grande expansão das indústrias metalúrgica e de cimento, cuja demanda se expandiu. Articuladas a essas especializações, teve início a montagem de várias indústrias de bens de capital, parte por empresas estrangeiras ligadas ao setor metalúrgico ou novas empresas voltadas para produção de bens de capital para o setor, como Krupp, Belgo Beccaert, Demag, FMB, Usiminas Mecânica, Forjas Acesita, entre outras. Houve também o aproveitamento dos incentivos fiscais da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com a implantação de indústrias no Norte do estado, com destaque para Montes Claros e Pirapora. Ao mesmo tempo, as pressões de custos e sindicais do ABC levaram à realocização de várias indústrias para o Sul de Minas Gerais.

Com apenas 6,5% do produto interno bruto (PIB) manufatureiro do Brasil, em 1970, naquela década o estado de Minas Gerais participou com 25% do volume de investimentos dos projetos industriais aprovados pela Comissão de Desenvolvimento Industrial do Ministério da Indústria e Comércio. Desse total, 57% correspondiam a empresas estatais federais e 20% ao capital estrangeiro. Dos restantes 23%, parte era de empresas brasileiras de outros estados, indicando a pequena participação do empresário local retratado pelo título do livro *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira* (DINIZ, 1981).

O resultado foi o grande crescimento do PIB industrial do estado, superando em muito o nacional e maior que o de qualquer outro estado brasileiro, elevando a participação de Minas no PIB industrial do país de 6,5% para 8,5%, entre 1970 e 1980. No entanto, observa-se que esses resultados ainda não refletiam o potencial de crescimento esperado face ao volume de investimentos programados ou em realização e de seus futuros desdobramentos.

Destaca-se ainda que, visando a auxiliar a modernização gerencial das empresas, o Departamento de Controle das Operações do BDMG, em articulação com a Fundação João Pinheiro, criou o Centro de Assistência Gerencial de Minas Gerais (CEAG). Na mesma época, o BDMG, a Fundação João Pinheiro e a Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE) – à época presidida pelo BDMG –, em articulação com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), criaram o Cebrae (renomado Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae), tendo sido o engenheiro Valternômem Coelho dos Santos, dos quadros do BDMG e primeiro gestor do CEAG, nomeado como primeiro presidente nacional do Sebrae.

No que se refere ao setor agropecuário, ao lado da produção pecuária e leiteira houve uma profunda e rápida transformação do setor agrícola. As geadas no Paraná e São Paulo desestimularam a produção cafeeira naqueles estados, tendo havido o deslocamento do plantio para o sul e para os cerrados de Minas Gerais, transformando o estado no maior produtor nacional de café. Ao mesmo tempo, os avanços tecnológicos e os programas governamentais viabilizaram a incorporação produtiva dos cerrados. Destacam-se os programas de crédito do BDMG e o programa de pesquisas executado através do Programa Integrado de Pesquisa Agropecuária do Estado de Minas Gerais (PIPAEMG). Inicialmente foram criados o Programa de Crédito Integrado para a agricultura (PCI) e o Programa de Desenvolvimento da Pecuária de Corte (PDCP), executados pelo BDMG (crédito) e pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural [Emater] (assistência técnica). Dessas experiências nasceu o Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba (Padad) e o Conselho Nacional da Pecuária de Corte (Condepe), mediante desapropriação de setenta mil hectares pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), acordo com a cooperativa Cotia para a vinda de colonos e criação da empresa Campo, gestora do programa, através de acordo de cooperação entre o BDMG e a Jica [do inglês, Japan International Cooperation Agency], do Japão. Ocorreu, a partir daí, expansão da produção de grãos, inclusive café, estendendo-se para o triângulo mineiro, inclusive com a produção de cana e expansão do setor sucroalcooleiro. Iniciaram-se também os projetos de fruticultura irrigada no norte de Minas, com a grande expectativa da expansão produtiva do empreendimento Jaíba, a ser irrigado com águas do Rio São Francisco, entre outros.³ Ao lado da expansão agrícola, o Condepe teve papel central no suporte à modernização do setor pecuário brasileiro, como indicam o grande crescimento e a qualidade do rebanho, da produção de carne e leite e seus derivados.

O sucesso dessas iniciativas, a base acadêmica universitária (universidades de Viçosa e Lavras), a boa articulação institucional e de planejamento de Minas Gerais e a liderança do secretário Alisson Paulinelli e sua equipe tiveram e têm o papel central nos processos de inovação e expansão da agropecuária de Minas e do Brasil. Eles serviram também de base na implantação da Empresa Brasileira de Agropecuária (Embrapa), do Condepe e da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig), instituições centrais na modernização tecnológica e na expansão da agropecuária brasileira.

3. Entrevista com João Ribeiro Ferreira Filho, ex-membro do Departamento de Estudos e Planejamento e ex-chefe do Departamento de Crédito Rural do BDMG, ex-presidente da Fosfertil.

Ao lado do suporte de pesquisa e assistência técnica, esses processos foram alavancados pelos créditos subsidiados e pelo avanço da infraestrutura proporcionados pelo Programa para o Desenvolvimento do Cerrado (Polocentro) para todo o Brasil e do Programa Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado (Prodecer) para Minas Gerais. A partir de então, vem ocorrendo um contínuo processo de ocupação produtiva da vasta região dos cerrados, incluídos os estados do Centro-Oeste (Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso), atravessando Tocantins e migrando para a parcela oeste dos estados nordestinos (Bahia, Piauí e Maranhão), constituindo a região agrícola posteriormente denominada Mapitoba (Maranhão, Piauí, Tocantins e Bahia).

Paralelamente, houve uma profunda reestruturação da máquina pública de Minas Gerais, sob a liderança do BDMG e da Cemig. A elaboração do Diagnóstico da Economia Mineira, pelo BDMG, publicado em 1968, contribuiu de forma decisiva para uma melhor compreensão do quadro econômico do estado, seus desafios e suas possíveis saídas, e preparou quadros técnicos, os quais assumiriam importantes posições no estado e no país. Promoveu-se a reforma fazendária do estado, criaram-se instituições de estudos, pesquisa e planejamento, com destaque para a Companhia de Distritos Industriais (CDI), através da transformação do antigo Departamento de Industrialização da Secretaria da Agricultura, que havia implantado a cidade industrial de Contagem, o Instituto de Desenvolvimento Industrial (Indi), através da associação entre o BDMG e a Cemig, a Fundação João Pinheiro e o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, da Faculdade de Ciências Econômicas (Cedeplar) (PAULA, 2017; DINIZ, 1981). Vários membros da fortalecida tecnocracia mineira assumiram importantes cargos no Governo Federal, entre os quais João Camilo Pena, da presidência da Cemig para o Ministério da Indústria e Comércio; Alysso Paulinelli, da Secretaria da Agricultura para o Ministério da Agricultura; Fernando Reis, da diretoria do BDMG para a diretoria do Banco Central, voltando a Minas como secretário da Fazenda e, posteriormente como presidente da Companhia Vale do Rio Doce; Élcio Costa Couto, da diretoria do BDMG para a presidência da Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame) e, posteriormente, secretário geral do Ministério do Planejamento, presidente do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (Geipot), presidente da Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam) e diretor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), representando o Brasil. Valternômem Coelho dos Santos como primeiro presidente do

Sebrae (então Cebrae). Acrescente-se ainda que essas pessoas levaram muitos membros de suas equipes em Minas Gerais para assumirem diferentes funções de direção ou assessoramento nos órgãos que passaram a dirigir ou de instituições a eles vinculadas.

Esses fenômenos ocorreram simultaneamente a uma grande expansão da população urbana, que subiu de maneira contínua de 25% em 1940 para 85% em 2010. Acentuou-se também a migração interna das áreas pobres para as áreas mais dinâmicas, especialmente para as grandes cidades, com destaque para a região metropolitana de Belo Horizonte.

Em termos agregados, enquanto o PIB brasileiro cresceu a uma média de 8,5% ao ano na década de 1970, o de Minas Gerais foi de 11,6%. Como consequência, a participação de Minas Gerais no PIB brasileiro subiu de 8% em 1970 para 11% em 1980, gerando uma grande expectativa e euforia (DINIZ, 1984).⁴

2. A crise econômica e o enfraquecimento político frustraram a expectativa dos mineiros

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, a economia brasileira foi atingida por uma sucessão de crises econômicas e políticas, com alta inflação, déficit na balança comercial, crise da dívida externa, queda de crescimento e alto desemprego. Como parte da economia nacional, Minas Gerais não poderia ficar imune a esse quadro. O pacote de investimentos da década anterior daria fôlego à manutenção da participação de Minas no PIB nacional na década seguinte, sem, contudo, manter o aumento de sua participação. Vários projetos foram postergados, reduzidos ou paralisados. A indústria foi a mais atingida, especialmente pela natureza de sua estrutura produtiva, com alta participação de insumos básicos (aço e cimento), cuja demanda se estagnou. A indústria de bens de capital em instalação foi fortemente afetada pela recessão, tendo vários projetos sido retardados, ou tendo a capacidade prevista reduzida ou mesmo tendo sido cancelados. Há casos de empreendimentos paralisados e desativados logo após sua implantação, como foi o caso da Krupp, que encerrou suas atividades logo após a inauguração.

4. Os dados foram posteriormente revistos, mediante justificativas de mudanças metodológicas, revisões estatísticas, variação de preços relativos etc.

Acrescente-se que este período coincidiu com o fim de um ciclo expansivo da economia brasileira e com fortes mudanças no padrão tecnológico mundial. Acelerou-se a perda de importância da indústria pesada em prol da indústria leve. Além das dificuldades de reconversão produtiva, Minas Gerais não percebeu isto. Os órgãos estaduais de estudos e planejamento não se reciclaram e acentuou-se a sua decadência.

A grande expansão agrícola nos cerrados, para a qual a experiência mineira foi decisiva, ganhou novos destinos com a incorporação crescente das amplas faixas dos cerrados do Brasil central. Era uma ampla região de terras planas a preços menores e com boas condições climáticas. Essa expansão foi facilitada pela forte atuação da Embrapa, pela concessão de crédito subsidiado e construção de infraestrutura de transportes, proporcionados pelo Polocentro, e pelos programas de assentamento patrocinados pelo Incra, com atração de agricultores experientes e dispostos vindos do sul do Brasil. Embora Minas Gerais tenha mantido sua participação no valor da produção, especialmente em função do café, sua participação relativa na produção de grãos caiu de 14% para 7% e no rebanho bovino de 19% para 11%, entre os triênios 1968/70 e 2008/10. Por outro lado, ocorreu certo desinteresse pelos cerrados em Minas, com ênfase na pequena produção, que, embora socialmente importante, tinha pouca capacidade de sustentar o crescimento. Os projetos de irrigação do norte de Minas perderam apoio, enquanto ampliavam-se as alternativas locais de irrigação nos estados nordestinos, especialmente Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Ceará. Acrescentam-se a isso as deficiências de infraestrutura e logística de escoamento da produção no norte de Minas Gerais, dificultando a expansão da produção.

A consequência foi que Minas Gerais não conseguiu manter seu crescimento, perdendo a oportunidade na diversificação e no crescimento da indústria e na integração agricultura-indústria. Perdeu também participação na produção mineral, especialmente nos minerais metálicos, com os novos investimentos no Norte do país, especialmente do minério de ferro em Carajás e do alumínio, também no Pará. Do ponto de vista dos serviços, a força polarizadora de outros estados e regiões sobre várias sub-regiões de Minas Gerais, especialmente do Sul e do Triângulo para São Paulo, do Leste para o Rio de Janeiro, do Noroeste para Brasília e Goiânia, dificultou a expansão dos serviços urbanos nas cidades mineiras dessas regiões. Destaca-se a esse respeito a dificuldade da região metropolitana de Belo Horizonte em consolidar sua po-

sição como uma das metrópoles primazes do Brasil. Apesar de ter a terceira maior população entre as regiões metropolitanas do Brasil, sua proximidade a São Paulo e ao Rio de Janeiro dificulta sua expansão como centro financeiro, comercial e de serviços. Um bom exemplo pode ser dado pelo relativamente pequeno volume de tráfego aéreo, cargas e voos internacionais no aeroporto de Confins.

Pelo lado político, o estado de Minas Gerais também se enfraqueceu. Em primeiro lugar, pelo processo histórico de perda de representatividade no Parlamento, fato que vinha ocorrendo com a redução da participação da população de Minas Gerais na população brasileira, de 22% no início da República, para 15% em 1950 e 10% em 2010. De acordo com critérios de representação política, à época, até 1937 Minas Gerais detinha 37% dos representantes no Parlamento Federal (WIRTH, 1975). Com a redução desse peso, houve perda de prestígio e poder, embora retardada pela presença de grandes e tradicionais lideranças políticas do estado. Em segundo lugar, pela perda do “charme” da pobreza e da exploração desde a extração do ouro e reafirmados pelo *Diagnóstico da Economia Mineira*. Minas havia recebido muitos investimentos na década de 1970 e, portanto, o discurso reivindicatório perdeu força. Em terceiro lugar, o processo de redemocratização enfraqueceu o poder da tecnocracia, que tanto papel cumpriu na atração de investimentos da década de 1970, especialmente diante da fraqueza do empresariado local. Os órgãos de estudos e planejamento estaduais perderam prestígio e apoio. Houve tentativa de privatização do BDMG, extinção da Fapemig e do Indi; a FJP perdeu prestígio e funções. A Epamig passou por grave crise; a CDI foi relativamente paralisada. Em quarto lugar, pelo desgaste político gerado pelos projetos Açominas e Ferrovia do Aço, com altos custos para o governo federal e pequenos resultados econômicos.

A crise econômica do país nas décadas de 1980 e 1990, com elevação da dívida pública nos três níveis de governo, e o aumento dos juros compuseram um coquetel mortal para a economia, para usar a expressão de Stiglitz (2013). As rápidas mudanças tecnológicas e de estrutura produtiva, com grande crescimento das indústrias intensivas em conhecimento dificultaram ainda mais o crescimento da indústria mineira. A reversão da polarização da Área Metropolitana de São Paulo se fez com uma reaglomeração macrosespacial na área denominada por Diniz (1993) como “polígono industrial”. Nesta área, que vai do centro de Minas Gerais ao nordeste do Rio Grande do Sul, foram expandidas ou criadas várias áreas industriais, ampliando a inte-

gração produtiva. Minas Gerais foi parcialmente beneficiada, embora metade do estado tenha ficado de fora.

Assim, no início da década de 1980, a euforia econômica e política dos mineiros foi substituída por uma crise generalizada. Analisando o quadro econômico do estado, o autor deste texto indicou as mudanças que não estavam sendo notadas (DINIZ, 1984) e, em seguida, definiu a situação como paradoxal: fortalecimento econômico e enfraquecimento político. Ao verificar as orientações políticas do governo Aureliano Chaves, dizia que elas estavam fazendo a opção pelo século XIX, ao concentrar todo o poder político na defesa da construção da Açominas, em um estado com muitas siderurgias e pouca capacidade de integração. Deixava-se de lado o esforço de integração produtiva e diversificação com a vinda da Fiat, vários projetos de bens de capital e modernização e a diversificação do setor agropecuário. O paradoxo era ainda mais grave e explícito porque ele estava ocorrendo exatamente no período em que Tancredo Neves estava governando Minas Gerais e foi eleito presidente da República por eleições indiretas (DINIZ, 1986; 1988; DULCI, 1999).⁵

Essas interpretações podem ser sintetizadas em 11 pontos, a saber: 1) desprezo pela variável tecnológica no momento de profundas mudanças nos padrões produtivos e tecnológicos; 2) defesa enfática do projeto Açominas, que o autor denominou opção pelo século XIX; 3) custo econômico do projeto Fiat; 4) desgaste político junto ao governo federal com a Ferrovia do Aço; 5) perda da oportunidade de integração agricultura-indústria; 6) ênfase na pequena produção, socialmente legítima, mas economicamente ineficiente; 7) desestruturação do aparato institucional de pesquisa, assistência técnica, estudos econômicos e planejamento; 8) menor organização e peso da classe trabalhadora em momento de redemocratização do país; 9) perda de importância da classe política tradicional, com a ascensão de governantes vindos de fora do estado. Embora a eleição de Tancredo Neves como governador de Minas pudesse significar uma retomada das lideranças políticas tradicionais, seu objetivo e foco era o governo federal, dedicando pouca atenção ao governo de Minas e desestruturando o sistema institucional do estado; 10) enfraquecimento da tecnocracia; 11) falta de um projeto de desenvolvimento consistente e articulado, que organizasse o discurso e a ação, como havia sido nas décadas anteriores.

5 Ver também a coletânea de textos apresentados ou que resultaram do debate sobre enfraquecimento político de Minas, constante dos anais dos seminários de economia mineira de 1988 e 1990.

3. Mudanças macroespaciais recentes no Brasil e a posição de Minas Gerais

A participação de Minas no PIB brasileiro, estimada em 11% em 1980, voltou a cair nas décadas seguintes, oscilando ao longo dos anos, especialmente com a queda do preço das *commodities*, chegando em 2015 com participação de 8,7% do total nacional.

Observa-se que mudanças espaciais significativas, em geral, ocorrem em momentos de expansão econômica, como confirma o aumento da participação de Minas Gerais na década de 1970. Assim, a crise econômica das décadas seguintes reduziu as alterações espaciais, sem, contudo, eliminar as tendências. A Região Norte foi beneficiada pelos projetos minerais, pela expansão da infraestrutura, pelo avanço da pecuária e pelas indústrias localizadas na Zona Franca de Manaus. A Região Centro-Oeste ampliou sua participação em função da expansão da fronteira agropecuária e seus impactos sobre atividades industriais a ela ligadas e das atividades urbanas. A Região Nordeste se fortaleceu com o pacote de projetos industriais decididos na década de 2000, embora a crise atual possa colocar em risco a consolidação desses investimentos industriais. Houve também expansão da agricultura irrigada, da fronteira dos cerrados e das atividades turísticas ao longo do litoral. Tudo isto com impacto nas atividades urbanas. A Região Sul ampliou significativamente sua participação relativa no valor da transformação industrial (VTI), embora tenha estabilizado sua participação no PIB como decorrência da perda relativa do setor agropecuário.

Ao contrário e coerentemente com o ganho das demais regiões, a Região Sudeste perdeu participação relativa, tanto no PIB quanto no VTI. Esta é, no entanto, uma região com grande diversidade interna. O estado do Rio de Janeiro teve ligeira recuperação da indústria, especialmente pelos impactos da exploração de petróleo na Bacia de Campos e dos novos empreendimentos automotivos instalados no sul daquele estado, estabilizando sua participação no PIB. Porém, a crise política e social em que vive o estado certamente afetará seu desempenho econômico. Ao contrário, São Paulo continuou perdendo participação significativa no VTI, o que implicou contínua perda, embora menor, no PIB. No entanto, São Paulo é a maior e mais sofisticada economia nacional. As mudanças tecnológicas em curso e a base de pesquisa do estado poderão beneficiá-lo no momento de retomada do crescimento. O estado do Espírito Santo teve pequeno ganho, com crescimento das atividades portuárias e de seus impactos. (Tabela 1)

Tabela 1 | Participação das Grandes Regiões e Unidades da Federação no Produto Interno Bruto e no Valor da Transformação Industrial - 1970-2015

Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Participação no PIB (%)				Participação no VTI (%)			
	1970	1980	2000	2015	1969	1979	2000	2015
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Norte	2,2	3,2	4,6	5,4	1,0	2,0	4,6	6,3
Nordeste	11,7	12,0	13,1	14,2	5,9	7,4	8,9	10,4
Sudeste	65,5	62,4	57,8	54,0	80,8	73,4	65,8	58,1
Minas Gerais	8,3	9,4	9,6	8,7	7,6	8,1	9,5	10,2
Espírito Santo	1,2	1,5	2,0	2,0	0,4	1,0	2,0	2,9
Rio de Janeiro*	16,7	13,8	12,5	11,0	16,3	11,2	9,5	10,7
São Paulo	39,4	37,7	33,7	32,4	56,4	53,0	44,8	34,3
Sul	16,7	17,0	17,6	16,8	11,7	15,3	18,5	19,8
Centro-Oeste	3,9	5,4	7,0	9,7	0,7	1,3	2,2	5,5

Fonte: PIB - 1970, 1980, 2000: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais; 2015: IBGE, Contas Regionais. VTI: IBGE, Pesquisa Industrial Anual, Empresa.

*Nos anos de 1969 e 1970, inclui o estado da Guanabara.

Minas Gerais teve pequena recuperação e posterior perda de sua participação no PIB. Quanto à produção industrial, tem havido pequenos ganhos. No entanto, análise mais detalhada demonstra a elevada participação de bens intermediários, com pequena integração interindustrial e baixa diversificação. A esse respeito, como antes se analisou, o esforço histórico de Minas Gerais para diversificar sua estrutura produtiva, que parecia estar se viabilizando a partir da segunda metade da década de 1960, mas que fora frustrado com crise das décadas de 1980 e 1990, não foi retomado. Há, no entanto, grande potencial para expansão e diversificação produtiva, as quais precisariam de um esforço sistemático, especialmente para o aproveitamento da base acadêmico-universitária e de pesquisa do estado e da experiência histórica de planejamento e políticas públicas, como será detalhado no item 4 deste texto.

Nesse sentido, houve quebra do projeto estruturado durante os governos Israel Pinheiro (1965-1970) e Rondon Pacheco (1971-1974). O governo Aureliano Chaves (1975-1978) optou pela defesa dos grandes projetos Açominas e Ferrovia do Aço, com grande desgaste político e pequenos resultados econômicos. Além da crise econômica geral das décadas de 1980 e 1990, as tradicionais lideranças de Minas Gerais perderam força, como confirma a eleição de dois governadores vindos de fora do estado (Francelino Pereira e Newton Cardoso); a tecnocracia foi enfraquecida com o processo de redemocratização; o empresariado regional tinha pouco peso. Os governos Tancredo Neves e Newton Cardoso desestruturaram as instituições mineiras. O primeiro porque não tinha como foco Minas Gerais, mas a utilização do estado como plataforma para se eleger presidente da República por vias indiretas. O segundo pela prepotência (DULCI, 1999)

Ao contrário, o governo não voltou a ter um programa de ação articulado e consistente, com definição de projetos prioritários, como houvera no passado. Enquanto isso, a expansão e diversificação da indústria dos estados da Região Sul e do interior de São Paulo, com a presença de empresariado local mais ativo e dinâmico e com as mudanças tecnológicas, estão reforçando a integração produtiva entre eles. Ao mesmo tempo, os incentivos fiscais e a ação política em prol da indústria dos estados nordestinos e a expansão agropecuária e mineral nas regiões Centro-Oeste e Norte do país têm gerado efeitos de demanda e encadeamento produtivo naquelas regiões.

A proximidade geográfica de Minas Gerais com as regiões mais desenvolvidas, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro, que poderia funcionar com elemento potencial, acabam não se viabilizando. Por paradoxal que possa parecer, por um lado, a proximidade não é aproveitada pela deficiência da infraestrutura de integração, especialmente do sistema de transportes, com a tardia e tecnicamente deficiente duplicação da rodovia Fernão Dias, que liga Belo Horizonte a São Paulo, cortando o sul de Minas, e pela ainda não completada duplicação da BR-40, entre Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Por outro, a proximidade acaba por funcionar como obstáculo ao desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte como terceira cidade primaz do Brasil, pela competição com São Paulo e Rio de Janeiro, como confirma a dificuldade de se consolidar o papel do aeroporto internacional Tancredo Neves (Confins).

Em outra direção, a ampliação e o dinamismo da fronteira agropecuária do Centro-Oeste, além da expansão da produção de grãos, carne e leite geraram um proces-

so de integração produtiva com as agroindústrias a montante (máquinas, equipamentos e insumos) e a jusante (agroindústrias), alavancando o desenvolvimento da região. Destaca-se o caso de Goiás que, além do crescimento de modernas agroindústrias, está diversificando sua estrutura industrial com a atração de montadoras automotivas (Mitsubishi, em Catalão; e Hyundai, em Anápolis), grandes equipamentos (John Deere, em Catalão) e um dinâmico polo farmacêutico em Anápolis.

Nesse sentido, em 1995 foi formulada uma proposta denominada *Diretrizes para o Planejamento em Minas Gerais* (DINIZ, 1995), com a premissa de que o governo deveria agir para a construção de uma sociedade materialmente mais rica e socialmente mais justa e da concepção de que a ação governamental deveria combinar a coordenação das ações de “rotina” administrativa do governo com a definição e implementação de projetos estruturantes que alterassem o quadro econômico e social do estado. Naquela formulação foram identificados cinco projetos estruturantes, a saber: 1) reforma do Estado, desagregada em: a) compatibilização da estrutura salarial e quebra do poder das corporações de servidores; b) rigorosos critérios de seleção e capacitação; c) reforma do sistema tributário, incluído gestão junto à União para a discussão do pacto federativo; d) redefinição da relação público-privada e divisão de atribuições; 2) expansão do sistema de transportes, com prioridade para dois eixos de integração rodoviários e um ferroviário; 3) expansão do sistema de ciência e tecnologia, buscando articulação entre o sistema produtivo, as instituições de pesquisa e o sistema acadêmico-universitário; 4) expansão e modernização da educação básica, com introdução crescente do tempo integral, controle de qualidade, capacitação e valorização dos professores; 5) desenvolvimento agrário, com prioridades para os projetos de irrigação para as regiões norte e Jequitinhonha.

Essas concepções e prioridades, ao contrário do pensamento neoclássico e seguindo Schumpeter, estavam baseadas na ideia de que o que gera desenvolvimento são forças desequilibradoras. Desequilibradoras no sentido de romper a situação de estagnação ou atraso e promover um processo de transformações estruturais que sejam capazes de gerar uma elevação dos padrões de riqueza, justiça e estabilidade social. A definição de apenas cinco projetos estruturantes não desconsiderou tampouco reduziu a importância das atividades administrativas e das políticas sociais que deveriam ser objeto da atuação permanente do governo, a exemplo de saúde, habitação, segurança, saneamento, transporte público, entre outras.

Os projetos estruturantes foram formal e entusiasticamente encampados pelo governo Eduardo Azeredo. No entanto, para sua viabilização, eles deveriam ser objeto de um detalhado planejamento que aprofundasse a análise das prioridades, estabelecesse metas, recursos materiais e humanos, além de sua viabilidade, institucionalidade, governança e avaliação periódica que permitisse reajustes, o que não foi feito.

Essa experiência confirma o entendimento de que as decisões são políticas. Os estudos técnicos são fundamentais na formulação, detalhamento e implementação. No entanto, sem apoio político, nenhuma formulação ou proposta se viabiliza. De maneira figurada, pode-se dizer que, sem apoio e decisão políticos, “a distância entre as formulações técnicas e a cesta de lixo pode ser questão de segundos”.

Nenhum dos governos seguintes foi capaz de estabelecer programas de desenvolvimento consistentes e duradouros. O governo Itamar Franco se enredou em conflito com o governo federal, tendo inclusive decretado uma moratória contra o mesmo. O governo Aécio Neves foi beneficiado pelo “boom das *commodities*”, com a conhecida consequência da “doença holandesa”, que atrofia o desenvolvimento industrial e de outros setores. Por outro lado, optou pela construção da Cidade Administrativa, canalizando o esforço administrativo e financeiro do estado. O governo Antonio Anastasia sofreu o choque da queda do preço das *commodities*, reduzindo as receitas e a capacidade de investimento do estado. O governo Fernando Pimentel foi atingido pela forte crise e recessão econômica do país e do estado, além da crise orçamentária.

4. Potencialidades e desafios ao desenvolvimento de Minas

O estado de Minas Gerais possui diversas potencialidades que poderão ser aproveitadas e estimuladas em prol do seu desenvolvimento. Em primeiro lugar, pela abundância de recursos naturais, especialmente minerais, que vêm sendo explorados e exportados de forma primária. Esses poderão ter um maior e melhor aproveitamento através da modernização tecnológica e do investimento produtivo. Além de uma maior intensificação tecnológica de atividades já exploradas, como a metalúrgica, existem outros minerais com grande potencial de aproveitamento, a exemplo das terras raras, cujas maiores reservas mundiais encontram-se no estado. O Brasil e Minas Gerais possuem conhecimento científico que pode e deve ser canalizado para esse fim.

Um segundo potencial está relacionado com a posição geográfica do estado, próximo aos maiores centros urbanos e econômicos do país (São Paulo e Rio de Janeiro),

à capital federal e passagem obrigatória para as ligações Leste-Oeste e Norte-Sul do país. A proximidade tem efeitos contraditórios. Por um lado, aumenta a competição e inviabiliza o desenvolvimento de certas atividades. Por outro lado, a proximidade pode trazer vantagens através da complementaridade e integração produtiva. O requisito básico para aproveitar essas vantagens é a construção das infraestruturas de integração, especialmente transportes e estímulo à ampliação da rede urbana integradora.

Uma terceira potencialidade pouco aproveitada é a base acadêmico-universitária e de pesquisa disponível. Especialmente em uma fase mundial de rápidas transformações tecnológicas e organizacionais. Ciência e tecnologia são os elementos centrais nesse processo. O estado de Minas Gerais vem sendo exportador líquido de conhecimento e recursos humanos qualificados. A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), uma das melhores universidades do Brasil, referência em várias áreas do conhecimento, é a maior detentora de patentes entre as universidades brasileiras. As universidades de Viçosa e Lavras foram centrais para o avanço da pesquisa e para a preparação de quadros técnicos que deram suporte à grande transformação da agropecuária brasileira. A elas se somam oito outras universidades federais, com qualificações diferenciadas e padrões de excelência e qualidade, o Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) e várias unidades dos institutos federais de educação tecnológica (IFECT), uma grande universidade católica, duas universidades estaduais, várias faculdades e escolas privadas, entre as quais se destaca o Instituto Nacional de Telecomunicações, em Santa Rita do Sapucaí, reconhecido nacional e internacionalmente como um grande gerador de inovação. Existem também grandes laboratórios de pesquisa, a exemplo do René Rachou, pertencente à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), a Fundação Ezequiel Dias (Funed), o Centro Educacional Técnico (Cetec), um centro de pesquisas da Vale do Rio Doce, entre outros.

Somente através do conhecimento científico e sua operacionalização tecnológica se podem abrir novas “janelas de oportunidade” que poderão ser também “janelas locacionais”. Este é o grande potencial de Minas Gerais, infelizmente pouco explorado.

Uma quarta potencialidade está relacionada com a experiência histórica de planejamento e políticas públicas. É de reconhecimento nacional a experiência histórica de Minas Gerais na formulação e implementação de bem-sucedidas experiências de planejamento que foram, inclusive, transferidas para o governo federal e para outras unidades da federação, especialmente a partir da Segunda Guerra, como antes se analisou. Infelizmente, essas experiências e as respectivas instituições foram desvalorizadas

ou abandonadas. Urge, portanto, retomar essas experiências e fortalecer essas instituições, colocando-as a serviço do desenvolvimento de Minas Gerais e do país.

Uma quinta potencialidade, historicamente reconhecida no país, mas perdida nos últimos anos é a tradição política, a serenidade, a habilidade e a capacidade de conciliação dos políticos mineiros. Em tempos tão adversos e diante dos fracassos mundiais e brasileiros e da crescente radicalização, é tempo de volta ao consenso e à conciliação como caminhos para a retomada do desenvolvimento, com menos desigualdades e conflitos, mais justiça social, paz e harmonia.

Para o aproveitamento dessas potencialidades alguns desafios adicionais precisam ser considerados e, na medida do possível, enfrentados. Em primeiro lugar, a estrutura produtiva com forte especialização em mineração e outras *commodities*. Sem negar a importância do aproveitamento dessas vantagens estáticas, o avanço econômico do estado exige a diversificação produtiva. Diversificação esta que poderia combinar a modernização tecnológica das atividades tradicionais, incorporando maior valor a elas e, ao mesmo tempo, a identificação e o estímulo a novas atividades nos setores industriais e de serviços, estimulando investidores locais ou atraindo investidores externos ao estado. Um grande potencial nesse sentido é o aproveitamento do estoque de conhecimento acumulado, a base de pesquisa e de recursos humanos disponíveis no estado.

Um segundo desafio estrutural é a competição internacional e inter-regional no período de aceleradas mudanças tecnológicas e organizacionais. Há que buscar caminhos de complementaridade produtiva, aproveitando inclusive a proximidade geográfica com São Paulo e outras iniciativas nos estados vizinhos. Há que reforçar, por outro lado, a capacidade de competição, cujos requisitos básicos são a qualidade dos produtos, preços e estratégias de mercado.

Um terceiro grande obstáculo é a fraca base empresarial no estado, como comprovam as análises anteriores. A maioria das grandes empresas, estrangeiras ou estatais privatizadas, tem seu controle fora do estado ou do país. É curioso, pois Minas teve empresários de grande envergadura, para a sua época, como Bernardo Mascarenhas, Américo René Giannetti, entre outros. Foi território da formação de um grande número de bancos e de algumas empresas de serviços de porte nacional e internacional, ainda existentes, como a Líder Taxi Aéreo, a Localiza, entre outras. No início da exploração industrial das grandes reservas minerais, estas exigiam grandes volumes de capital e requisitos técnicos, com longos prazos de maturação, dificultando a expansão do empresariado mineiro. A maioria das grandes empresas, mesmo as que foram iniciadas

por empresários mineiros, passaram ao controle estatal federal ou são de controle estrangeiro (Belgo, Mannesmann, Usiminas, Acesita, Açominas, Vale do Rio Doce, Alcoa). Esses elementos e a concentração econômica em São Paulo levaram também o controle dos bancos mineiros para aquele estado, quase todos eles posteriormente incorporados por outros bancos.

Por fim, de forma semelhante à União e aos demais estados brasileiros, Minas é prisioneira do poder das corporações tanto de natureza patrimonialista quanto de categorias de servidores. O requisito imprescindível e inadiável é uma profunda reforma do estado, a começar da União, o que extrapola os objetivos deste texto e a capacidade do autor.

Referências

- BDMG. *Diagnóstico da economia mineira*. Belo Horizonte: BDMG, 1968.
- DINIZ, C.C. *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira*. Belo Horizonte: UFMG-PROED, 1981.
- _____. Economia e planejamento em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 58, janeiro 1984,
- _____. O paradoxo mineiro: fortalecimento econômico e enfraquecimento político. *Anais do Seminário de Economia Mineira*, Belo Horizonte, Cedeplar, 1986.
- _____. Minas Gerais na Divisão Inter-regional do trabalho no Brasil: alterações recentes e perspectivas. *Anais do Seminário de Economia Mineira*, Belo Horizonte, Cedeplar, 1988.
- _____. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. *Nova Economia*, vol. 3, n. 1, p. 35-64, Belo Horizonte, 1993.
- _____. *Diretrizes para o planejamento em Minas Gerais*. Belo Horizonte: s/l, 1995
- DULCI, O.S. *Política e recuperação econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- _____. (org.) *Minas Gerais 2000-2015*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.
- MARTINS, R. *A economia escravista em Minas Gerais no século XIX*. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1982.
- PAULA, J.A. Instituições de planejamento e de desenvolvimento de Minas Gerais: 55 anos do BDMG, 50 anos do Cedeplar. Belo Horizonte: BDMG Cultural, 2017.
- REIS, F.A.R. Participação de Minas no desenvolvimento brasileiro. *Cadernos BDMG*, n.1, Belo Horizonte, 1968.
- STIGLITZ, J. *O preço da desigualdade*. São Paulo: Bertrand, 2013.
- WIRTH, J. Minas e a nação: um estudo de poder e dependência regional 1889-1937. In: FAUSTO, B. (org.) *História geral da civilização brasileira - tomo III - O Brasil republicano*. São Paulo: DIFEL, 1975.



Clélio Campolina Diniz

POR CARMEM FEIJÓ, CARLOS ANTÔNIO BRANDÃO, ROBERTO SATURNINO BRAGA,
ROSA FREIRE D'AGUIAR.

Na manhã do dia primeiro de outubro, no Centro Celso Furtado no Rio de Janeiro, realizamos a entrevista com o professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), ex-reitor e ex-ministro de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Clélio Campolina Diniz. Professor Clélio é um dos maiores, se não o maior, especialista em economia regional do Brasil. Foram mais de três horas de entrevista comigo; o diretor-presidente do Centro Celso Furtado, Roberto Saturnino Braga; a então conselheira do Centro Celso Furtado, a jornalista Rosa Freire d'Aguiar; e o professor Carlos Antônio Brandão, do Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur-UFRJ).

Aos 76 anos de idade, o professor Campolina Diniz se declara um otimista. Com base em sua longa e profícua trajetória profissional – tanto na academia como ocupando cargos públicos de relevo – professor Campolina Diniz aponta direções de mudanças necessárias para nosso país voltar a ser competitivo e retornar de forma substantiva à pauta de políticas públicas para a redução das desigualdades sociais e regionais. Advoga em favor do planejamento econômico como forma de elencar prioridades para superarmos as dificuldades que entravam nosso desenvolvimento socioeconômico. Esta entrevista, além de revelar uma história pessoal de muita superação, traz o testemunho de um grande pensador de questões do desenvolvimento brasileiro e nos convida a refletir sobre nosso futuro em momento de rápidas mudanças de paradigmas científicos e tecnológicos.

Carmem Feijó

Editora

CARMEM FEIJÓ (CF): Vamos começar pela sua formação?

ROBERTO SATURNINO BRAGA (RSB): E, também, onde fica Esmeraldas?

CLÉLIO CAMPOLINA (CC): Esmeraldas, hoje, pertence à Região Metropolitana de Belo Horizonte. Ela está a 56 km de Belo Horizonte, mas eu nasci 30 km depois dela. Por isso digo que, quando nasci, era “rural profundo”. Os meus antepassados tinham pequenas fazendas que foram sendo divididas. Meu pai herdou um pequeno pedaço de terra. Nós somos 11 irmãos, eu sou mais novo, e vivíamos de subsistência.

Assim, todos foram saindo para buscar alternativas de vida. Ia à escola rural multisseriada, localizada no povoado de Cachoeirinha, 3 km distante da minha casa. A escola multisseriada é uma sala com crianças do primeiro, do segundo e do terceiro ano simultaneamente. A professora ensinava os meninos do terceiro ano, os colocava para fazer exercícios, depois ia ensinar os do segundo e depois os do primeiro, que são mais difíceis, pois são da alfabetização inicial. Enquanto isso, os alunos ensinam uns aos outros, especialmente os do terceiro ano ensinando os do segundo. Só muito depois tomei consciência dessa rica experiência de solidariedade. Minha irmã mais velha foi a minha professora parte do tempo. Estudei até o terceiro ano na escola rural. Quando a minha avó se mudou para a cidade, em Esmeraldas. Só terminei o 4º ano primário aos 14 anos. Entrei tarde para a escola, pois tinha que caminhar mais de 3 km.

CF: Mas isso em Belo Horizonte?

CC: Não, em Esmeraldas. Eu nasci e vivi até os 13 anos no meio rural. Conhecia apenas os povoados próximos. Fui até a cidadezinha pela primeira vez aos 13 anos de idade. Assim que terminei o primário, comecei a trabalhar e a fazer o ginásio à noite. Trabalhei em um bar, depois em um escritório de contabilidade, onde ganhei boa experiência e me tornei bom datilógrafo. Em seguida fui tomar conta de um escritório e da contabilidade de uma pequena firma com casa de peças e posto de gasolina. Quando terminei o ginásio, em 1960, aos 18 anos, fui para Belo Horizonte e consegui emprego em uma firma comercial. Trabalhava o dia inteiro e fazia o curso científico à noite.

CF: Com diploma do ginásio você conseguiu o emprego?

CC: Eu fiz um bom curso ginasial, era bom datilógrafo e tinha experiência profissional. Por isso eu consegui emprego em uma firma comercial. Eu cursava o científico à noite e trabalhava o dia inteiro. Como tinha experiência em contabilidade e era bom

datilógrafo, fui para a contabilidade, depois virei correspondente geral da firma, mas eu queria continuar estudando. Estava procurando emprego para trabalhar seis horas quando surgiu o concurso para o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG). Fiz o concurso (provas de português, matemática e datilografia) e fui classificado em 4º lugar, entre mais de 700 candidatos. A firma me ofereceu promoção para não sair, mas eu agradei, pois queria mais tempo para estudar.

Entrei para o Banco de Desenvolvimento como datilógrafo, em 1963, mas logo ascendi na carreira. Quando entrei, éramos 18 pessoas, incluído o presidente. Em 1965, passei no vestibular para engenharia da Universidade Católica. Naquela época, os vestibulares eram feitos por unidade e eu passei em todas as provas escritas na Federal, mas fui eliminado na entrevista. Consta hoje, infelizmente, que as entrevistas não eram isentas. O vestibular unificado foi um avanço, e, hoje, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) é um avanço maior ainda.

CF: Então havia discriminação?

CC: Havia. Eu fui eliminado na entrevista e passei na Católica. Fiz dois cursos de engenharia. O curso de engenharia de operações, de três anos, que terminei em 1967. Em seguida completei o curso de engenharia mecânica, que terminei em 1970. Tudo à noite. Em 1968 o banco abriu concurso para engenheiro, que também prestei e obtive o primeiro lugar.

CF: E o que era o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais?

CC: Era um banco estadual de desenvolvimento, inspirado no então BNDE [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico].

RSB: O BDMG foi um dos primeiros?

CC. Foi. As ideias originais são da década de 1950, mas o BDMG só foi criado em 1962, durante o governo Magalhães Pinto. Foi estruturado copiando o BNDE. O BDMG começou a funcionar em fins de 1962, quando fiz o concurso para datilógrafo. Começou com poucos funcionários administrativos e alguns técnicos, quase todos professores tempo parcial da UFMG [Universidade Federal de Minas Gerais]. Trabalhávamos em regime de 6h diárias. Naquela época os professores eram todos de tempo parcial, não existia tempo integral na universidade. Tinha pessoal da economia, da

engenharia e do direito. Rapidamente o BDMG aumentou o número de funcionários administrativos e técnicos. Ainda em 1963 o Departamento de Relações Internacionais (cópia do BNDE) foi extinto e criado o Departamento de Estudos e Planejamento (DEP), sob a liderança e chefia do prof. Fernando Reis. Eu era o secretário.

RSB: Já tinha escola de economia com expressão?

CC: Sim, a Faculdade de Ciências Econômicas (Face) da UFMG é da década de 1940. Era uma excelente escola. No entanto, eu vinha do interior. Para mim, o economista não tinha o prestígio social e futuro profissional como as outras profissões. O que era mais conhecido era engenharia, medicina e direito. Direito eu não gostava. Medicina era curso tempo integral e eu precisava trabalhar. Então fui para a engenharia.

CF: E o banco já tinha a prática de fazer trabalhos sobre desenvolvimento econômico para o estado?

CC: A história do BDMG e dos estudos sobre economia mineira é muito interessante. O Departamento de Estudos e Planejamento (DEP) foi implantado no dia 27 de dezembro de 1963, pelo Fernando Reis, como chefe, e eu como secretário. A partir daí o banco começou a arregimentar técnicos e fez vários estudos setoriais sobre economia mineira. Inclusive o chamado “*black book*”, um estudo geral da economia mineira, como base para fundamentar um pedido de financiamento ao BID [Banco Interamericano de Desenvolvimento].

Em seguida o DEP incorporou vários professores das escolas de engenharia e de economia da UFMG. Destaca-se a vinda de Álvaro Fortes Santiago, que era chefe do Departamento de Economia da UNB [Universidade de Brasília], e fora demitido pelo Golpe de 1964, e Élcio Costa Couto, que posteriormente assumiria a Presidência da Finame [Agência Especial de Financiamento Industrial] e a Secretaria Geral do Ministério do Planejamento, presidente da Sunamam [Superintendência Nacional da Marinha Mercante] e Diretoria do BID. A partir de 1966 foi elaborado o *Diagnóstico da Economia Mineira*, publicado em 1968, coordenado pelo Fernando Reis. Foi um amplo diagnóstico, com recorte setorial e temático, envolvendo uma grande equipe do BDMG e de consultores. Analisava as razões do atraso econômico de Minas. À época do lançamento houve, inclusive, um slogan que dizia “pior que o diagnóstico, só as perspectivas”.

O *Diagnóstico da Economia Mineira* permitiu a aglutinação de um grande número de técnicos. Além de economistas e engenheiros, sociólogos, geógrafos, entre outros. Da estrutura e dos estudos desenvolvidos no BDMG decorreu a criação do Instituto de Desenvolvimento Industrial (Indi), em associação com a Cemig [Companhia Energética de Minas Gerais], a Fundação João Pinheiro e o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar). Este último dentro da UFMG. Foi também preparada a reforma fazendária em Minas.

Fernando Reis foi uma figura decisiva na minha vida, no BDMG e em Minas Gerais, trabalhei com ele de 1963 a 1970. Ele era brilhante, carismático e afável. Entre suas especialidades como professor estava a economia regional, de grande tradição na Face/UFMG. Era seguidor de François Perroux. Ele trouxe o Jacques Boudeville, em 1964, que fez um estudo sobre polarização em Minas Gerais. Queria trazer o Perroux, mas ele já estava idoso e sugeriu o Boudeville, seu assistente. Sucessivamente Fernando se tornou diretor do BDMG, coordenador do convênio com o Ilpes [Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social], diretor do Banco Central, secretário da Fazenda de Minas Gerais e presidente da Companhia Vale do Rio Doce. Morreu precocemente, aos 51 anos de idade. Não deixou obra acadêmica, mas foi um economista e executivo talentoso. Há um excelente livro sobre Fernando Reis, escrito por Ronaldo Costa Couto.

Em fins de 1969 comecei a trabalhar junto à equipe do Ilpes. Eu era engenheiro inserido no grupo de economistas, sociólogos etc. Em 1971 fui para o Chile fazer o curso *Desarrollo y planificación*.

Fernando Reis foi uma figura decisiva na minha vida, no BDMG e em Minas Gerais, trabalhei com ele de 1963 a 1970.

[...] Entre suas especialidades como professor estava a economia regional, de grande tradição na Face/UFMG.

CF: Então o Ilpes foi uma boa experiência?

CC: Como eu disse, o Ilpes chegou em 1969. Fui designado para ser o subchefe da Divisão Industrial do convênio. Eu era engenheiro e, então, para trabalhar com economia industrial, a formação ajudava muito. Montamos o primeiro sistema de contas industriais de Minas Gerais. Eu e o Júlio Barañani, que era o especialista do Ilpes em contabilidade social. O especialista em indústria era o Tulio Balso, um uruguaio da Unido [United Nations Industrial Development Organization]. Com ele visitei as maiores indústrias de Minas Gerais e aprendi muito. A indústria de Minas cresceu 9% em

[...] fui entrevistado pelo Antônio Barros de Castro, quando falamos sobre a seleção do mestrado. Daí estabeleceu-se uma permanente relação de amizade. Convivi com o Castro a vida inteira, ele foi meu orientador na Unicamp e eu estava sempre na casa dele quando vinha ao Rio e ele na minha quando ia a Belo Horizonte.

1969 e aí começou a briga do presidente do BDMG com o presidente da Cemig para saber quem divulgava o resultado. O presidente do banco falou que eles tinham mais vivência para divulgar. Ao que o presidente da Cemig retrucou “você têm mais vivência ou são mais vivos”. Só então me dei conta da importância política dos resultados do trabalho que estava realizando. Eu iria fazer o curso de três meses da Cepal [Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe] e do Ilpes aqui no Brasil. O Carlos Matus virou para mim e falou que estavam precisando de mim. Prometeu que, se eu ficasse, depois me levaria para o Chile para um curso mais longo. No início do Governo Allende, quando ele saiu do Ilpes para ser presidente da Usina Siderúrgica, e depois do Banco Central, ele deixou anotações e uma delas é que ele tinha alguns compromissos. Por conta disso, fui convocado ao Rio de Janeiro e fui entrevistado pelo Antônio Barros de Castro, quando falamos sobre a sele-

ção do mestrado. Daí estabeleceu-se uma permanente relação de amizade. Convivi com o Castro a vida inteira, ele foi meu orientador na Unicamp [Universidade Estadual de Campinas] e eu estava sempre na casa dele quando vinha ao Rio e ele na minha quando ia a Belo Horizonte. A história foi a seguinte, quando ele saiu do Chile depois do Pinochet, indo para Cambridge, ligou para o BDMG onde eu trabalhava e me disse que iriam abrir um mestrado em economia em Campinas, para eu fazer a seleção. E eu disse que não era economista e portanto não estava preparado para fazer as provas. Ele falou que eu conhecia economia brasileira na prática, que sendo engenheiro eu deveria saber matemática e estatística, que era para eu fichar um manual de macro e outro de micro e fazer a prova. Eu fiquei dois de cada. Fiz a prova da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec) e passei para Campinas.

RSB: De onde vinham os recursos do BDMG?

CC: Em sua criação foi feita uma dotação orçamentária e depois o Estado transferiu títulos e propriedades. Logo após sua estruturação inicial começou a operar como repassador do BNDE, Finame etc. Em 1965, com a eleição de Israel Pinheiro para governador de Minas houve um interregno nas ações do banco, com relativa crise. No entanto, em seguida foi nomeado o novo presidente, Hindemburgo Pereira Diniz, genro de Israel, com contato direto e prestígio junto ao governador. Ele capitalizou o banco com a transferência de patrimônio do Estado e apoio à continuidade da elaboração do *Diagnóstico*.

CARLOS BRANDÃO (CB): Eu acho que essa confluência de grandes encontros institucionais mereceria mais estudos. Como ocorreram tantas pessoas e lideranças, com muito dinamismo? Eu acho que não existe nenhum estado brasileiro que tenha conseguido isso. Tantas instituições, e mesmo com os vários governos neoliberais Minas ainda possui instituições desenvolvimentistas de planejamento? Ou seja, como explicar Fernando Reis e tantas pessoas e essa circulação das pessoas e das ideias, uma circulação internacional, com a América do Sul, com o Ilpes.

CC: Minha hipótese é que a Inconfidência foi decisiva para isso. As raízes do movimento de construção da identidade regional, de um projeto de desenvolvimento, estavam lá. Os inconfidentes tinham projeto de criar universidade. Era uma elite intelectual, não o Tiradentes, os intelectuais eram outros, era Cláudio Manuel da

Costa, Tomaz Antônio Gonzaga, Alvarenga Peixoto, Filipe dos Santos, entre outros. A Escola de Minas de Ouro Preto foi criada em 1876, por D. Pedro II. Era uma escola onde os professores eram franceses. O Claude Henri Gorceix, primeiro diretor, veio da Escola de Minas de Paris. Ele dizia que “Minas era um coração de ouro em um peito de ferro”. Ao que mais tarde, Artur Bernardes retrucou com o slogan “minério não dá duas safras”, quando ele se insurgiu contra a exportação de minério de ferro, sem beneficiamento. Ouro Preto formou uma elite intelectual. As aulas eram dadas em francês. A maioria dos alunos ia para Paris para estágio. Por outro lado, mineração e metalurgia tinham altos requisitos de capital e tecnologia, para os padrões do empresariado local. A maioria dos ex-alunos foi para o aparelho de Estado, criando a gênese de uma tecnocracia. A Escola de Ouro Preto foi seguida pela Escola de Engenharia de Belo Horizonte, criada em 1911. Havia também as escolas de Agronomia de Lavras, criada em 1908, e de Viçosa, de 1922. Elas foram decisivas para a modernização da agricultura brasileira. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) é uma filha direta de Viçosa, com o Eliseu Alves. Tinha também a Escola Federal de Engenharia, que o Venceslau Brás criou em Itajubá. Ou seja, você tinha uma base universitária e não tinha emprego, então a maioria dos alunos ia para o aparelho de Estado. O José Murilo de Carvalho analisa isto no livro dele sobre a Escola de Minas de Ouro Preto. Eu também analiso no livro *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira*. A partir da década de 1940 a Face passou a ser a referência nos debates sobre planejamento e desenvolvimento.

CF: Então o planejamento surge com essa base.

CC: Apesar da crise histórica, a partir da década de 1940 foi estruturado o planejamento e montadas as fontes de recursos para investimento. Em 1946, no governo Milton Campos, havia sido feito o Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção (PREFP) e a lei que criou o Imposto de Recuperação Econômica e Fomento da Produção, através de um adicional de 50% sobre o Imposto de Vendas e Consignações (atual ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços). Esses recursos começaram a ser aplicados a partir de 1947-48, predominantemente em energia e transportes, e foram a base dos recursos para o JK [Juscelino Kubitschek] fazer o binômio “Energia e Transportes”, a partir de 1951. Este plano foi a base do Programa de Metas ou parte dele. O Lucas Lopes era professor da Face, havia sido

secretário da agricultura de Minas Gerais, coordenado a elaboração do Plano de Eletrificação e era membro da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, criou a Cemig, que era um dos braços desse binômio. O outro braço foi a criação do Departamento de Estradas de Rodagem.

Um detalhe é que Lucas Lopes era um engenheiro ferroviário que foi professor de geografia e economia na faculdade de ciências econômicas da Federal. Ele, em 1946-47, discutia geopolítica, a contribuição do Ratzel, grande teórico da geopolítica mundial. Tenho comigo as notas de aula do curso do Lucas, que me foram doadas pelo Rodrigo, seu filho. Vou editá-las. A Faculdade de Ciências Econômicas da Federal era

A Faculdade de Ciências Econômicas da Federal era um centro por onde passavam todos os grandes economistas brasileiros da época, entre eles, Celso Furtado e Ignácio Rangel. A Face, naquela época, tinha também os cursos de ciências contábeis, administração pública e sociologia.

um centro por onde passavam todos os grandes economistas brasileiros da época, entre eles, Celso Furtado e Ignácio Rangel. A Face, naquela época, tinha também os cursos de ciências contábeis, administração pública e sociologia. O curso de sociologia, que na reforma de 1968 foi tirado da faculdade e transferido para a Faculdade de Filosofia, pois “criava muito comunista”.

Outro episódio que estimulou o planejamento e a busca de industrialização em Minas Gerais foi a decisão de localização da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda, a qual provocou grande reação dos mineiros. Isto está no livro do Francisco Magalhães Gomes sobre a siderurgia. O esforço de industrialização era tema recorrente. Destaca-se a criação da Cidade Industrial de Contagem, em 1942, e o início de expansão do sistema energético, entre outras iniciativas, e a posterior preparação do Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção (PREFP). Artur Bernardes havia proibido a exportação de minério, porque o

minério puro não dava resultado. Em 1910, um grupo de engenheiros de Ouro Preto levou para um congresso em Estocolmo um levantamento das reservas minerais do estado. Naquela época, quem era proprietário do solo era também do subsolo, e aí os grupos estrangeiros vieram e compraram as terras onde estavam os minérios. Surgiu a Itabira Iron do Percival Farquhar. Depois, nos acordos de Washington, do governo brasileiro com o americano, durante a Segunda Guerra Mundial, as reservas minerais foram transferidas para o governo brasileiro, que criou a Vale do Rio Doce, em 1942, em troca da cessão da Base Aérea de Natal.

RSB: A Vale não incorporou a São Joao del Rei Mining Co.?

CC: Não. São João del Rei Mining era ouro. A Vale incorporou as reservas de minério de ferro da Itabira Iron e a Estrada de Ferro Vitória-Minas, em construção.

RSB: Foi encampação?

CC: Não. Não havia exploração. Foi feita apenas a transferência das reservas minerais. A encampação foi da Acesita, do Percival Farquhar, encampada pelo Banco do Brasil. Por volta de 1917 havia sido criada a Companhia Siderúrgica Mineira, por um grupo de engenheiros egressos da Escola de Minas de Ouro Preto, os Guatimosim, Guimarães e Lanari. Em 1920, a empresa foi vendida ao grupo luxemburguês que a redenominou Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira. Para a solenidade, veio da Bélgica o Rei Alberto, em visita ao Brasil e a Minas Gerais. Por isto, em 1920 foi criada a Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro, para dar o título de Doutor *Honoris Causa* para o Rei Alberto I da Bélgica. A universidade foi criada para isso, por que não havia no Brasil instituição que pudesse dar esse título.

CF: Vamos entrar na sua formação de economista?

CC: Antes de me tornar economista, é importante analisar minha experiência de engenheiro e como construí a ponte para a economia. Virei engenheiro do BDMG em 1968. Era vinculado ao Departamento de Estudos e Planejamento. Ainda em 1967, como estudante de engenharia, fui designado como membro de uma equipe de cinco ou seis pessoas para estudar as diferentes formas de energia. Fiz o estudo do aproveitamento energético do bagaço de cana. Tenho até hoje as observações de Fernando Reis “li, gostei e rabisquei”. Fui então encarregado do total dos estudos de energia não

elétrica. Fiz o balanço energético de Minas Gerais. Li os cinco volumes do *Plano de Eletrificação de Minas Gerais*. Excelente estudo, com fundamentação técnica, comparações internacionais e metodologia de conversão das diferentes formas de energia em unidade calorífica. Conversei com os engenheiros da Cemig e com os professores da UFMG. Li tudo que me foi sugerido e que encontrei. Entendo, hoje, que aí começou meu treinamento como pesquisador.

Em seguida, coordenei um amplo estudo sobre a indústria açucareira de Minas Gerais. Passava a semana inteira, inclusive os finais de semana, dentro das usinas. Dando sequência aos meus estudos sobre a questão energética, calculei o balanço térmico de várias usinas açucareiras de Minas Gerais. Como é sabido, o fluxo térmico é a linha tecnológica dorsal de uma usina açucareira (caldeiras, vapor, acionamento das moendas, geração de energia elétrica, evaporação do caldo, concentração, cristalização e turbinagem). Estava me especializando em termodinâmica.

Em 1969 comecei a trabalhar junto à equipe do Ilpes, como subcoordenador da divisão de desenvolvimento industrial. Eu era engenheiro inserido no grupo de economistas, sociólogos etc. Em 1971, no primeiro ano do Governo Allende, fui para o Chile fazer o curso *Desarrollo y planificación*. Tínhamos a esperança de que a América Latina ia se tornar socialista. Queríamos nos preparar para o planejamento do socialismo. A história foi outra!

Minha experiência no BDMG e minha ligação profissional e pessoal ao grupo de economistas, especialmente Fernando Reis, Álvaro Santiago e Élcio Costa Couto, mi-

Antes de me tornar economista, é importante analisar minha experiência de engenheiro e como construí a ponte para a economia.

Virei engenheiro do BDMG em 1968.

[...] A vida foi generosa comigo. Me ofereceu boas oportunidades.

Tive a felicidade das escolhas.

nha experiência no trabalho com a equipe do Ilpes, o curso em Santiago e minha ligação a Antônio Barros de Castro me levaram para a economia e para a decisão de deixar o banco e ir para o mestrado em economia na Unicamp em 1974. Na volta fui para a Face e aí construí minha nova trajetória. A vida foi generosa comigo. Me ofereceu boas oportunidades. Tive a felicidade das escolhas.

CB: Com quem você conviveu dessa turma do Ilpes do Chile?

CC: Eu convivi muito com o Castro. Com a Maria da Conceição foi *en passant*, pois ela passou um período na França enquanto eu estava lá. Fiquei nove meses e meio. Com brasileiros, convivi com Antônio Baltar, Jader de Andrade, Antonio Antunes, Flávio Tavares de Lyra, Estevam Strauss. O Strauss e o Jader haviam sido diretores da Sudene [Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste], demitidos com o Golpe de 1964. Celso Furtado intermediou a ida deles para o Ilpes. Dos outros membros do Ilpes/Cepal tive aulas com Prebisch, Enrique Iglesias, Pedro Paz, Fernando Fajnzylber, Octavio Rodrigues, Ricardo Cibotti, Aldo Gurriere, entre outros. Passávamos o dia inteiro no Ilpes. Éramos 13 alunos. Eu era o único brasileiro. A maioria super politizada. Eu era o menos preparado, engenheiro batendo cabeça para ler Marx e Lênin pelas madrugadas, incentivado pelos colegas. Nos intervalos de aula encontrávamos o José Medina Echavarría, sociólogo espanhol, que havia fugido do franquismo, sempre disponível.

CB: Qual era o cargo do Carlos Matus no Ilpes?

CC: Ele era o diretor da Divisão de Assistência Técnica. O diretor-geral do Ilpes era o Raúl Prebisch. Fui aluno do Prebisch, 60 horas de aulas regulares, das 8h às 10h, todos os dias da semana, durante 30 dias. Nos intervalos e depois das aulas ele estava nos corredores, sempre disponível para conversar conosco. Eu não tinha capacidade de assimilar a profundidade do debate que ele nos proporcionou. Eu tenho saudade do que eu não consegui aproveitar. O Prebisch era um homem que tinha uma ampla visão de mundo. Ele já sabia que a coisa União Soviética estava dando errado e quando ele falou isso em sala de aula, quase apanhou. Foi quando ele escreveu o livro *Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina*, que nos foi transmitido em primeira mão. Após o curso voltei para o BDMG. Na realidade, o convênio do Ilpes foi reduzido e me chamaram de volta. Nesta ocasião eles me nomearam chefe da assessoria econômica da presidência do banco, que já tinha crescido muito.

CF: Que riqueza de experiência. E na Unicamp?

CC: O Castro me telefonou, eu fiz o concurso, fui para a Unicamp.

CF: Isso foi quando?

CC: A prova foi em 1973. O curso começou em 1974. O banco não quis me dar a licença. A direção já tinha mudado, era um engenheiro chamado Lúcio Assunção, boa praça, mas reacionário. Falou que a Unicamp era um bando de comunistas e não quis me dar licença. Disse que se eu conseguisse um curso no FMI [Fundo Monetário Internacional] ele me daria licença. Eu pedi então licença para assuntos particulares, sem vencimento, até meados de 1976. Eu recebi bolsa e fiquei dois anos em Campinas. O Castro queria que eu ficasse em Campinas. Ele queria criar o Instituto de Progresso Técnico. Naquele momento não se falava em inovação, era progresso técnico. O Castro seria o presidente do Instituto e eu diretor, mas eu queria voltar para Belo Horizonte. Voltei para Minas, em 1976, quando o Cedeplar me convidou para dar aula como professor colaborador, posição em que fiquei por dois anos. Ainda não tinha o título de mestre, que só obtive em 1978, quando fiz o concurso para professor

Fui aluno do Prebisch, 60 horas de aulas regulares, das 8h às 10h, todos os dias da semana, durante 30 dias. Nos intervalos e depois das aulas ele estava nos corredores, sempre disponível para conversar conosco.

assistente. A direção do banco dizia que dar aula atrapalhava. O presidente me chamou e disse que tinha duas propostas. Ou me prometia a próxima diretoria que vagasse ou eu teria que dar uma carta de demissão. Eu dei a carta de demissão e fui embora. Fiz voto de pobreza, pois ganhava um salário alto e deixei para ser professor colaborador. No meio disso tudo ainda me casei. Durante o curso, o Castro organizou um seminário internacional na Unicamp, para o qual trouxe vários professores, entre eles Josef Steindl, Pierangelo Garegnani e Paolo Sylos-Labini. Sylos-Labini continuou vindo ao Brasil. Em 1984 passei três meses com ele, na Itália, em continuação ao sanduíche do doutorado em Oxford, por intermédio do Castro. Depois

do doutorado, o João Manuel Cardoso de Mello queria que eu voltasse para a Unicamp. Porém eu tinha compromisso formal e ético com o Cedeplar. Além disso, não esqueço o que disse para o João Manuel: “É melhor ser focinho de gato do que rabo de leão”. Na Unicamp eu vou ser rabo de leão, em Belo Horizonte eu tenho espaço, vou ser focinho de gato. Então voltei para o Cedeplar. Antes chamava Ideplar - Instituto de Desenvolvimento e Planejamento Regional, criado em 1967. Que também é uma história incrível. A história é a seguinte. Você tinha os catedráticos. Mas o grupo que criou o Cedeplar queria fugir dos catedráticos e criou esse instituto ligado à reitoria. Sediado na Face, mas vinculado à reitoria. A Maria da Conceição Tavares, que estava no Centro Cepal-BNDE foi muito importante na criação do Cedeplar. O Fernando Reis tinha muito contato com ela. No entanto, o Fernando ficou só um ano e foi para o Banco Central. O Paulo Haddad que comandou a primeira etapa do Cedeplar. Ele também saiu por volta de 1973-1974, além de muitos outros professores. Naquele momento o setor público estava muito atraente. Quem salvou foi o José Alberto Magno de Carvalho, que estava voltando do doutorado em demografia na London School of Economics. Assumiu o Cedeplar e virou diretor por dois mandatos. Porém, o estatuto só permitia dois mandatos. Então, eu cheguei ao Cedeplar em 1976, junto com o João Antônio de Paula, Maurício Borges e João Heraldo, todos vindos do mestrado na Unicamp. Fui trancado num quarto escuro no encontro da Anpec [Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia] de Gramado, em 1978, com faca no peito para que assumisse a direção. Não queria, pois havia largado o banco com um salário alto para fazer vida acadêmica. Havia ganhado o prêmio “Diogo de Vasconcelos” com minha dissertação de mestrado. Estava todo empolgado. Na mesma época, Fernando Reis, então diretor da Vale, me convidou dizendo que me nomearia diretor da subsidiária Redep e logo que eu tomasse pé na empresa me nomearia o presidente. Mas eu queria fazer vida acadêmica. Vim ao Rio e senti que o Fernando ficou chateado. Não teve jeito, em 1979 tive que virar diretor do Cedeplar.

Minha dissertação de mestrado chamou *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira*, voltando às teses que Minas não tinha empresário, na linha de Fernando Reis. Mineração e siderurgia exigiam altos requisitos de capital e tecnologia e Minas Gerais tinha banqueiro, agiota, mas não tinha empresário industrial (Magalhães Pinto, Moreira Salles, os Faria), com o Banco da Lavoura, Banco Nacional, Banco Mercantil do Brasil. Do estado tinha o Banco de Crédito Real, Ban-

co Mineiro da Produção, Banco Hipotecário Agrícola e Caixa Econômica Estadual. Quatro públicos mais o Banco de Desenvolvimento, que era outra coisa. Curioso que, quando comecei a fazer minha dissertação de mestrado, meus colegas mineiros da Unicamp brincavam, pois para eles eu estava estudando um objeto inexistente: a indústria mineira.

CF: Tudo isso some com a privatização?

CC: Sim, privatizou tudo.

CF: A dissertação foi Estado e capital estrangeiro em Minas Gerais e foi orientada pelo Castro?

CC: Pelo Castro. Ele havia se transferido da Unicamp para a UFRJ [Universidade Federal do Rio de Janeiro], mas continuou me orientando na Unicamp. Vinha ao Rio de Janeiro discutir com o Castro, eu falava, e a dissertação não tinha título por causa do “objeto inexistente”, mas eu conhecia e sabia que era importante o estudo. Minha experiência no BDMG e nos estudos com a equipe do Ilpes demonstravam isto. Aí eu cheguei e falei com Castro, o “trem” lá só tem Estado e capital estrangeiro. Pouca empresa local. Ele me disse: “Coloca esse nome no trem!”.

A rigor, havia algumas indústrias tradicionais. O Bernardo Mascarenhas, que foi um grande industrial do final do século XIX, criou a indústria têxtil Cedro e Cachoeira, que existe até hoje. Depois veio para Juiz de Fora e montou uma outra indústria têxtil e a Usina Hidrelétrica de Marmelos, a primeira da América do Sul, em 1889. No final do século XIX, Juiz de Fora era chamada de “Manchester Mineira”, vale lembrar a importância de certas tradições históricas e educacionais. O Colégio Caraça era um deles. Internato onde também se aprendia línguas. O Bernardo Mascarenhas foi aluno lá. Por isto saiu do interior de Minas e foi para Inglaterra e em seguida para os Estados Unidos comprar equipamentos e fazer treinamento para montar a indústria têxtil Cedro e Cachoeira, na década de 1870.

CF: Quando você faz o seu doutorado?

CC: Eu fui para o doutorado em Campinas, em 1982. Fiquei lá um ano e meio e de lá fui direto para a Inglaterra com bolsa da Capes [Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior], mulher e dois filhos. A inflação estava correndo a 10% ao

mês. Cada mês eu recebia na Inglaterra 10% a menos em libras, quando chegou no final dos seis meses o salário não dava para pagar o aluguel. Sobrava apenas o dinheiro da bolsa de U\$600 (400 libras). Minha mulher queria ir a Paris, mas não tivemos dinheiro para atravessar o canal. Tenho que agradecer eternamente à minha mulher, por suportar minhas loucuras, e aos nossos dois filhos mais velhos pela peregrinação: Campinas, Oxford, Roma.

CB: Mas esse é um momento muito rico, pois ao mesmo tempo em que o Cedeplar se estrutura com pensamento crítico, com uma série de jovens professores, e que você conseguiu tanto “carregar o piano” quanto não demorar tanto assim para ir para o doutorado.

CC: Quando eu entrei para o Cedeplar, como professor colaborador, quase morri de trabalhar, porque eu dava três disciplinas diferentes por semestre. Eu dava Economia Política, para o mestrado, e Introdução à Economia nos cursos de engenharia e sociologia. No semestre seguinte morreu a professora Maria Carmen Carvalho no acidente de avião em Orly, que era professora catedrática de Economia Internacional, e eu tive que dar aula de Economia Internacional. Foi no ano que eu casei e minha mulher falava para irmos ao cinema aos sábados à noite e eu dizia que não podia pois tinha que preparar aulas. No fundo, eu era um idiota. Aceitava tudo com o argumento que tínhamos compromisso. Aliás, o Fernando Reis sempre dizia que se ele algum dia fosse empresário o primeiro empregado seria eu.

CF: Já chegamos na carreira da UFMG e aqui teria ainda sua ida para a Capes, eu me lembro que foi uma das vezes que o vi em Brasília.

CC: Eu fui diretor do Cedeplar por dois mandatos, 1979-1980 e 1984-1985. Quando voltei da bolsa sanduíche eu tive que assumir de novo porque o José Alberto tinha ficado dois mandatos e não podia ser nomeado novamente. Ademais, estava sem professor de macro no Cedeplar, tive que assumir. A tese ficou parada. Só consegui defender em 1987. Em 1991, fui para os EUA fazer um pós-doutorado com a Ann Markusen. Voltei e me pressionaram para assumir a chefia do departamento de economia em 1992/93. Agora o Cedeplar já não estava mais ligado à Reitoria e sim ao Departamento de Economia. Em 1998 fui de novo para Inglaterra para passar alguns meses no Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford. Voltei em agosto

de 1998 da Inglaterra, estava vencendo o mandato do diretor da escola. De novo, faca no peito. Fiquei dois mandatos, oito anos, na diretoria da faculdade, 1998-2006.

Desde 1979, passei a ser convidado para as comissões de avaliação da Capes. A partir de então participei de várias avaliações ao longo de toda a década de 1980 e 1990, sob as coordenações de Luciano Coutinho, Mario Possas, Eduardo Augusto Guimarães, Aloísio Araújo, Ana Maria Bianchi. Eram bianuais. Havia muita briga na área de economia. Então, o Aloísio Araújo virou o coordenador da área de economia e fiquei ajudando e segurando as brigas. Na prática fui quase o subcoordenador. O Aloísio queria que eu fosse candidato à substituição dele, mas eu estava muito apertado em Minas e não aceitei. Ana Maria Bianchi aceitou e eu fiquei mais ou menos como adjunto, isso não existia, mas eu funcionei meio assim e quando ela saiu eu virei coordenador. Naquele momento estava estigmatizado PUC-SP [Pontifícia Universidade Católica] e Unicamp de um lado e FGV [Fundação Getúlio Vargas] e PUC-Rio do outro. Era uma guerra. Quando eu assumi a coordenação tinha uma briga de quase pancada e o pessoal queria votar para decidir que linha seguir. Eu falei que sob minha coordenação não teria voto. O voto ali naquele momento seria rachar o grupo, destruir a área. Tínhamos que construir um consenso, um entendimento. Vitória de um grupo seria o fracasso de todos e da área. A universidade é por natureza plural. Creio que minhas andanças pelo mundo ajudaram. Foi briga brava. Convivi de forma respeitosa e cordial com todos. Não construí inimizades, mas mantive pulso firme. Aí eu fui para o Conselho Técnico Científico da

Desde 1979, passei a ser convidado para as comissões de avaliação da Capes. A partir de então participei de várias avaliações ao longo de toda a década de 1980 e 1990 [...]

Tínhamos que construir um consenso, um entendimento.

Vitória de um grupo seria o fracasso de todos e da área.

Capes. A Adriana Amado, que foi minha subcoordenadora disse: é bom ser mais velho. Quando eu crescer quero ser assim.

CF: E na sua avaliação a Capes faz um bom trabalho?

CC: Ela já fez um excelente trabalho, mas agora precisa mudar. Esse sistema de avaliação está superado no meu entendimento. Virou só contar *paper*. Inclusive, os cursos limpam equipes para colocar na avaliação só aqueles que têm produção. Estão mascarando. Eu acho que foi muito importante aquela pressão para publicar, mas agora virou uma coisa americana “*publish or perish*”, pela quantidade, não pela qualidade. O Abílio Baeta é sensível a isso e me disse que, na opinião dele, as humanidades ficam copiando as áreas da ciência da natureza. Nada contra a modelagem em economia. Porém não se pode desconsiderar as dimensões qualitativas, políticas e simbólicas. Um colega meu já disse “meu modelo está certo, a realidade que está errada”!

CF: Como suas ideias sobre pensamento de desenvolvimento evoluem a partir do Cedeplar?

CC: Antes precisamos resgatar os antecedentes mundiais e brasileiros sobre a questão regional, através das quais construí e consolidei minha carreira no Cedeplar. Os grandes teóricos de economia regional são os alemães: Johann Heinrich von Thünen, com a ideia de como se organizava a agricultura em torno das cidades, no início do século XIX (1826), conhecida como teoria do Estado isolado; Alfred Weber, irmão do Max Weber, que publicou *A teoria da localização industrial*, em 1909; Losch com a ideia de área de mercado; e Christaller com a ideia de que a cidade organiza o território, estes dois na década de 1930. Todo o berço teórico da economia regional é alemão. No entanto, a partir da crise de 1929 a questão ganha relevância com o grande experimento do planejamento das bacias hidrográficas nos Estados Unidos, a questão do Mezzogiorno, na Itália. A corrente francesa ganhou ênfase em duas linhas. O François Perroux, economista, que tinha uma visão diferenciada de geopolítica e foi um precursor de uma visão de globalização. A empresa tem que atuar no seu mercado e o mercado dela não se confunde com o território. É a explicação da internacionalização. Surge a ideia de polo de desenvolvimento. E polo de desenvolvimento cria a ideia de empresa motriz, aquela que seja capaz de germinar progresso técnico e desenvolvimento econômico. Nessa linha, Perroux traduziu, em

1936-1937, do alemão para o francês, o livro *Teoria do desenvolvimento econômico*, do Joseph Schumpeter, que é o fundamento teórico do conceito de inovação. Esses são os fundamentos das ideias de polo de desenvolvimento que se generalizaram no mundo. A outra linha vinha dos geógrafos, preocupados com a megaconcentração urbana em Paris. Dessa preocupação decorreu o livro de Jean-François Gravier, *Paris e o deserto francês*. Nessa linha foi estruturado o planejamento territorial francês, com as metrópoles de equilíbrio e a política de organização (ordenamento) do território.

Assim, o tema desenvolvimento regional ganha dimensão mundial no pós-Segunda Guerra, do ponto de vista teórico e de políticas públicas. De um lado, sob a influência dos teóricos alemães e dos modelos keynesianos, mas com orientação neoclássica, Walter Isard, criou a Regional Science Association, nos Estados Unidos. A resposta heterodoxa surge com os ingleses que criaram a Regional Studies Association.

Todo o berço teórico da economia regional é alemão. No entanto, a partir da crise de 1929 a questão ganha relevância com o grande experimento do planejamento das bacias hidrográficas nos Estados Unidos, a questão do Mezzogiorno, na Itália.

No Brasil tivemos as Comissões Imperiais para discutir a questão das secas do Nordeste; a Superintendência da Valorização da Amazônia (SPVEA), criada na Constituição de 1946, para a questão da Amazônia; a Comissão do Vale do São Francisco, criada baseada na experiência do Tennessee Valley Authority que é do programa do *New Deal* e trazia a ideia do planejamento das bacias hidrográficas. A questão da pobreza nordestina vai ser tratada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), cujo estudo final foi elaborado por Celso Furtado. Ele foi a base para a criação da Sudene. Uma área que funcionou muito bem na Sudene foi a de infraestrutura e o incentivo para industrialização, mas fracassou no programa de colonização dirigida para o Maranhão e na proposta avançada

que era reestruturação da faixa úmida, onde estão os usineiros. As ideias eram primorosas, mas não houve apoio político para mexer com terra de usineiro. Desse conflito nasceram as Ligas Camponesas, sob a liderança de Julião. Para a Região Norte foram criadas a Sudam [Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia] e a Suframa [Superintendência da Zona Franca de Manaus], e a Sudeco [Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste] para a Região Centro-Oeste.

Voltando ao início da pergunta. Eu fui fortemente influenciado pelo Fernando Reis, com quem trabalhei de 1963 a 1969. Era seu secretário durante as discussões para a criação do Cedeplar, onde acabei caindo, por outras vias. No Cedeplar, com esses antecedentes, construí minha carreira e minha trajetória acadêmica.

CF: E a contribuição de Cedeplar para o planejamento regional?

CC: O Cedeplar chega depois, mas teve antecedentes. Lucas Lopes foi professor de geografia econômica na Faculdade de Ciências Econômicas, na década de 1940, e discutia geopolítica, inclusive o livro do Ratzel. Ele foi seguido por Domicio de Figueiredo Murta, também professor da Face. Domicio viveu com Pandiá Calógeras, que o mandou para a Alemanha. Ele estudou economia regional, aprendeu alemão, inclusive traduziu o *Plutus Brasiliense* do Eschwege. Ele elaborou os estudos regionais do Plano de Eletrificação de Minas Gerais. Depois vieram vários professores que se especializaram em economia regional, como Fernando Reis, Paulo Haddad, entre outros, que criaram o Cedeplar.

RSB: Pandiá foi o único ministro da Guerra que era civil.

CC: Sim, Pandiá foi figura de destaque político e técnico. Era engenheiro e geólogo. Antes de ser ministro da Guerra foi deputado por Minas, ministro da Agricultura e da Fazenda. Teve também obra acadêmica e foi o autor do projeto que separava a propriedade do solo do subsolo. Mandou Domicio para a Alemanha. Como disse, Domicio elaborou a parte regional do plano de eletrificação de Minas Gerais, coordenado por Lucas Lopes, para o qual tomou como referência a experiência soviética de construção de usinas isoladas para integração futura. O plano ficou pronto em 1949 e foi a base da criação da Cemig. Havia, portanto, uma visão regional. Creio que ela influenciou muito a experiência brasileira de criação de usinas e de integração futura através de longas linhas de transmissão em alta tensão. Minas consolidou sua experiência de planejamento no governo Milton Campos. Este era

da UDN [União Democrática Nacional], mas Lucas Lopes era do PSD [Partido Social Democrático] e trabalharam juntos no mesmo período. O Milton Campos era um democrata.

CF: A criação da Cemig é um marco, e depois?

CC: Além da Cemig, foi criado o Departamento de Estradas de Rodagem, dentro do binômio “Energia e Transporte”. A era rodoviária. Que deu origem também à corrupção. Como os empreiteiros começaram a ganhar dinheiro, descrevo isto no meu livro *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira*. Mas, a meu ver, a Cemig foi sem nenhuma dúvida a base da grande experiência do planejamento energético do Brasil.

CF: Mas estávamos nessa experiência e contribuição do Cedeplar.

CC: Ele foi criado dentro de uma concepção heterodoxa, seguindo a linha francesa. Depois foi esvaziado com a saída do Fernando Reis, Álvaro Fortes Santiago e Élcio Costa Couto. Depois saíram o Paulo Haddad, Carlos Maurício e outros professores. Quando chegaram os “campineiros”, em 1976, houve certa crise. Foi criado o curso de Teoria Econômica em relativa oposição ao curso de Economia Regional. Mas a tradição do Cedeplar era economia regional. Um ano depois eu, Mauricio Borges e Maria Regina Nabuco, que estava chegando do doutorado na Inglaterra, fomos para o curso de Economia Regional. Acho que contribuimos para salvá-lo. Nunca tinha estudado economia regional. Foi autodidatismo.

CF: Mas tinha experiência do BDMG.

CC: Mas dar aula é outra coisa, tem que saber teoria e conhecer a literatura. E no Cedeplar houve um período em que um grupo queria acabar com o outro. O curso de Demografia, que nasceu como disciplina dentro do curso de Economia Regional, ganhou musculatura e ajudou a estabilizar o centro. Se tornou programa independente dentro do Cedeplar e hoje é um curso nota 7 na Capes, com liderança nacional e internacional. Aqui cabe registrar o papel de destaque do Prof. José Alberto, que criou e foi o primeiro presidente da Abep (Associação Brasileira de Estudos Populacionais) e depois presidente da International Union for Scientific Studies on Population (IUSSP). Mas no Cedeplar, no final dos anos de 1970, houve tensão. Entrei para o Cedeplar como professor do recém-criado programa de Teoria Econômica, em 1976. Em 1979 me

tornei diretor do Cedeplar e fomos para o programa de economia regional. Desculpe a falta de modéstia, mas acho que o salvamos. Hoje isto está superado. O Cedeplar está muito bem com uma equipe de professores jovens, todos muito qualificados e uma convivência plural, é uma escola que tem neoclássicos e heterodoxos, só que nenhum grupo tem hegemonia. O Cedeplar possui dois programas de pós-graduação: Demografia, com nota 7 na Capes, e Economia, com nota 6. Cabe registrar que só do Cedeplar saíram quatro ministros: Paulo Haddad, Paulo Paiva, Mauro Borges e eu próprio, além de Lucas Lopes, Ronaldo Costa Couto e Fernando Pimentel que também foram professores do Departamento de Economia da Face. Ou seja, além de lideranças como Fernando Reis e Élcio Costa Couto, que assumiram vários cargos de destaque, sete ministros saíram do Departamento de Economia da Face.

[...] só do Cedeplar saíram quatro ministros: Paulo Haddad, Paulo Paiva, Mauro Borges e eu próprio, além de Lucas Lopes, Ronaldo Costa Couto e Fernando Pimentel que também foram professores do Departamento de Economia da Face.

CF: Você claramente é uma liderança ali dentro.

CC: Não. Meu tempo já passou. O tempo passa. Eu continuo lá, mas fui aposentado pela compulsória. Sou professor emérito. Tenho ótimo relacionamento, mas tenho muito cuidado em não interferir, não atrapalhar os jovens. A instituição é permanente. Nós somos temporários.

CB: Acho que uma coisa forte na geração de vocês é essa marca de passar pelo Estado e voltar para academia. Você tem grandes lideranças como o Marco Crocco que está no BDMG e é professor da casa.

CC: Quando eu era chefe de Departamento de Economia chegou um momento em que entre trinta e poucos professores, sete professores estavam à disposição do setor público federal, estadual e municipal. O Crocco trabalhou vinte anos comigo. Foi meu

aluno de graduação, meu assistente de pesquisa, meu coautor em vários trabalhos, meu vice-diretor da Face e presidente da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa quando eu fui reitor. Agora ele é o presidente do BDMG. O Mauro Borges é outro. Ele foi meu aluno, depois ele fez tese em economia agrícola na Inglaterra, voltou e foi trabalhar comigo em economia industrial e regional e depois foi para Brasília. Assumi a ABDI [Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial] e depois o Ministério da Indústria e Comércio. Foi depois presidente da Cemig.

RSB: A condição geográfica é importante. Minas é o centro geográfico e um dos centros históricos do Brasil. Tem a ligação com a Amazônia, com o Centro-Oeste, com Nordeste, com o Sul. Não é por acaso que grandes políticos são mineiros. Acho que vem dessa convivência. Desse relacionamento.

CC: É uma situação paradoxal. Por um lado, a posição geográfica como estado central ajuda. Minas era considerada como uma síntese nacional. A construção de Brasília ampliou a posição de Minas como passagem obrigatória entre a nova capital e os estados mais desenvolvidos: Rio de Janeiro e São Paulo. Por outro, a proximidade acaba dificultando, pela concorrência. Por exemplo, o aeroporto de Belo Horizonte não se consolida como aeroporto internacional, exatamente pela proximidade com São Paulo e Rio. Atualmente, nossas lideranças políticas estão enfraquecidas. Em 1984 publiquei um artigo denominado *O paradoxo mineiro: fortalecimento econômico e enfraquecimento político*.

CB: Tem um fio também do progresso técnico e inovação que você diz, que vem lá de trás, e sua participação também nessa temática sempre. Como, por exemplo, ter trabalhado como diretor do Parque Tecnológico.

CC: O Parque Tecnológico nasceu de um estudo meu e do Mauro Borges. Eu era engenheiro, trabalhei com indústria no BDMG, fui subcoordenador da Divisão do Desenvolvimento Industrial do convênio com o Ilpes. Depois, quando eu fui para Campinas, o Castro queria criar o Instituto de Progresso Técnico. Em 1979, ofereci um curso que se chamava *Progresso Técnico e Desenvolvimento Econômico* para ler a literatura do Schumpeter. Não chamávamos inovação, chamávamos progresso técnico. Depois, eu fiquei três meses com o Sylos-Labini na Itália. Ele havia sido orientando do Schumpeter. O livro *Oligopólio e progresso técnico* era um pouco filhote da tese dele com Schum-

peter, que ele defendeu em 1949. Introduzi esse curso no Cedeplar e depois essa coisa ganhou dimensão. Hoje o Cedeplar tem um grupo enorme que só trabalha com economia da tecnologia. Estou superado, mas creio que dei minha contribuição. E ainda tenho um pé nisso. Inclusive meus projetos futuros passam pela articulação da questão tecnológica com o território. Acabo de preparar um artigo, que será publicado pela RBEUR [Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais] sobre a corrida científica e tecnológica mundial e seus efeitos geoeconômicos e geopolíticos e a posição do Brasil. Publiquei um capítulo de livro sobre os riscos do gnosticismo científico e tecnológico.

ROSA FREIRE D'AGUIAR (RFA): Você conheceu o Israel Pinheiro?

CC: Superficialmente. Enquanto eu era datilógrafo, cheguei a fazer um trabalho para ele. Depois, quando foi governador, fui designado para ser o representante dos funcionários quando queriam transformar o banco em sociedade anônima. Israel foi uma figura muito importante. Trouxe a herança do pai, João Pinheiro, que foi governador de Minas na década de 1890 e depois no início do século XX. Foi o idealizador do Primeiro Congresso Mineiro de Desenvolvimento Industrial, em 1903. Morreu precocemente no cargo. O Israel formou em engenharia, em Ouro Preto, em 1917. Foi secretário da Agricultura de Minas na década de 1930, no governo Benedito Valadares. Tinha a ideia que Minas não podia ficar só exportando minério de ferro, precisava diversificar sua economia. Criou a cidade industrial de Contagem, no início da década de 1940 e a usina hidroelétrica de Gafanhoto para abastecê-la. O Lucas Lopes trabalhava com ele nessa época, e o substituiu na Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio e Negócios, tudo que era econômico estava nessa secretaria. Os engenheiros de Ouro Preto tinham uma visão aberta. Contagem foi a primeira cidade industrial planejada no Brasil. E é baseada no distrito industrial de Camberra, na Austrália. Israel virou presidente da Vale do Rio Doce quando ela foi criada, em 1942. Depois, voltou para Minas, foi deputado etc. e foi construtor de Brasília com JK. Criou outras coisas quando foi governador, um grande centro de pesquisa na agricultura do cerrado, a Fazenda Escola Felixlândia, com o pessoal da escola de agricultura de Viçosa e de Lavras.

O projeto do cerrado, não sei se estou sendo provinciano, foi desenvolvido a partir de Minas. O BDMG e a Secretaria da Agricultura em associação com a Jica [do inglês, Japan International Cooperation Agency], do Japão, criou o Padap (Programa de As-

sentamento Dirigido do Alto Paranaíba), no início da década de 1970, e a empresa Campo, gestora do convênio. A chegada de Alysson Paulinelli como secretário da Agricultura, vindo da experiência de reitor da Universidade de Lavras, em 1971, deu um apoio extraordinário no desenvolvimento agrícola de Minas Gerais. O subsecretário era o Paulo Romano, agrônomo do BDMG, egresso de Viçosa. Assim, as duas escolas trabalharam juntas. Foi criada a Epamig (Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais), base para a estruturação da Embrapa etc. quando o Alysson virou ministro da Agricultura. O Israel foi o grande incentivador da agricultura do cerrado. E foi o governador que começou o *Diagnóstico da Economia Mineira*, concluído no governo Magalhães, coordenado pelo Fernando Reis e apoiado pelo Hindemburgo Pereira Diniz, que se tornou presidente do BDMG e era genro do Israel. O Hindemburgo ampliou os recursos do BDMG e deu grande dinamismo ao banco.

Contagem foi a primeira cidade industrial planejada no Brasil. E é baseada no distrito industrial de Camberra, na Austrália.

CB: Tem uma questão que é própria do pensamento que foi estruturando o Cedeplar que é uma tradição também brasileira, latino-americana, de não separar o regional de uma discussão de desenvolvimento e de subdesenvolvimento, de teorias do desenvolvimento. Essa riqueza que eu acho que a América Latina tem, desde Celso Furtado até os grandes especialistas em economia regional como o próprio Campolina, Wilson Cano, Tânia Bacelar, Leonardo Guimarães Neto que nunca separaram como uma caixinha anexa.

CC: O meu projeto pessoal é pensar o papel do território no desenvolvimento, não dá para pensar separado. Não dá para pensar o Brasil sem pensar a Amazônia brasileira, a plataforma continental ou Amazônia Azul, o Nordeste e a América Latina. A minha visão é que não dá mais para trabalhar com planejamento regional com regiões isoladas. Há de ter um projeto nacional de desenvolvimento regional. Eu coordenei uma grande equipe do Cedeplar, assessorando a Tânia Bacelar e o Antonio Carlos Filgueira Galvão, no Ministério da Integração na gestão Ciro Gomes. Desenvolvemos, em con-

junto, as bases da PNDR (Plano Nacional de Desenvolvimento Regional). E para isto o urbano tem que estar integrado. Pensar o urbano separado do regional está totalmente superado. Coordenamos, também, um dos módulos do *Estudo sobre a Dimensão Territorial do Desenvolvimento Brasileiro*, para o Ministério do Planejamento, através do CGEE [Centro de Gestão e Estudos Estratégicos]. Desenvolvemos a proposta de construção do Brasil Policêntrico, a partir das centralidades urbanas. Aliás, um artigo do Furtado de 1967, publicado originalmente na Índia, resgata o papel do urbano e o papel do progresso técnico no desenvolvimento regional. Ou seja, as cidades estruturam e comandam o território e não dá para pensar o desenvolvimento regional fora de cidades. Aprendi acompanhando uma divisão da União Geográfica Internacional – a Comissão de Reestruturação do Espaço Industrial, coordenado por um italiano, o Sergio Conti. Desde 1995 eu acompanhei essa comissão em vários lugares do mundo: na Austrália, na Coreia, na Suécia etc. Os geógrafos que sabem economia são as pessoas mais lúcidas para entender o que está acontecendo com o mundo. Porque geopolítica é fundamental. Infelizmente, eu era muito martelado por isso, porque o Golbery do Couto e Silva escreveu um livro chamado *Geopolítica do Brasil*, então falar de geopolítica era identificado como reacionário e militar. A geopolítica sempre esteve e está na base de todas as disputas mundiais e mesmo entre territórios dentro dos países. Não quero ser pedante, mas geopolítica é o uso político do território. Estamos assistindo nesse momento uma luta geoeconômica e geopolítica avassaladora comandada por EUA de um lado e China do outro.

A geopolítica sempre esteve e está na base de todas as disputas mundiais e mesmo entre territórios dentro dos países. [...].

Estamos assistindo nesse momento uma luta geoeconômica e geopolítica avassaladora comandada por EUA de um lado e China do outro.

comissão de Reestruturação do Espaço Industrial, coordenado por um italiano, o Sergio Conti. Desde 1995 eu acompanhei essa comissão em vários lugares do mundo: na Austrália, na Coreia, na Suécia etc. Os geógrafos que sabem economia são as pessoas mais lúcidas para entender o que está acontecendo com o mundo. Porque geopolítica é fundamental. Infelizmente, eu era muito martelado por isso, porque o Golbery do Couto e Silva escreveu um livro chamado *Geopolítica do Brasil*, então falar de geopolítica era identificado como reacionário e militar. A geopolítica sempre esteve e está na base de todas as disputas mundiais e mesmo entre territórios dentro dos países. Não quero ser pedante, mas geopolítica é o uso político do território. Estamos assistindo nesse momento uma luta geoeconômica e geopolítica avassaladora comandada por EUA de um lado e China do outro. E a questão asiática é muito maior que a China. Eu já fui à China dez vezes, e para entender o

fenômeno asiático você tem que conhecer a China, a Coreia do Sul, Singapura, Taiwan, Vietnã e Índia etc. A Índia é um monstro com toda sua herança cultural, sociedade de casta etc., mas tem ciência, tem vários prêmios Nobel. A Índia está crescendo de forma sustentada há três décadas. O fenômeno asiático é uma questão impressionante. Outra coisa que o Brasil perdeu é que não planeja. Sem planejamento, como sistematizar a ação pública? Como pensar o médio e o longo prazo? O país precisa de um Projeto de Nação. Para isto é preciso planejamento e decisão política.

CF: A que você atribuiu o Brasil ter perdido tanto espaço na geopolítica mundial? Já teve instituições de planejamento?

CC: Com a desindustrialização, o Brasil está perdendo protagonismo mundial. Com relação ao planejamento, é triste, pois o Brasil tem experiência e competência técnica para fazer. Eu acho que o grande sucesso da expansão do capitalismo no pós-Segunda Guerra acabou enfraquecendo o planejamento. Depois vem a ênfase neoliberal, redução do Estado, liberação do mercado etc. Apesar de tudo isto, a maioria dos países planeja, especialmente os asiáticos.

CF: Os asiáticos resistiram mais. Eles também estão na onda neoliberal, mas ainda se impõem.

CC: Eles planejam. A China está no 13º plano quinquenal.

RFA: A Índia tem também?

CC: A Índia é mais complicada, pela sua estrutura social, mas tem uma experiência muito interessante. Está descrita no livro do Basu *An economist in the real world: the art of policymaking in India*. Tem uns trinta anos que a Índia tem um núcleo informal pensando que é o chamado “*coffee shop*”, que fica entre a escola de economia e sociologia da Universidade de Delhi, por onde passa a intelectualidade indiana, *policy makers* e ativistas discutindo o futuro da Índia. Não se pode analisar a China e a Índia com nossos critérios, porque são outras culturas. Se você ler o discurso do Xi Jinping feito na Academia Chinesa de Ciência, recentemente, observa que os chineses estão tentando resgatar os valores culturais deles. O confucionismo. O Instituto Confúcio está em todo lugar do mundo. Aqui no Brasil tem uns dez, pelo menos, e eu mesmo criei um lá na UFMG quando era reitor, para ensinar o mandarim. E o discurso do Jinping

vem resgatando os filósofos das dinastias anteriores e dizendo que eles não podem abandonar as tradições culturais. O confucionismo é impressionante e é toda aquela coisa da ordem, da obediência, da solidariedade e da paz. Eu vou fazer uma provocação e cometer um atrevimento. Creio que por trás a China está tentando construir “a ética confuciana e o espírito do capitalismo” para substituir a ética protestante e o espírito do capitalismo.

RSB: A ordem e obediência em clima de paz. Não é a ordem e obediência imposta.

CC: Em 1994, o Comitê do Partido Comunista Chinês aprovou alguns traços do modelo chinês, que tem que combinar um Estado forte, um mercado forte e uma sociedade fraca. A crise de 2008 acelerou a volta da China para o mercado interno. É avassaladora a infraestrutura que está se construindo. Um programa de urbanização para valer, com algumas questões diferentes. A terra chinesa pertence ao Estado e, portanto, não se faz favela. Você não constrói um tijolo sem autorização do Estado. E com essa coisa agora que é o programa da geopolítica do *Silk Road e Sea Belt*, os dois cinturões para integrar o mundo. Uma coisa nova, porque a China nunca teve um projeto de dominação geopolítica do mundo. Tudo isto é planejado

RSB: Mas tudo controlado pelo partido. Você falou com relação à questão do planejamento e é muito complicado você compatibilizar um planejamento de longo prazo com um regime democrático que muda a visão política de cada governo. Agora, a China conseguiu um sistema de planejamento e de visão da nação que é coordenado por um partido que tem 90 milhões de pessoas. O Partido Comunista Chinês tem 90 milhões daqueles que se reúnem semanalmente, mensalmente na região e então eles captam efetivamente o sentimento e a vontade popular.

CC: Repatriaram todos os chineses que tinham condições de contribuir, e estrangeiros também. Eu ainda sou coeditor da revista *Area Development and Policy*, editada pela Regional Studies Association. O editor é o Mick Dunford, da Universidade de Sussex, contratado pela Academia Chinesa de Ciências. Os coeditores são um indiano, um russo, um sul-africano, um coreano, uma americana e eu. É um projeto geopolítico de construir alternativa à dominação USA-Europa via Brics. Agora, é uma coisa altamente centralizada e eles estão levando a intelectualidade para poder estudar alternativas.

RSB: É uma cultura milenar.

CC: Eu não sei quais os conflitos que isso pode gerar no futuro. A questão de controle de mobilidade populacional, por exemplo. Eles estão perdendo porque as cidades estão cheias de gente.

RSB: A gente tem cursos de filosofia, mas é tudo filosofia ocidental. Não tem um pensador chinês, nem japonês, nem indiano em nossos currículos de filosofia. O que são as filosofias chinesa e indiana, que são milenares, que ninguém sabe?

CC: A gente está numa tradição eurocentrista. Nosso padrão cultural está aí e com muito pouco interesse pelo Oriente. Uma barreira enorme é a língua. Aprender as línguas orientais não é fácil.

RFA: Voltando à tradição de planejamento no Brasil, existem países que não são capitalismo de Estado e têm planejamento, como vários na Europa. No Brasil, parece que abandonamos de vez o planejamento a longo prazo.

CC: Um abandono total. A China, por exemplo, tem os planos quinquenais. O plano é uma intencionalidade e tem que ser acompanhado e corrigido o tempo inteiro. Por exemplo, o plano chinês de ciência e tecnologia de 2006 a 2020. O plano vai sendo desagregado, depois você criou o *Internet Plus*, depois você criou o *Made in China 2025*, lançado em 2016, para pensar em como preparar a China para poder liderar vários setores tecnológicos no mundo até 2025. A China ultrapassará os Estados Unidos em número de *papers* científicos publicados em inglês. Todas as avaliações dizem o seguinte, que a qualidade é ruim e não tem impacto. Isso é verdade, só que a China está pondo dinheiro em educação e ciência e tecnologia e todo sistema é planejado. Fui convidado pelo Instituto de Geografia e Recursos Naturais da Academia Chinesa de Ciências, em 2015, para fazer uma palestra. O Wan Gang, que é o atual minis-

A crise de 2008 acelerou a volta da China para o mercado interno. É avassaladora a infraestrutura que está se construindo. Um programa de urbanização para valer, com algumas questões diferentes.

A ciência brasileira avançou muito. Você tem cientistas brasileiros de alto padrão. Gente que circula no mundo inteiro. [...] O nosso problema é que nós não conseguimos fazer a ponte entre ciência, política pública e sistema produtivo.

é o país que mais gasta dinheiro com pesquisa e desenvolvimento do mundo. Está chegando a 5% do PIB – nós já chegamos a 1,2%, mas creio que talvez agora estejamos abaixo de 1%.

tro de Ciência e Tecnologia da China, estudou nos Estados Unidos, fez doutorado lá e depois trabalhou na Alemanha muitos anos. Assimilou a cultura ocidental e não pertence ao Partido Comunista. Em 2014, quando eu era ministro, fui à China coordenando a missão brasileira para lançar o satélite Cibernets IV e visitar nosso navio de pesquisa “Vital de Oliveira” que estava sendo construído com projeto e supervisão norueguesa, em Xinhui, na China. Wan Gang parece um ocidental. Falou comigo que eu era engenheiro e ele também, que eu fui reitor e ele também, que eu sou ministro e ele também é, que deveríamos fazer a nossa reunião, cada um falando sua língua e depois deveríamos conversar só com os dois. Ou seja, eles são perspicazes. Agora, o mercado funciona para valer. Nos outros países, como a Coreia do Sul, também se planeja muito. A Coreia

CF: Sua experiência no Ministério da Ciência e Tecnologia. Como você pode avaliar essa distância que nós estamos com relação ao resto do mundo?

CC: É uma coisa paradoxal. A ciência brasileira avançou muito. Você tem cientistas brasileiros de alto padrão. Gente que circula no mundo inteiro. A Capes e o CNPq [Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico] ajudaram muito. O nosso problema é que nós não conseguimos fazer a ponte entre ciência, política pública e sistema produtivo. Foi o que eu consegui arrancar com a presidenta Dilma, que assinou o decreto das Plataformas do Conhecimento. As plataformas previam um programa para dez anos para selecionar algumas atividades que tivessem grande po-

tencial científico e econômico e interesse social no Brasil. Nós preparamos, por exemplo, plataforma da aeronáutica que estava prontinha para sair, mas decidimos não lançá-la sem a segurança de continuidade. Várias outras estavam sendo preparadas. Área de biofármacos, por exemplo, pode ser uma grande oportunidade econômica e tecnológica e de alto interesse social. O problema é acertar com os laboratórios nacionais. No discurso, é muito bom, mas quando coloca na mesa um quer engolir o outro. E orientar as políticas de desenvolvimento dos órgãos de fomento, o BNDES e a Finep [Financiadora de Estudos e Projetos], por exemplo. Mas isso tem que ser programa para 10, 20 anos, como propunha o projeto das Plataformas. Por exemplo, o Ministério de Ciência e Tecnologia possui 32 órgãos ligados a ele, e o dinheiro pulveriza. No final da minha gestão, propus uma reestruturação do ministério. Mas isto toma tempo, depende de vontade e força política.

CF: E as agências de desenvolvimento dos estados?

CC: Todo estado tem uma fundação de apoio à pesquisa. Eu sou presidente do Conselho da Fapemig [Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais], que é de Minas. Elas trabalham muito articuladas com o CNPq inclusive, os INCTs [Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia], que é um programa coordenado pelo CNPq, mas com grande participação das FAPs [Fundações de Amparo à Pesquisa]. Mas isso tem que ser programa de médio e longo prazo, não tem jeito de isso ser de curto prazo. Então, eu acho que tem potencial, mas a velocidade das transformações mundiais é tal que a gente não consegue acompanhar, nesta desordem que está o Brasil. Olha, o governo de Getúlio foi um marco. O Getúlio foi um ditador, mas é preciso reconhecer as coisas que foram feitas, a criação do BNDES, Capes, CNPq, Petrobras etc. Tudo isso é governo Getúlio. A Assessoria Econômica funcionou bem. E essas coisas estão plantadas até agora. Chegou o momento de uma nova reestruturação.

RFA: Bom, 1% do PIB é pouco, mas não é tão pouco assim. A questão é que com 1% do PIB mais ou menos tivemos certa continuidade em três governos do PT [Partido dos Trabalhadores]. Houve um avanço significativo nos anos do PT?

CC: Em ciência e tecnologia houve. Vou falar uma coisa que assusta um pouco. Os militares não foram mal para a ciência e tecnologia, já que eles tinham um projeto para o país. Eu fiquei positivamente surpreso com os militares quando eu tomei

posse no ministério. A primeira audiência quem me pediu foi o comandante Moura Neto, da Marinha. Um almirante bem preparado e queria discutir como podia articular um plano de ciência e tecnologia com eles. Eles têm gente preparada. Eles insistiram para que eu fosse a Iperó para ver a concentração de urânio, fui. Insistiram para eu ir à Antártica, eu fui. Insistiram para eu ver o submarino de propulsão nuclear e eu fui. Antes haviam participado do Convênio MCTI-Marinha-Petrobrás-Vale para comprar o navio de pesquisa. O pessoal da Aeronáutica também tem muita qualidade e foi daí que saiu a Embraer, o Centro Técnico de Aeronáutica (CTA), o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), todos são projetos dos militares. O CNPq também foi um almirante que criou, o Álvaro Alberto. O Exército um pouco menos, mas também tinha todo interesse. Eles, os militares, deram apoio a essas instâncias de apoio à pesquisa, isso não foi desmobilizado por eles. Por outro lado, a ciência brasileira avançou muito. Há cientistas de destaque em todas as áreas do conhecimento. As universidades estão estruturadas. Falta mais dinheiro, planejamento e articulação entre instituições públicas e o sistema empresarial.

RFA: Eu queria voltar um pouquinho. Nós tivemos uma continuidade de poder durante 12 anos. O que você acha que melhorou? Houve um salto pequeno ou grande nesses anos? Às vezes é difícil ter um projeto de longo prazo, pois é interrompido por outro presidente que pode destruir tudo o que o anterior fez. Mas tivemos a sorte de ter uma continuidade democrática por muitos anos, o que é raro no Brasil.

CC: O governo do PT fez muita coisa positiva. Na área de educação, a gestão Fernando Haddad deu uma grande ênfase à educação superior. Mas eu acho que ficou um pé de barro. O problema é que o Brasil tem que resolver a educação básica. Parece que a elite brasileira não quer resolver esse problema e isso não sensibiliza a elite política. Acho até que ele exagerou na criação de universidades, de institutos federais de educação tecnológica e no Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego). O Ciência Sem Fronteiras também era um programa maravilhoso que depois foi exagerado, o que o comprometeu. Houve um grande salto no sistema universitário, mas, sem dinheiro e continuidade, ele pode ser comprometido. O PT teve muita sorte porque surfou em um momento de crescimento

da economia mundial com uma situação excepcional dos preços de *commodities* lá em cima e fez muita coisa boa, mas não planejava.

RSB: O elo fraco nisso tudo não é nem o elementar, é o secundário, não?

CC: Esse é o outro mito que o Brasil criou. O secundário é um fracasso porque ele vem do fundamental despreparado. O secundário tem outras questões, trabalha com adolescente, que é outra dimensão de problema social, político, disciplinar. Mas se você tem o fundamental mal feito, acrescenta a indisciplina e dá o fracasso no secundário. A educação básica tem que ser vista de forma integral, da creche ao fim do secundário.

RFA: Você mudaria isso, você acha que é uma má ideia federalizar?

CC: Acho. A educação básica precisa ser descentralizada. Ela tem capilaridade. O Governo Federal precisa orientar e apoiar, mas ela precisa ser executada pelos entes federados locais. O Brasil é muito grande. Centralizar vai criar uma burocracia em Brasília que você nem imagina. Mas é preciso valorizar o professor, e não é só salário. Valorizar social e politicamente a escola e o professor. Convencer a sociedade que a escola é importante.

RFA: Na questão do ensino básico, você cai nas desigualdades imensas entre os estados, entre a formação dos professores.

CC: Se valorizar o professor, você vai ver que muita gente vai querer ser professor. Hoje ninguém mais quer fazer licenciatura. Nos cursos de licenciatura está sobrando vaga porque não tem valorização nem financeira, nem social. Se você valorizar o professor, você passa a ter uma carreira atraente. O Ceará tem o melhor sistema de

O Ciência Sem Fronteiras também era um programa maravilhoso que depois foi exagerado, o que o comprometeu. Houve um grande salto no sistema universitário, mas, sem dinheiro e continuidade, ele pode ser comprometido.

educação básica do Brasil. Vamos aprender com eles. Há muitas questões a serem enfrentadas ao mesmo tempo. O planejamento é que vai permitir você selecionar o que é prioritário. Além da educação, a questão urbana. Você quer um caos maior do que o caos urbano? Tem muita terra dentro da cidade e há vários teóricos que falam sobre os eixos de transporte. Tenho dúvidas sobre isto. Agora, é preciso planejar. O que vai fazer com educação? Infraestrutura? Com as cidades nas suas várias dimensões? Problemas de habitação, saneamento, segurança que eu acho que não resolve com polícia, por exemplo – tem que ter polícia, mas se não resolver a desigualdade social, se não der escolaridade para as pessoas, colocar uma escola digna, não adianta. Essas coisas precisam ser planejadas.

CB: Fale um pouco sobre o processo de desindustrialização e como enfrentá-lo.

CC: Deixamos a indústria ir para o buraco. A recuperação não é fácil, pois o mundo está em uma corrida científica, tecnológica e comercial. A desindustrialização é um dos problemas econômicos mais graves que vêm ocorrendo no Brasil. Elevação do preço das *commodities* com grande superávit na balança comercial, taxa de câmbio valorizada e taxa de juros elevadas compuseram o coquetel mortal. Em meados da década de 1980 a participação da indústria no PIB chegou a 23%. Depois começou a cair. As últimas estimativas estavam em 11% e talvez tenha caído mais. O Japão e a Alemanha ainda estão com 20%. Os EUA caíram, mas é um processo de desindustrialização natural de uma economia que cresceu muito e aumentou a cesta de serviços. O Brasil cometeu alguns erros. Para usar uma expressão do interior: “O efeito multiplicador do frigorífico termina com o berro do boi”. A criação dos campeões nacionais não deu o resultado esperado. Era necessário selecionar setores que apontassem para o futuro. As energias renováveis, por exemplo. Parece que o Brasil está conseguindo ter sucesso com isso. E parece que o futuro energético está nas bactérias!

Faltou uma sintonia fina, que não é simples de fazer, para proteger um pouco a indústria nacional. Superávit na balança de *commodities*, déficit na balança industrial e o balanço de pagamentos continuou tranquilo acumulando reservas. Como isto a taxa de câmbio ficou supervalorizada. Importar bens industriais era mais barato. O coeficiente de importação de bens industriais subiu muito, e o de exportações caiu.

É urgente um processo planejado para resgatar a indústria. É necessário tentar selecionar e valorizar a empresa nacional, não é para assustar capital estrangeiro. É preciso também condicionar a empresa estrangeira a internalizar pesquisa. A Coreia do Sul industrializou com empresa coreana. O Japão retomou o milagre em cima de empresas japonesas. Nós conseguimos ter o que tivemos, no programa do segundo PND [Plano Nacional de Desenvolvimento] do Geisel, porque havia um programa de fortalecimento da indústria de bens de capital. Muitos projetos fracassaram, mas muitos foram implantados. Havia uma geração de empresários brasileiros dinâmicos

Há muitas questões a serem enfrentadas ao mesmo tempo.

O planejamento é que vai permitir você selecionar o que é prioritário.

[...] É urgente um processo planejado para resgatar a indústria. É necessário tentar selecionar e valorizar a empresa nacional, não é para assustar capital estrangeiro.

no setor de bens de capital, os Bardellas, os Zanini, os Dedini, mas acho que eles perderam a corrida. Eu lembro que, em Minas, a Usiminas foi condicionada para criar a Usiminas Mecânica. A Acesita criou a Forjas Acesita. A própria Belgo foi pressionada para criar a indústria de bens de capital. Essas coisas morreram.

Qual é a saída? Existem muitos especialistas no Brasil e instituições. É preciso planejamento e ação. A política industrial precisa incluir de forma vigorosa a questão tecnológica, o aumento de produtividade como bases para ampliar a capacidade de competir. Não é uma política de protecionismo, pois está superado, é um apoio a setores que tivessem potencial. O BNDES é um grande instrumento para isso, mas precisa haver planejamento e articulação com outros órgãos. Há experiência positiva nisso. A Universidade da Petrobras é de grande sucesso tecnológico. Você

não encontra escola de engenharia que forme engenheiro com a qualificação necessária, por exemplo, para trabalhar com os desafios tecnológicos da exploração em águas profundas. Você tem que pegar um bom aluno e prepará-lo. As universidades *in company* têm um papel. O caso da Embraer é outro bom exemplo de sucesso. O caso da Embrapa é uma boa experiência também – não é universidade, mas tem conexão permanente com as universidades, Viçosa, Piracicaba e Lavras. No setor agrícola, as cooperativas cumprem um papel central, primeiro, que tecnologia agrícola você pode disseminar, a tecnologia industrial é exclusiva. Nossa ideia com as Plataformas de Conhecimento foi a de fazer um programa de 10 anos, com BNDES, Finep, CNPq, Capes, as empresas e os núcleos científicos das universidades. A retomada da indústria é muito difícil.

RSB: A eleição do Trump tem a ver com isso.

CC. Os Estados Unidos se assustaram com a China. Começaram a ter déficit crescente na balança industrial, inclusive de bens de alta tecnologia. Ásia disparou. A China passou os EUA na produção e no comércio de bens industriais. Na produção científica, a China em 2000 publicava 47 mil *papers*, os EUA, 350 mil. No ano de 2017, os EUA produziram 620 mil, a China, 510 mil. A China vai passar os EUA. E você vai dizer que a qualidade não é a mesma, mas é questão de tempo. A Academia Chinesa de Ciências tem laboratórios regionalizados, distribuição de atribuições por universidade, integração com as empresas.

Na Coreia – algo que eu não quero para o Brasil –, os laboratórios das empresas estão dentro das universidades. Eles formam as pessoas diretamente lá. A Índia vem expandindo sua indústria de forma sustentada há três décadas. É uma sociedade com padrões culturais complexos, porém têm ciência.

Por isto, os EUA criaram, no Governo Obama, o NNMI (*National Network for Manufacturing Innovation Program*), depois redenominado *Manufacturing USA*. É um programa de reindustrialização, com a proposta de instalar 15 institutos. Em 2017 já estavam em funcionamento 14. É um pouco na linha das Plataformas de Conhecimento que propusemos para o Brasil. Ligar ciência, políticas públicas e sistema produtivo. Infelizmente, no caso dos Estados Unidos, 8 dos 14 institutos estão ligados ao Departamento de Defesa. Fazer armas e guerra. Aliás, o grande paradigma tecnológico americano é a indústria militar. Agora, no Governo Trump, há uma radical política nacionalista.

CF: E isso coordenado com uma política macroeconômica que não destrua a indústria via câmbio e juros.

CC: Inteiramente de acordo. Houve uma ativa política industrial, com financiamento, mas uma taxa de câmbio e de juros que destruiu a indústria. O câmbio ficou folgado porque havia grandes superávits com as *commodities*. Outras duas dificuldades são os gargalos de infraestrutura e a questão tributária. E reforma tributária no Brasil só se fez em momento de exceção. O Estado Novo fez uma reforma tributária, acabou com o imposto interestadual e criou o imposto de vendas e consignações. Depois, em 1964, com o golpe, criou o ICMS. Depois fez uma semirreforma com a Constituição de 1988 e parou. Nós temos um sistema tributário altamente regressivo, com uma guerra fiscal entre os estados. O que é isso? Leilão para dar dinheiro para multinacional.

O programa de desenvolvimento de determinados setores, com exigência de que parte dos componentes fossem de produção nacional, a exemplo das plataformas de petróleo, era um projeto muito importante. No entanto, a crise econômica e as mudanças de orientação política estão comprometendo o programa. Por exemplo, o Estaleiro Atlântico Sul, em Recife, chegou a ter 20 mil pessoas trabalhando. Quando estive lá, há dois anos, tinha só oito mil. A política industrial tem que ter um planejamento setorial. Uma coisa é a indústria têxtil, outra a siderúrgica. Não tem país no mundo que desenvolveu indústria sem a indústria de bem de capital, o chamado DI. Sem DI não tem autonomia tecnológica. O domínio tecnológico é fazer a máquina. Estamos aprendendo a operar máquinas construídas por outros. É necessário ver a força do mercado interno. Combinar essas coisas com políticas setoriais, por exemplo, o setor de construção civil não depende de componentes importados. No sistema habitacional praticamente tudo é insumo nacional. É prioridade absoluta para resolver o problema da habitação no Brasil. O programa tem

É um pouco na
linha das
Plataformas
de Conhecimento
que propusemos
para o Brasil.
Ligar ciência,
políticas públicas e
sistema produtivo.

que ser gerido a médio e longo prazo, não tem solução em curto prazo. E com uma coisa grave, pois o Estatuto da Cidade foi aprovado no governo Fernando Henrique Cardoso, mas ninguém tentou aplicar.

RSB: Isso não é um problema brasileiro, é mundial.

CC: Isso. É mundial. O Immanuel Wallerstein, no livro *Does capitalism have a future?*, publicado em 2013, na página 165 disse que o futuro estava na nova esquerda latino-americana na qual o Brasil estava construindo a grande trajetória. Veja no que deu!

RSB: Isso foi muito falado pelo Noam Chomsky, o Massimo D'Alema, em um evento em São Paulo e quase todos disseram que o mundo olhou para o Brasil no início do século, e era a coisa nova que estava surgindo.

CC: Só que a reconstrução implica em fazer a autocrítica, e isso é muito difícil de ser feito. Se não tiver cuidado, você dá argumento para o adversário.

RSB: Mas você está fazendo.

CC: De certa forma sim. Precisamos combinar responsabilidade com coragem. Temos responsabilidade política e social. Por incrível que pareça, um dos brasileiros que o tempo inteiro estava falando sobre isso, sobre Doença Holandesa e desindustrialização, câmbio, tributação, é o Luiz Carlos Bresser-Pereira. O Brasil é um país grande, com população grande, com muita heterogeneidade, mas tem nichos avançados para o padrão mundial. Há cientistas brasileiros hoje em condições equivalentes a cientistas internacionais. Não têm a mesma base laboratorial, massa crítica e permanência. Tem essas questões complicadas, pois a democracia tem certas nuances. Eu estou preocupado que o Brasil formou 5 mil doutores em 2000, no ano passado superamos os 20 mil. Em 2016 tínhamos 96 mil alunos matriculados no doutorado. Como absorver esses profissionais?

CF: Por isso que pensar na indústria é importante, pois se abrem outras oportunidades.

CC: A indústria é o carro-chefe do progresso tecnológico. É ela que produz a inovação tecnológica. No meu entendimento, estamos vivendo a constituição do sexto ciclo de Kondratiev. Que é diferente dos anteriores, que foram setoriais: têxtil; ferroviário; ele-

tricidade e química; automotivo e petróleo; informática. Agora, pela primeira vez, há múltiplas trajetórias, combinando produtos e processos. Todas elas integralmente fundamentadas e suportadas pelos avanços das ciências: novas trajetórias energéticas, novos e nano materiais, biologia sintética e molecular cruzando com as tecnologias nano e se integrando a outras matérias, genética, engenharia de precisão, com informática, automação e robotização generalizada. E a informática integrada e como parte dos diferentes avanços. Essas coisas estão se cruzando. Muitos desafios científicos e tecnológicos são interdisciplinares. E por cima de tudo isto vem a inteligência artificial. Não sabemos as consequências, econômicas, políticas, sociais, geopolíticas dessa profunda e rápida transformação.

RFA: Fizemos no Centro Celso Furtado um congresso sobre a quarta revolução industrial. Ficou claro que ela vai gerar exclusão social e desemprego brutal. Em um país como o nosso, em que já se tem essa massa de excluídos e uma concentração de renda que só faz agravar, como se enfrenta essa revolução?

CC: Isso é muito difícil porque as tecnologias são mundiais, não tem uma tecnologia isolada para o Brasil. Esse é desafio que a humanidade vai enfrentar, não é só o Brasil. É uma questão mundial.

Eu acho que o Brasil precisava retomar uma discussão sistemática sobre o capitalismo selvagem que nunca gerou tanta riqueza junto com tanta pobreza e miséria. O pensamento conservador já concluiu que o capitalismo deste jeito não pode sobreviver. Veja os textos do Stiglitz, um pensador conservador, o Krugman, o próprio Piketty. Há outras visões, tipo Harvey, para construir o socialismo revolucionário humanitário. Eu acho que esgotou, que esse capitalismo selvagem não dá, e o socialismo burocrático também deu errado. Não sei o que vai dar a coisa chinesa, difícil saber, mas eu acho que a elite intelectual do Brasil precisa discutir três dimensões funda-

Eu acho que o Brasil precisava retomar uma discussão sistemática sobre o capitalismo selvagem que nunca gerou tanta riqueza junto com tanta pobreza e miséria.

mentais: Estado, mercado e democracia. Primeiro, a ideia de eliminar o mercado fracassou. Em uma sociedade urbana complexa, como você vai ter intermediação das trocas sem o mercado? Então, temos que saber que mercado queremos. Que Estado queremos, pois ele tem que regular o mercado. E como entra a sociedade nisso? Eu acho que, no mundo, os dois modelos que prevaleceram nos últimos 300 anos fracassaram. No meu entendimento, a humanidade tem que buscar um novo padrão, que não vou chamar de modo de produção, mas um novo padrão de organização econômica e social que fosse capaz de organizar essas três dimensões, que não é simples. Um mercado vai continuar existindo, como instituição das trocas, da alocação; o Estado, que tem que ser a instituição de gestão de tudo; e a sociedade mediando isso. Não é simples, mas o futuro nos obriga a pensar sobre isso, e é um dever da academia pensar.

CB: Você deu a pista – que é quase a mesma questão – usando a expressão do Celso Furtado, de “a serviço do que você quer colocar a tecnologia”. A sua dica é o desafio brasileiro, você poderia explorar, por que não conseguimos dialogar a indústria, a tecnologia com o social, que você chamou de dialogar ciência com política pública e o sistema produtivo. Esse é o ponto.

CC: A estrutura da produção determina a estrutura da distribuição. Alias, no *Mito do desenvolvimento econômico* – que foi o primeiro livro inteiro que eu li do Celso Furtado, já que eu vinha de outra área – indica que o sistema deu incentivos para produzir, por exemplo, o automóvel e ao mesmo tempo viabilizar a venda do automóvel. Aí você subordina a estrutura de consumo à estrutura da produção. A prioridade passa a ser a produção automotiva. Dificulta a mudança na estrutura de produção e a distribuição de renda. Como ficam as questões habitacionais, a educação básica, o saneamento etc. A forma de incorporar o social não é a incorporação simples da tecnologia que está correndo no mundo, é selecionar as prioridades brasileiras. Por exemplo, eu falei da fronteira tecnológica dos biofármacos. O Brasil tem uma biodiversidade de um potencial enorme. As energias renováveis, a questão habitacional. A infraestrutura.

Aliás, eu cometi o atrevimento de escrever um capítulo de livro “Os riscos e as incertezas do gnosticismo científico e tecnológico contemporâneo”, publicado no livro *Domínio das tecnologias: ensaios em homenagem a Hermínio Martins*, com organiza-

ção da Maria Ângela D’Incao. O que quero dizer é que a ciência precisa ter compromisso social, político e ambiental. A visão gnóstica é colocar a ciência e a tecnologia além do humano. Aliás, me assombram as discussões sobre o pós-humano.

CF: E tudo vai demandar da indústria.

CC: Claro.

RSB: Você acha que no campo dos fármacos o Brasil tem uma base científica boa?

CC: A biologia talvez seja o setor mais desenvolvido entre as ciências brasileiras. O Instituto de Ciências Biológicas da UFMG, por exemplo, tem doze programas de doutorado. Tem sete com nota sete, a mais alta da Capes. Esse pessoal é cientista de padrão mundial, muitos deles, se quiserem, podem se tornar professores das melhores universidades do mundo. Muitas outras universidades brasileiras têm padrão semelhante. A vacina contra leishmaniose foi desenvolvida na UFMG, depois transferida para o laboratório Hertape. Além da comercialização no Brasil, está sendo feita a negociação para a comercialização no Mediterrâneo, que tem a doença, mas não tem a vacina. Com relação à dengue, o Brasil poderia haver concentrado esforços e chamado a elite científica para buscar solução. A física brasileira também tem padrão de fronteira. E, assim, a maioria das outras ciências da natureza. A área de saúde também tem padrão mundial. Idem para as humanidades. O conhecimento científico está disponível. É preciso planejamento, definição de prioridades, programas e políticas. O desafio é integrar ciência, políticas públicas e sistema produtivo. É preciso ter visão de conjunto e selecionar as prioridades. Não estou fazendo fantasia. Fui gestor em várias ocasiões. Selecionava as prioridades e orientava minha ação. Tenho como lema em minha vida profissional “ser dialético na análise e cartesiano na ação”.

CF: Você acha que nesses 12 anos de governo do PT as desigualdades regionais foram reduzidas?

CC: Foram. Primeiro, as políticas de transferência de renda foram fundamentais. Segundo, a educação aumentou a capilaridade, especialmente do ensino superior. Houve também algumas decisões políticas de desconcentrar investimento produtivo, especialmente para o Nordeste. Essas ações foram importantes, mas precisa de um programa de mudança estrutural. Você melhorou pelo lado da demanda. Hoje, as cidades,

mesmo pequenas, têm renda monetária. Tem comércio, agência bancária etc. Eu conheci um Nordeste do escambo. À medida que você fez transferência de renda para a população, o impacto foi impressionante. Mas o futuro tem que pensar em combinar a distribuição de renda com mudanças estruturais. Para mim, a prioridade zero é educação básica de qualidade. Junto com ela precisam ser definidas as prioridades de políticas sociais básicas, infraestrutura e estímulo ao setor produtivo. Precisamos valorizar o uso da tecnologia e o aproveitamento do avanço científico do país. O que vamos fazer com as Plataformas do Conhecimento? Com o navio de pesquisa novo que o Brasil comprou em um convênio entre Ministério de Ciência e Tecnologia, Vale, Marinha e Petrobras? São necessários programas que foquem as necessidades e potencialidades imediatas, com programas que apontem para o futuro. Aí precisa planejamento como base para as definições de prioridades, apontar os caminhos técnicos e políticos.

RFA: Como retomar o crescimento com a falta de indústria, com a educação capenga?

CC: Eu tenho medo de quererem retomar o crescimento via bolha de consumo. Sem investimento, não se sustenta o crescimento. Tanto que não sustentou em 2014. O Tesouro transferiu grandes volumes de recursos para o BNDES e não houve o investimento esperado.

RFA: Ouvindo você, lembro do Celso e penso que é preciso lutar contra tantas coisas! Vocês parecem uns Quixotes. Muita luta, e depois que está tudo andando vem uma mudança política e vai tudo para o chão. Ainda assim, tivemos a sensação de uma breve continuidade de poder.

CC: O PT vai ter que pensar em fazer uma política diferente. E os outros partidos também. Não é uma questão de moralismo, mas a corrupção é inaceitável. Sempre existiu no mundo inteiro, mas não pode ser generalizada, e essa escala é nova. Antigamente, os políticos não roubavam assim. Benedito Valadares morreu com emprego de favor no Banco do Estado de Minas, pois estava em dificuldade financeira, e foi interventor em Minas por 15 anos. Após a construção de Brasília, Israel Pinheiro tentou colocar uma cerâmica para funcionar para viver. Além desses, existem vários outros exemplos. O novo governo, qualquer que seja, tem que sentar e conversar. Tem que pacificar o país. Tem gente tecnicamente preparada no país. A universidade está aí para isso, como espaço independente de educação, ciência e debate. Tem que pensar em

como incorporar a sociedade. Tem que dar condições de moradia digna para a população. Melhorar a mobilidade. Eu conheci a China da bicicleta, mas agora ela produz 26 milhões de carros e vende. Onde vai caber? Vamos ter uma crise mundial do setor automotivo. O Brasil continua concedendo incentivos à indústria automotiva! Apesar de tudo, sou otimista. Acredito no futuro. Temos que continuar lutando por uma sociedade materialmente mais rica, porém, mais humana e mais livre.

CB: Uma questão que lembra Minas e está inserida em todo o pensamento crítico latino-americano é onde está o agente dinâmico privado? Onde está o empresariado? Não precisa ser um schumpeteriano, mas um disposto a participar de um projeto como os projetos que você nos falou. Hoje, essa necessidade do debate por conta da democracia é central, mas também como articular não só os cientistas, que têm soluções técnicas, mas os empresários dinâmicos para pensar os projetos nacionais.

CC: Temos que estimular o empresariado nacional. A empresa estrangeira é importante, mas é complexa. O país precisa manter boas relações com a empresa estrangeira, mas precisa condicionar. A China condiciona, tem que internalizar a pesquisa. Nós internacionalizamos a produção com predominância de empresa estrangeira. Jogamos fora a indústria nacional e estamos vendendo para os estrangeiros a “preço de banana”. A Cemig vendeu agora para os chineses três usinas hidrelétricas. No setor agrário, por exemplo, o Brasil tinha que ter capacidade de ter autonomia na produção de sementes, pois temos uma agricultura altamente moderna, mas quem comanda a genética da agricultura brasileira? Não é o Brasil.

RFA: Como dar a marcha à ré? É difícil. Como foi na informática.

CC: Em 2014, sabe quanto de incentivo foi dado para informática? Mais de 5 bilhões de reais. Pela regra, quem recebe incentivo tem que investir em pesquisa. Mas não tem controle. Eu fui ministro e não consegui. É preciso tempo e determinação. Não é fácil, mas tem que começar. As coisas têm que ser setoriais, mas com visão de conjunto, ou se começa a fazer coisas contraditórias.

CF: Nós temos um inventário de onde está o conhecimento?

CC: Sim, temos. A Capes e o CNPq têm boa base de dados. A Pintec [Pesquisa de Ino-

vação] tem boas informações sobre o setor privado. Se você quiser mobilizar, tem conhecimento que dá para organizar. Agora, tem que reestruturar o planejamento nacional. Não é o antigo planejamento soviético. Planejamento precisa ter objetivos, metas, meios, prioridades, institucionalidade, gestão, acompanhamento e revisão. Um guia para ação, com capacidade de monitorar para corrigir. Tinha que fazer um mapeamento do que é setor produtivo de bens finais, indústria, agricultura, o que são os serviços essenciais. O Brasil tem algumas coisas como o SUS [Sistema Único de Saúde], que é o melhor sistema de saúde pública do mundo, só que é caro, é difícil, é preciso continuar planejando e reestruturando. A reforma da previdência precisa ser feita, tem gente com mais de 100 mil de aposentadorias e pensões, o que é um absurdo. O conhecimento está aí. É preciso construir canais entre a ciência, o governo, empresas e sociedade. Há mais de quarenta anos que o José Alberto vem escrevendo sobre o envelhecimento da população e das consequências sobre a previdência e o sistema de saúde. Ninguém ouviu.

Desenvolvimento para mim é uma combinação da melhoria das condições materiais com inclusão social e liberdade.

CF: Quais são seus interesses acadêmicos agora?

CC: Eu saí da reitoria e fui para o ministério, depois fui para a Inglaterra, fiquei como visitante da London School seis meses e voltei com a cabeça cheia de ideias. Tenho gastado muito tempo como coeditor da revista *Area Development and Policy*, da Regional Studies Association, mas estou indicando minha substituição. Fiquei representando o estado de Minas no Instituto Inhotim, mas já encerrei. Estou escrevendo um artigo agora com a Ann Markunsen, para mostrar arte, cultura e sustentabilidade como paradigma para o bem-estar da humanidade. Não adianta só o PIB, crescimento, progresso técnico para fazer mais arma, para destruir, para matar. Estou seguindo os escritos de Furtado e Amartya Sen sobre o papel da arte e da cultura no desenvolvimento. Mas isso é um atrevimento meu. Vou voltar a concentrar o meu pensamento na relação entre território e desenvolvimento. Como pensar um projeto nacional de desenvolvimento regional para o Brasil. É preciso analisar as tendências regionais da indústria e seus

determinantes, o papel da ciência e tecnologia, o movimento da fronteira agrícola e mineral. É preciso pensar as duas Amazôniaas, a verde e a azul (floresta e plataforma continental), a geopolítica e a integração sul-americana. Não se pode pensar Brasil sem pensar sua integração com a América do Sul. Não dá para pensar um projeto de desenvolvimento do país sem pensar como nós vamos nos arrumar com os vizinhos. Quando o BNDES fez os eixos de integração era só Atlântico. Eu fui um crítico severo disso. Depois criaram a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (Iirsa). E, mais ainda, para pensar a relação entre território e desenvolvimento é preciso incluir também questões como incentivos fiscais, sistema tributário, federalismo.

RFA: O que é desenvolvimento para você?

CC: Eu vou seguir os mestres. Desenvolvimento para mim é uma combinação da melhoria das condições materiais com inclusão social e liberdade. Não é só crescimento. Mas como combinar as dimensões econômica e social com a liberdade. Por isso a crítica do crescimento pelo crescimento, da produção pela produção. Crescer e destruir. Sucateamento e corrida em uma competição política, militar e geopolítica. Precisamos de bons diagnósticos, mas também de planejamento e mobilização política e social. Tudo isto aumenta a responsabilidade da intelectualidade brasileira. Essas são minhas utopias, meus desejos e minhas fantasias. Mas a história nos mostra que muitas utopias se transformam em realidades no futuro. O triste é que não viveremos para ver, porém, quero continuar sonhando.

Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano

Carlos Antônio Brandão (Org.)

Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento e Contraponto Editora, 2018. 312p.

A obra *Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano*, mais recente lançamento da Coleção Economia Política e Desenvolvimento, editada pelo Centro Internacional Celso Furtado de Política para o Desenvolvimento e Contraponto Editora, foi organizada pelo professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur-UFRJ), Carlos Antônio Brandão, e tem o intuito e o mérito de reunir valoroso compêndio sobre o pensamento social crítico desenvolvido na região acerca das teorias e políticas implementadas a partir da criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), em fins da década de 1940.

O livro, composto por oito capítulos de autores da América Latina, permite ao leitor não apenas revisitar as principais contribuições teóricas desenvolvidas na região, bem como refletir quanto ao seu legado e quanto ao desafio de retomar o debate acerca do planejamento e desenvolvimento, considerando o caráter periférico, subordinado e dependente, recolocados e reatualizados no âmbito do processo de neoliberalização.

O contexto de sua publicação guarda relação com questionamentos acerca do papel do Estado nacional, da democracia, da atuação das elites, dos condicionantes e determinantes econômicos, sociais e culturais para o processo de desenvolvimento.

1. Professora adjunta A do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur-UFRJ). Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia - UFU (2007). Mestrado em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas - Unicamp (2011). Doutorado em Planejamento Urbano e Regional pelo Ippur-UFRJ (2016). Estágio doutoral na École des Hautes Études en Sciences Sociales - EHESS, Paris, financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

O momento testemunha ainda o completo abandono da noção de desenvolvimento em termos valorativos a orientar a concretização da ação política e a perda de valores civilizatórios a orientar os pactos societários constitucionais na sociedade brasileira.

A América Latina foi palco de experiências neoliberais que orientaram as políticas e a atuação do Estado e dos mercados, inicialmente no Chile, ainda na década de 1970, e, posteriormente, na década de 1990, a partir do ajuste estrutural imposto aos países latino-americanos pelas agências multilaterais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), sob os parâmetros do Consenso de Washington. Tais experimentações, prefiguradas pelo mercado, como dizia Celso Furtado, eram respostas específicas à reestruturação do capitalismo global, culminado pelo fim do Acordo de Bretton Woods (1944-1973), das crises do petróleo (1973 e 1979), pela elevação da taxa de juros americana (1979) e, conseqüentemente, crise da dívida dos países periféricos nos anos 1980.

Após a década de 1990 ser marcada por líderes neoliberais em diversos países, os anos 2000 testemunharam vitórias de partidos e coalizões de centro-esquerda, que inauguraram um período de centralidade do papel do Estado no planejamento e nas políticas de desenvolvimento. A diversidade das opções políticas na região comportou desde políticas moderadas, como o caso brasileiro, que conciliou a retomada do papel do Estado com a macroeconomia neoliberal (superávit primário, câmbio valorizado e juros elevados), como políticas tidas como revolucionárias, a exemplo da Venezuela e do projeto bolivariano encabeçado por Hugo Chávez.

As transformações políticas regionais se expressaram na intensificação de políticas de integração regional, a partir do aprofundamento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da recusa de adesão à Área de Livre Comércio das Américas (Alca); da criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e as políticas de integração física, expressas na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Concomitantemente às transformações regionais, as mudanças no capitalismo global condicionariam as políticas na América Latina, com a mudança da posição da China na hierarquia mundial, o que, para a região, se expressou pela demanda chinesa às *commodities* agrícolas e minerais, tendo como consequência o reposicionamento dos países na divisão internacional do trabalho, enquanto exportadores de bens primários, aspecto decorrente da macroeconomia das finanças que marca o período.

Após cinco décadas de políticas industrializantes, com destaque para México, Argentina e Brasil, a reprimarização, desindustrialização e a especialização regressiva

foram termos acionados pela literatura econômica crítica para se referir ao aumento do peso dos produtos primários, tanto no Produto Interno Bruto (PIB), como nas pautas exportadoras, o que colocou em evidência a retomada do referencial teórico cepalino para se compreender a realidade latino-americana no âmbito da neoliberalização.

Com o intuito de apresentar o estado da arte do pensamento crítico latino-americano, a obra dispõe os capítulos nos quais seus autores discorrem sobre o legado teórico regional quanto à temática do desenvolvimento; o pensamento estruturalista da Cepal em suas distintas fases; o papel do Estado a partir da visão de Raúl Prebisch; os aspectos críticos quanto ao “nacionalismo metodológico” e o “neoinstitucionalismo”; a posição chinesa na hierarquia mundial e as consequências para a América Latina; a compreensão da realidade latino-americana em contexto pós-neoliberal; as mudanças na geopolítica mundial e a inserção internacional brasileira; e por fim, mas não menos importantes, os desafios e os limites teóricos, metodológicos e conceituais da produção intelectual crítica acerca do pensamento histórico-estrutural em relação às inusitadas transformações do capitalismo do século XXI.

O primeiro capítulo, intitulado “As trajetórias intelectuais do debate sobre desenvolvimento na América Latina”, traz a contribuição de José Luís Fiori, professor titular do Instituto de Economia da UFRJ. O capítulo reúne passagens de diversas contribuições acadêmicas em diferentes momentos da produção científica do autor, nas quais se dedicou a compreender a trajetória do pensamento latino-americano acerca do desenvolvimento. Apresenta o debate a respeito do Estado e do desenvolvimento na América Latina enquanto um conceito datado do pós-Segunda Guerra Mundial, em que, sob hegemonia dos Estados Unidos, os países da região iniciaram a reflexão teórica e a ação política centradas na natureza e na eficácia do Estado para promover a superação do atrasado, o crescimento econômico e o desafio da modernização de suas sociedades e economias nacionais, de maneira a romper com a ortodoxia liberal que apregoa o livre mercado.

O momento foi profícuo para o debate e o reposicionamento político e teórico quanto ao papel do Estado em decorrência das contribuições keynesianas, que revolucionaram o pensamento econômico em escala internacional; o processo de descolonização e constituição de novos Estados nacionais; e a disputa bipolar hegemônica entre os Estados Unidos, capitalista e a União Soviética, socialista. Esses processos contribuíram para o surgimento das teorias do desenvolvimento e da ideologia do de-

envolvimentismo, ideologia que “justificava, compreendia e ao mesmo tempo legitimava a descoberta e consciência de que o mundo era terrivelmente desigual”, porém, tal desigualdade seria superável, desde que o Estado fosse capaz de promover o crescimento de suas economias nacionais e superasse o atraso entre os países. O Estado não apenas deveria intervir no curto prazo, controlando o ciclo de negócios, como também no longo prazo, através do planejamento.

Contribuição ímpar foi dada pela Cepal, instituição criada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1947, que se tornou um *think tank* das políticas de desenvolvimento da região. A partir da matriz teórica estruturalista, identificou no intercâmbio desigual entre centro e periferia as razões do atraso latino-americano e, ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1970, seus textos clássicos e conceitos como subdesenvolvimento, heterogeneidade estrutural e estilos de desenvolvimento orientaram os processos de industrialização, com forte intervenção estatal.

As críticas ao pensamento estruturalista da Cepal viriam a partir da constatação de que o processo de industrialização não lograra superar o subdesenvolvimento, o atraso, a desigualdade entre os países ricos e pobres. As contribuições da “Teoria da Dependência”, de viés marxista, apontaram o imperialismo como fator bloqueador insuperável da condição de subdesenvolvimento, a despeito da intervenção estatal e da industrialização. Para tanto, seria advogada a ruptura revolucionária e socialista. A chamada escola da dependência viria a identificar que não se tratava apenas da existência de uma burguesia anêmica, atrofiada, pouco revolucionária e schumpeteriana, mas de uma burguesia cujos interesses de classe e coalizões de poder derivavam da forma particular de inserção em um processo de desenvolvimento movido pela acelerada internacionalização de seu mercado interno. A expressão “burguesia associada” e “desenvolvimento dependente” sintetizariam esse processo.

De acordo com Fiori, a derrota do pensamento crítico latino-americano deriva não apenas da imposição das políticas neoliberais em relação à crise estrutural que ocorre a partir da década de 1980, mas da incapacidade de o pensamento estruturalista e marxista se posicionarem teórica e politicamente no que concerne às mudanças no capitalismo global que implicaram no desmantelamento da estratégia e das instituições desenvolvimentistas. O autor enfatiza que “sua derrota perante a avalanche neoliberal foi sobretudo política, mas foi também resultado de algumas fragilidades e inconsistências teóricas”.

As contribuições da “Escola de Campinas”, também abordadas no texto, dedicaram-se ao caráter endogenista do capitalismo tardio. Ao se voltar para os aspectos internos do subdesenvolvimento, essa corrente se opunha à ideia de falta de completude da acumulação capitalista dependente e enfatizava o dinamismo interno e os ciclos endógenos de acumulação. Colocava em segundo plano analítico, portanto, o conceito de periferia e as restrições externas.

Fiori alega o caráter mais pragmático do que teórico do debate sobre Estado e desenvolvimento da América Latina, que se orientou mais por responder aos problemas e desafios imediatos, do que a uma estratégia de longo prazo, assim como alerta para a necessidade de se compreender as transformações que derivam da globalização e seu impacto na periferia do sistema mundial, considerando simultaneamente as mudanças monetárias e financeiras, os caminhos da centralização do capital e o processo de concentração de poder militar e política da potência imperial hegemônica, os Estados Unidos. Conforme o autor, tal proposta metodológica das mudanças do sistema mundial desenha uma agenda de pesquisa de natureza histórica, em que o problema do desenvolvimento desigual do capitalismo reaparece estreitamente vinculado à competição entre os Estados pelo poder e pela riqueza mundial.

Este capítulo, que inaugura o livro, tem o mérito de nos apresentar de maneira sucinta a história do pensamento crítico latino-americano, suas principais contribuições e desafios que, ao serem superados, tornam ainda mais profícuas as contribuições dessas correntes de pensamento para se compreender o capitalismo periférico no contexto de neoliberalização.

O segundo capítulo, contribuição de Ricardo Bielschowsky, professor do Instituto de Economia da UFRJ, analisa o pensamento estruturalista da Cepal, ao longo de seus cinquenta anos, enfatizando os diferentes momentos históricos em que a instituição se propôs a responder aos desafios de engendrar o processo de desenvolvimento na região, pela via do planejamento, industrialização e reformas estruturais.

Os textos cepalinos seminais, de fins dos anos de 1940 e início da década de 1950, apresentam uma análise crítica às teorias das vantagens comparativas ricardianas, destacando as razões pelas quais tal arcabouço é incompatível com as possibilidades de desenvolvimento dos países periféricos. A análise centro-periferia permite identificar discrepâncias na forma de propagação do progresso técnico entre os países, razão pela qual o livre comércio não se mostra benéfico para a totalidade do sistema

internacional. Ao apontar a deterioração dos termos de troca e a vulnerabilidade externa que acomete os países periféricos na relação com os países centrais, especializados em produtos manufaturados, e consequente crise em balanço de pagamento, Raúl Prebisch se dedicaria a diagnosticar as relações centro-periferia e a advogar o papel do Estado na orientação do processo de industrialização.

Durante a década de 1960, a instituição viria a apontar as “reformas para desobstruir a industrialização” e a necessidade de integração regional. Nesse período é reafirmado o caráter histórico-estrutural de suas análises, uma vez que são explicitados os aspectos e as características que determinam a condição de subdesenvolvimento (estrutura agrária, tributária, distribuição de renda, estrutura do mercado de trabalho, razões estruturais da inflação etc.). Destaca-se a elaboração, no período, da noção de heterogeneidade estrutural: do convívio de setores modernos, de elevada produtividade e rápida propagação de progresso técnico e voltados para o mercado externo; com os setores arcaicos, de baixa produtividade e lenta propagação do progresso técnico, voltados ao mercado interno.

Ressalta-se que a heterogeneidade estrutural, antes reservada às análises setoriais, se expressará nas demais dimensões da sociedade periférica, como mercado de trabalho, distribuição da renda, ocupação territorial, formas de atuação do Estado, entre outras, o que confere validade ao termo para se apreender as condições de reprodução do subdesenvolvimento espacialmente. As reformas propostas pela Cepal, a serem implementadas pelo Estado, tinham como objetivo dar sustentação ao processo de industrialização, visto que, sem as alterações estruturais necessárias, as condições de subdesenvolvimento apenas seriam recompostas, apesar do crescimento econômico e da industrialização.

Nos anos 1970, a consolidação da inserção internacional dependente, tecnológica, produtiva e financeira, e a insuficiente base exportadora, levam a Cepal a formular a concepção de estilos de desenvolvimento, que enfatiza as relações entre estruturas produtivas e de poder. Apregoa ainda a necessidade de promover a industrialização que responda ao mercado interno e à exportação. Caberia ao Estado o papel de viabilizar o estilo de desenvolvimento que levasse à homogeneidade social e ao fomento das exportações industriais.

Ao longo dos anos 1980, com a crise fiscal e financeira que acomete a região, em decorrência das transformações no capitalismo global, a Cepal viria a tratar da neces-

cidade de se promover os ajustes estruturais mantendo o crescimento econômico, em oposição aos choques ortodoxos. Seria necessário ainda o combate à inflação, o que não ocorreria sem custos sociais. Caberia ao Estado renegociar a dívida para promover condições de crescimento econômico. Já a década de 1990 testemunha o ajuste estrutural neoliberal nos países latino-americanos, que culmina na especialização primário-exportadora, a partir da abertura comercial e financeira. As condições de transformação da estrutura produtiva se tornam ainda mais limitadas, assim como se aprofundam as desigualdades sociais internas e entre os países centrais e periféricos. A Cepal propõe a competitividade sistêmica e a necessidade de o Estado implementar políticas de fortalecimento da estrutura produtiva com equidade.

Ao longo de cinquenta anos de existência da instituição, ressalta-se a preocupação em se posicionar criticamente em termos teóricos, ainda que devesse preservar seu caráter político de órgão das Nações Unidas, o que restringe determinados posicionamentos, tratados por Fiori no capítulo anterior. Ainda assim, a Cepal atuou de maneira inovadora enquanto *think tank* das ações políticas regionais e permitiu profícuas reflexões acerca do papel do Estado e do modo como condicionantes internos e externos produzem as condições em que se promove o processo de desenvolvimento e a superação do subdesenvolvimento.

O capítulo 3, de autoria de Victor Ramiro Fernández e Emilia Ormaechea, respectivamente professor e pesquisadora da Universidade Nacional do Litoral (Argentina), analisa o pensamento de Raúl Prebisch acerca do papel e da natureza do Estado latino-americano ao longo de sua obra. Uma vez que, para o pensamento estruturalista da Cepal, ao Estado é guardado o papel de planejar, orientar e promover o processo de industrialização, resta compreender que tipo de Estado se constituiria para responder a tal tarefa. Apesar da centralidade assumida pelo Estado na proposta de Prebisch, sua concepção era carente quanto à natureza do Estado periférico, assim como quanto ao modo pelo qual o Estado, através do impulso para a industrialização, acabava por reproduzir, ao invés de reverter, a situação periférica.

Os autores identificam, portanto, duas concepções de Estado ao longo de sua produção teórica. Já nos primeiros anos na Cepal (1949-1963), o Estado deixa de ser concebido ex ante, como uma ferramenta estratégica no planejamento do desenvolvimento, para ser visto como um ator cujo envolvimento funcionava como um gerador e não um reversor dos problemas que impediam a continuidade da industrialização. Con-

forme os autores, se inicialmente Prebisch concebia o Estado de maneira otimista, enquanto apto a manejar os instrumentos capazes de promover o processo de industrialização, ao longo de sua produção intelectual emerge o descontentamento quanto à forma de atuação do Estado, quando Prebisch deixa de se orientar por correntes teóricas neoclássicas e keynesianas quanto ao papel do Estado e passa a considerar o processo histórico-empírico, contrapondo o Estado em termos normativos ao Estado que efetivamente emerge do processo de industrialização.

Os autores denunciam na concepção de Prebisch sobre o Estado a ausência da natureza específica do Estado periférico, visto que o autor critica sua forma de atuação em relação ao modo como ele deveria atuar, mas não considera o Estado enquanto relação social. Segundo eles, em Prebisch não estariam plenamente assumidas as relações de poder que emergem das relações de produção, que no caso se configura enquanto dependente, periférica e subordinada, aspectos que conferem ao Estado periférico formas distintas em relação aos Estados centrais.

Portanto, ao mesmo tempo que a matriz de atores, suas estratégias, seus interesses e suas formas de comportamento constituem o aparelho estatal, suas especificidades passam a constituir um elemento essencial para entender as (in)capacidades do Estado periférico latino-americano para buscar soluções aos travamentos do processo de acumulação engendrados a partir dessa matriz, dessas relações e desses comportamentos.

A contribuição do capítulo está em sua capacidade de fazer dialogar o pensamento de Prebisch quanto ao papel do Estado, técnico e normativo, com o caráter relacional do Estado presente em autores como Poulantzas e Jessop, de matriz marxista, de maneira a ressaltar que as condições da reprodução material das diversas formações socioeconômicas terão implicações políticas, na forma de relação entre as classes, dominantes e subalternas, e no modo como o Estado expressa e reproduz essas relações. Nesse sentido, indagam sobre as conexões entre a natureza do Estado capitalista e a natureza do Estado periférico.

O capítulo 4 traz a contribuição de Carlos Aguiar de Medeiros, professor titular do Instituto de Economia da UFRJ, e é intitulado “O processo de desenvolvimento econômico: anotações críticas ao ‘neoinstitucionalismo’ e ao ‘nacionalismo metodológico’”, discute o neoinstitucionalismo de Douglass North, em que este desenvolve uma teoria econômica das instituições baseadas em interpretações históricas

de como os mercados foram eficientemente regulados nos países ocidentais; e o nacionalismo metodológico, que atribui aos fatores nacionais o sucesso no processo de desenvolvimento.

O neoinstitucionalismo alega que as diferenças de desenvolvimento e progresso entre os países decorreriam do desenvolvimento das forças de mercado. Países desenvolvidos consolidaram de maneira eficiente os seus mercados e constituíram instituições capazes de permitir a livre ação das forças de mercado. Por outro lado, os países subdesenvolvidos apresentam incompletudes e falhas na consolidação dessas forças, o que constringe a livre atuação das forças de mercado e faz persistirem instituições que obedecem a uma racionalidade de grupos políticos não competitivos encastelados no Estado.

Com relação ao nacionalismo metodológico, o autor chama a atenção para o fato de diversos autores justificarem o desenvolvimento pelas condições nacionais, pela forma de atuação do Estado nacional, pelas estratégias desses Estados e pelo modo como internamente determinado país implementou suas políticas de desenvolvimento. Logo, países desenvolvidos apresentaram Estados fortes, capazes de planejar, implementar estratégias e levar a cabo políticas de longo prazo passíveis de promover o crescimento econômico e mudanças estruturais que levaram ao seu sucesso. Já nos países subdesenvolvidos, seus Estados nacionais não lograram promover condições estruturais geradoras do processo de desenvolvimento.

A crítica de Medeiros ao primeiro referencial teórico, o neoinstitucionalismo, deriva do fato de o processo evolutivo em direção ao desenvolvimento não depender apenas da implementação de instituições favoráveis aos mercados. Ao mesmo tempo, o pressuposto de que as instituições possam ser transpostas ou replicadas entre sociedades variadas não se confirma, uma vez que normas de conduta, valores e comportamentos informais são decisivos na formação das instituições. A busca por tentar adequar as instituições dos países considerados atrasados àquelas consideradas favoráveis aos mercados não garante a realização do processo de desenvolvimento.

Com relação ao nacionalismo metodológico, a argumentação crítica é centrada na incapacidade dessa abordagem considerar em suas análises os aspectos externos, as condições geopolíticas, a posição na divisão internacional do trabalho e as relações de poder que dela derivam e, conseqüentemente, as implicações nas formas de atuação do Estado e no modo como se culmina o processo de desenvolvimento nesses países.

O autor enfatiza que não basta apenas considerar as condicionantes históricas internas dos países, mas deve-se analisar como isso se estabelece em um quadro que leve na devida conta a história do capitalismo global.

As transformações na hierarquia global em decorrência da posição da China e os rebatimentos para a América Latina são discutidos no capítulo 5, intitulado “Ascensão da China e a América Latina: estratégias de internacionalização, recursos naturais e limites econômicos e políticos ao desenvolvimento”, de Eduardo Costa Pinto, professor do Instituto de Economia da UFRJ, e Marcos Antonio Macedo Cintra, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Conforme os autores, após duas décadas de neoliberalismo na América Latina, os países da região testemunharam taxas de crescimento elevadas, que coincidem e se justificam em parte pela ascensão da economia chinesa, demandante de produtos agrícolas e minerais, nos quais se especializaram os países do continente, após a valorização cambial e as políticas de juros elevados que marcaram as décadas de 1990 e 2000.

Além de compradora de produtos primários, a China ampliou sua participação na região, tanto pelos Investimentos Diretos Externos, como pelo crédito, ao promover a internacionalização de capital, com o interesse de garantir o fornecimento de minerais metálicos, petróleo e soja no longo prazo. Dando continuidade ao processo de internacionalização de capital, a China reagiu à crise de 2008 a partir do fortalecimento das relações com o entorno asiático e da implementação da Rota da Seda.

Os autores apresentam os aspectos macroeconômicos e as reformas de Estado que marcaram o crescimento e a inserção internacional chinesa, a partir de fins da década de 1970, sob o comando do Partido Comunista Chinês. Os mais recentes desafios do governo chinês, que se configuram nos pilares de seu planejamento estratégico, são promover o crescimento econômico concomitante ao provimento de bens públicos universais, o desenvolvimento de uma rápida urbanização e uma industrialização com menor impacto sobre o meio ambiente e a ampliação da renda e do consumo da população.

O que se verifica na relação com a América Latina é o crescimento da região em decorrência do que os analistas chamam de “efeito-China”, o crescimento econômico gerado pelo aumento da demanda por bens primários e o aumento do preço desses bens. Somam-se a isso as obras de infraestrutura que promoveram a competitividade das economias primário-exportadoras no escoamento de seus produtos. A China, por sua vez, não apenas se consolida como fornecedora de bens manufaturados, como se

configura atualmente em importante investidora em projetos de infraestrutura na região, tanto participando de novos investimentos, como adquirindo ativos de projetos em operação, em consonância com o processo de financeirização.

As relações entre China e América Latina se apresentam como um desafio aos países da região, uma vez que se pautam na especialização primário-exportadora, restringendo as possibilidades de diversificação da estrutura produtiva e repondo as condições centro-periferia, agora sob a hegemonia de uma potência periférica que desafia a hierarquia global. Tal aspecto reafirma a potencialidade do pensamento de Prebisch para a análise do capitalismo contemporâneo, e impõe o desafio de se incorporar os determinantes financeiros desse processo.

No capítulo 6, intitulado “A nova fase de desenvolvimento do capitalismo, para além do neoliberalismo, e a América Latina”, Sérgio Ordóñez, professor de Economia da Universidade Nacional Autónoma do México (Unam), discute sobre o novo ciclo do desenvolvimento do capitalismo, o capitalismo do conhecimento, “assumindo-o como uma nova estrutura social que consiste em uma nova base tecnológico-produtiva, cuja dimensão espacial é a globalização”, e sua relação com a neoliberalização, enquanto trama socioespacial e institucional de ação de sujeitos concretos. Tal entendimento permitirá compreender a crise neoliberal e as políticas que foram implementadas na região, a partir da eleição de governos progressistas. O autor analisa, a partir da adoção do referencial teórico marxista, em que medida esses governos se constituíram em alternativas ao neoliberalismo; e quais os requisitos socioespaciais e institucionais, assim como as contribuições do pensamento latino-americano, para o avanço de vias de desenvolvimento pós-neoliberal.

Considerando os aspectos econômicos e políticos, com ênfase nos conceitos de bloco histórico, vias de desenvolvimento e hegemonia, o autor discute tanto a virada neoliberal na região, a partir da década de 1970, como a crise do neoliberalismo que deve ser analisada à luz da nova ordem mundial e do papel da economia chinesa nesse contexto. A convivência de políticas condizentes com o processo de neoliberalização, como abertura comercial e financeira, privatização e parcerias público-privadas, com políticas que enfatizaram o papel do Estado em áreas como infraestrutura e políticas sociais, colocam em questionamento a alegação de que tais vias se configuram em pós-neoliberais, dada a reprimarização das economias do continente na divisão internacional do trabalho e do processo de financeirização em curso.

As rupturas constitucionais testemunhadas na América Latina em contraposição aos governos progressistas, a exemplo de Honduras (2009), Paraguai (2012) e Brasil (2016), assim como processos eleitorais que recolocaram grupos neoliberais no poder, revelam as contrarreações por parte da direita e da extrema-direita, o que evidencia a imprescindibilidade de se compreender o momento histórico e as possíveis vias de desenvolvimento para a região, dado o modo como se expressam os conflitos de classes no continente.

Bernardo Campolina, professor da Faculdade de Economia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), no sétimo capítulo intitulado “Mudanças na ordem geopolítica internacional e a inserção do Brasil”, analisa a inserção do país na nova ordem econômica internacional sob as mudanças geopolíticas contemporâneas. O autor discute os arcabouços teóricos que orientam as relações internacionais, com ênfase nos fundamentos do poder que estruturam os Estados nacionais – poder territorial, político, econômico, monetário, científico e ideológico, sob os quais os países buscam exercer a hegemonia e o *soft power*. Além disso, analisa a estrutura do poder mundial que emerge no pós-segunda Guerra Mundial e o papel dos Estados Unidos e da União Soviética sob suas zonas de influências e a crise nos sistemas centrais, com o fim do sistema soviético e a crise dos padrões estabelecidos pelo Acordo de Bretton Woods. O neoliberalismo emerge a partir dos anos 1970, inicialmente no laboratório que se mostrou o Chile de Pinochet e, posteriormente, como condicionante aos ajustes estruturais nos demais países periféricos após a crise da dívida.

O processo de neoliberalização imposto aos países em crise, ao longo dos anos 1990 nos países latino-americanos, levou à reprimarização das pautas exportadoras, à desindustrialização da estrutura produtiva, à financeirização de suas economias e ao enfraquecimento do Estado enquanto agente protagonista das políticas públicas. A resposta na década seguinte seria a vitória de diversos governos de esquerda e centro-esquerda que, apesar de não terem sido capazes de promover mudanças estruturais mais profundas, se contrapuseram aos ditames neoliberais e reposicionaram o papel do Estado.

Por parte dos países centrais, a crise do *subprime* nos Estados Unidos, que se expressou na Europa como crise da dívida dos Estados, cobra o preço da desregulamentação financeira e do baixo crescimento econômico persistente. Coube aos Estados nacionais salvarem os países centrais diante da crise, com destaque para os Estados

Unidos, baluarte do neoliberalismo. Por sua vez, a transição para uma ordem multipolar decorrente da ascensão asiática, com destaque para Japão, Coreia do Sul e, sobretudo, China, que, a partir de reformas econômicas e institucionais comandadas pelo Partido Comunista Chinês, emerge como centro industrial e financeiro dinâmico importante na hierarquia do sistema. Ainda, desafia a geopolítica internacional o posicionamento da Rússia, que contraria a União Europeia e os Estados Unidos e busca recuperar a hegemonia em sua zona de influência, assim como os países da América Latina, que, ao longo dos anos 2000 e 2010, buscaram novas orientações em sua política externa, fortalecendo a cooperação sul-sul, com destaque para África e a própria América Latina.

Novos vínculos multilaterais reduziram o peso relativo dos EUA nos destinos regionais, como o Mercosul, Unasul e o Grupo dos 20 (G-20). A busca por maior relevância internacional nos fóruns decisórios, como no Conselho de Segurança da ONU, a participação de Missões de Paz, a exemplo do Haiti, e a assunção de um papel de mediador em conflitos internacionais, como na negociação com o Irã, marcou o posicionamento do Brasil no tabuleiro internacional nas primeiras décadas do século XXI.

Entretanto, o processo de desindustrialização, a reprimarização da pauta exportadora e a relação com a China reposicionam o país enquanto exportador de produtos primários e importador de manufaturas e constrange sua agenda externa. A descoberta das reservas do pré-sal, por sua vez, abriu a possibilidade para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação como motores do desenvolvimento. Apesar disso, aumentou as pressões geopolíticas internacionais na região, e muito especificamente sobre o Brasil, o que tem se expressado na instabilidade política. O capítulo apresenta reflexões importantes para o período que se inaugura, com destaque para o período pós-2016 e as eleições de 2018 no Brasil.

Carlos Antônio Brandão, Victor Ramiro Fernández e Gabriel Brondino, este da Universidade Nacional do Litoral, brindam o leitor com o oitavo capítulo do livro, “Retomar e renovar o pensamento crítico histórico-estrutural em face das transformações capitalistas do século XXI”, transformações essas amplamente discutidas nos capítulos anteriores. Os autores enfatizam a tradição crítica e o legado inovador que marca o pensamento social latino-americano, independente, original e crítico, capaz de questionar o pensamento hegemônico dos países centrais e analisar a realidade latino-americana desde a perspectiva periférica, considerando as especificidades de

um passado colonial, escravocrata, inserido internacionalmente de maneira dependente e subordinada.

As noções e concepções do pensamento cepalino – sistema centro-periferia, deterioração dos termos de troca, vulnerabilidade externa, heterogeneidade estrutural, estilos de desenvolvimento, industrialização e o papel do Estado, e reformas estruturais – permitiram compreender o subdesenvolvimento enquanto manifestação específica do capitalismo na periferia, dadas suas condições histórico-estruturais. Tal compreensão supera explicações e diagnósticos centrados no pensamento econômico ortodoxo, liberal e desenvolvido nos capitalismos centrais, permitindo uma elaboração teórica e política que considerasse os aspectos sociais, econômicos, políticos e ideológicos que marcam as formações socioeconômicas latino-americanas.

A ruptura paradigmática, metodológica e ideológica permitiu a consolidação de um pensamento que articula múltiplas escalas e múltiplos determinantes do processo de subdesenvolvimento para, a partir dessa compreensão, promover diagnósticos e políticas inovadoras. Os desafios ao pensamento latino-americano passam por incorporar em sua agenda i) a necessidade de se resgatar a interpretação centro-periferia, considerando a nova ordem mundial, o papel da China na dinâmica econômica global e as implicações desses processos nas múltiplas escalas de poder; ii) o processo de financeirização que impõe constrangimentos não apenas ao capital industrial e ao setor produtivo das economias, mas também ao papel do Estado no protagonismo de políticas públicas emancipatórias; iii) a necessidade de considerar as relações de classe e frações de classe tanto interna aos países quanto seus vínculos com os agentes dominantes externos; e iv) os aspectos relacionados à questão ambiental, que colocam em questionamento a própria inserção internacional assumida pelos países latino-americanos a partir da década de 1990.

Entendemos que este livro pode contribuir para debates prementes neste momento em que mergulha o Brasil e a América Latina, em que as reformas estruturais advogadas pelo pensamento cepalino ainda em suas primeiras décadas, e não realizadas, somam-se aos constrangimentos impostos pelo processo de neoliberalização. Tais aspectos agudizam a fratura socioeconômica, espacial, política e ideológica que se expressa na heterogeneidade estrutural que marca o continente, para além da esfera da produção: na ocupação dos territórios, na representatividade das classes e grupos subalternos enquanto sujeitos políticos, no acesso aos direitos constitucionais, ao fundo público etc.

A destituição de parcela da população das mínimas condições civilizatórias que a permita atuar como sujeito político impõe aos pensadores críticos latino-americanos o reconhecimento da validade e atualidade das questões levantadas a partir de meados do século XX, com o pensamento histórico-estruturalista da Cepal e outros reunidos nessa obra, o que nos impele a resgatar de maneira central a superação do subdesenvolvimento como projeto a ser perseguido, apesar do distanciamento à sua consolidação e ao cerceamento a que estamos sendo submetidos. Ressalta-se, portanto, a busca incansável por um projeto soberano e democrático como o seu maior legado.

O Centro, sua criação e evolução

O Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, fundado em 22 de novembro 2005, tem a missão precípua de participar e enriquecer o debate sobre estratégias para o desenvolvimento, especialmente o do Brasil e da América Latina, seguindo a linha de pensamento do seu patrono, Celso Furtado.

Sua criação constitui justa homenagem à memória de um dos maiores economistas do século XX. Intelectual e homem público, Furtado transformou-se em referência mundial na luta contra o subdesenvolvimento. Por mais de meio século sua produção intelectual exerceu uma extraordinária influência na formação da consciência crítica na América Latina. A ele se deve a compreensão de que as estruturas de poder e de produção precisam ser modificadas para que o desenvolvimento possa romper a lógica da dependência e da concentração de riqueza. As assimetrias apontadas por Furtado desde o final dos anos 1940, entre as nações e dentro de cada nação, foram acentuadas pelas novas condições do capitalismo mundial. A agenda do desenvolvimento supõe permanente adequação às transformações ocorridas na economia e nas sociedades nas últimas décadas. Mas persiste o desafio de construir as instituições incumbidas de conciliar os impulsos criativos da ação privada com os princípios republicanos de igualdade e liberdade. Esse era o sonho de Furtado e é a tarefa do Centro que leva seu nome.

Atividades

A programação do Centro é elaborada pela diretoria em consonância com o Conselho Deliberativo, aprovada na Assembleia Geral dos sócios e patrocinada pelos Associados Patronos. A temática é diversificada e abrange o desenvolvimento em suas diversas concepções, passando pelos estudos da economia, das políticas sociais, do desenvolvimento regional, da industrialização, da integração sul-americana, da economia internacional, e, propriamente, das análises sobre o pensamento e obra de Celso Furtado, cujo acervo bibliográfico está todo catalogado e aberto ao público na Biblioteca Celso Furtado.

As atividades acadêmicas têm se concentrado em seminários, mesas-redondas e congressos. Resumidamente, em 13 anos o Centro organizou:

- 52 seminários e palestras com professores do Brasil e do exterior, sobre temas como Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, “Qual Desenvolvimento?”, Cidades Médias; Integração sul-americana; Comunicações e novas mídias; Saúde e desenvolvimento; China e relações Sul-Sul.

- 5 ciclos de conferências, entre os quais “O Pensamento de Celso Furtado” e “Transformações recentes do capitalismo contemporâneo”.
- 9 congressos internacionais de grande porte.
- 5 pesquisas documentais: “Memórias das instituições do Desenvolvimento: o BNDES: 1) O papel do BNDE na industrialização do Brasil; 2) Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1950-1980; 3) Entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo 1982-2004” (4 vol. publicados); “A inflação”; “A Integração sul-americana”; “Os Boêmios cívicos – a Assessoria Econômica de Vargas”; “A Sudene de Celso Furtado”.
- 11 cursos, ministrados em diversas cidades brasileiras, em parceria com universidades e instituições acadêmicas.
- Curso “Macroeconomia e desenvolvimento”, realizado em mais de vinte cidades, em parceria com o IPEA, governos estaduais, agências de fomento.
- 36 bolsas de estudo de mestrado e doutorado em parceria com o Banco do Nordeste.

Publicações

O Centro edita, semestralmente, a revista acadêmica *Cadernos do Desenvolvimento*, dedicada ao debate interdisciplinar sobre o desenvolvimento. Em versão impressa e virtual, com site próprio, a publicação traz artigos acadêmicos inéditos, resenhas, e ao menos uma longa entrevista com um intérprete do desenvolvimento no Brasil ou no exterior. Também edita números especiais da revista *Memórias do Desenvolvimento*, que são voltados para documentos históricos e pesquisas sobre instituições financiadoras do desenvolvimento no país. A consistente produção editorial contempla ainda três coleções: *Pensamento Crítico* divulga seus próprios projetos de investigação e pesquisa, essencialmente em e-books, em parceria com a Editora Folio Digital; em coedição com a Editora Contraponto, além de diversos livros avulsos, a coleção Arquivos Celso Furtado traz a público textos inéditos do acervo pessoal de Celso Furtado; e *Economia Política e Desenvolvimento* vem republicando obras clássicas há muito esgotadas ou de grandes nomes atuais da economia política e do desenvolvimento. Também edita vários livros considerados seminais para o estudo do desenvolvimento, como *Brasil, sociedade em movimento*. Esta obra, que comemorou, em 2015, os 10 anos de atividades do Centro Celso Furtado, é uma coletânea de 45 artigos de pesquisadores nacionais e internacionais, que refletem sobre os obstáculos, as aspirações e reivindicações do modelo de desenvolvimento brasileiro.

Site e redes sociais

O Centro Celso Furtado mantém três sites: o do Centro, o da Biblioteca Celso Furtado e o da revista *Cadernos do Desenvolvimento*. 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 dos parceiros, como o Clube de Engenharia (Engineering Club); e a Escola de Sociologia e Política de São Paulo (School of Sociology and Politics of São Paulo), da Rede de Cidades Médias, o da Rede de Desenvolvimento, o do Procondel (site de pesquisa documental da Sudene) etc.

CENTRO CELSO FURTADO

Av. Rio Branco, 124 – sala 1304, 13º andar
Edifício Edison Passos, Centro – 20040-001
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

METRÔ: Carioca / VLT: Sete de Setembro/Colombo
TELEFONE: 55 21. 2178-9540
E-MAIL: centro@centrocelsofurtado.org.br
HORÁRIO: de 2ª a 6ª, de 10h às 13h e de 14h às 18h

www.centrocelsofurtado.org.br
www.bibliotecacelsofurtado.org.br
www.cadernosdodesenvolvimento.org.br



CURTA NOSSA PÁGINA:
www.facebook.com/centrocelsofurtado



SIGA-NOS:
www.twitter.com/centrocfurtado



ACESSE NOSSO CANAL:
www.youtube.com/user/CentroCelsoFurtado1

The Center, its creation and its evolution

The International Celso Furtado Center for Development Policies was inaugurated on November 22 2005, and its principal mission was to take part in and help enrich the debate regarding different strategies for development, in line with the views of its patron Celso Furtado, and especially that of Brazil and Latin America.

The Center's creation represented an important tribute to the memory of one of the most important economists of the 20th Century. Both an intellectual and a public figure, Furtado became a worldwide reference in the struggle against underdevelopment. For over fifty years, his intellectual output exerted an extraordinary influence on the shaping of a critical conscience in Latin America. We owe him our understanding of the fact that structures of power and production need to be modified in order to enable development to break with the logic of dependence and the concentration of wealth. The asymmetries highlighted by Furtado from the late 1940s on, between nations and within nations, were accentuated by the new conditions imposed by global capitalism. The development agenda assumes there to be on-going adaptations to the transformations that have taken place in the economy and in society in recent decades. However, the challenge remains to build the institutions entrusted with reconciling the creative impulses of private initiative with the republican principles of equality and liberty. This was Furtado's dream and the task that the Center that bears his name has taken upon itself.

Activities

The Center's program has been compiled by its Board of Directors in conjunction with the Deliberative Council, with the approval of the General Assembly, and is being sponsored by its Associate Patrons. The thematic is diverse and encompasses the development in its diverse conceptions, through, for instance, economics, social policies, regional development, South American integration and international economics studies, and also on the works and ideas of Celso Furtado, whose bibliographic archives have been fully catalogued and are available to the public.

Academic activities are focused on seminars, roundtables and conferences. Briefly, in 13 years, the Centre organized:

- *52 seminars and lectures with Brazilian and international teachers on topics such as Regional Development and Environment; Middle Cities; South American integration; Communications and New Media; Health and development; China and South-South relations.*
- *5 conference cycles, including "The Celso Furtado Thought" and "Recent transformations of contemporary capitalism."*
- *9 major international congresses.*
- *5 documentary research: "Memories of development institutions: the BNDES: 1) The role of the BNDE in Brazilian industrialization; 2) Golden developmentalism years: 1950-1980; 3) Between developmentalism and neoliberalismo: 1982-2004 "(4 vol published); "Inflation"; "The South American integration"; "Boêmios Cívicos - the Economic Advisory of Vargas"; "The Celso Furtado's SUDENE".*
- *11 courses, taught in several Brazilian cities, in partnership with universities and academic institutions.*
- *Course "Macroeconomics and development" held in more than twenty cities in partnership with IPEA, state governments and development agencies.*
- *Concession of 36 master's and doctoral scholarships in partnership with the Banco do Nordeste.*

Publications

The Center publishes a six-monthly academic magazine entitled *Cadernos do Desenvolvimento* (Development Journal), which specializes in the interdisciplinary debate on the subject of development. With printed and virtual editions and its own website, this publication offers readers previously unpublished academic articles, reviews and at least one full interview with a proponent of development in Brazil or abroad.

Special editions of the academic magazine *Memórias do Desenvolvimento* (Memories of Development) deal with historical documents and research into the institutions that fund development in Brazil. The Center also has a regular editorial output in the form of three special collections: *Pensamento Crítico* (Critical Thinking), which publishes its own investigative and research projects, jointly published with *Folio Digital*; with *Editora Contraponto*, *Arquivos Celso Furtado* (The Celso Furtado Archives) which brings to light previously unpublished texts from Celso Furtado's personal archives; and *Economia Política e Desenvolvimento* (The Political Economy and Development), which re-publishes classic works which have disappeared from the shelves, or that by great authors of the present day and that deal with the political economy and development.

Also publish a number of books considered to be seminal to the study of development, such as *Brasil, sociedade em movimento* (Brazil, a society on the move). This work, which in 2015 commemorated ten years of the Celso Furtado Center's activities, is a collection of 45 articles by national and international researchers who reflect on the obstacles, the aspirations and the demands of the Brazilian development model.

Website and social networks

The Celso Furtado Center has three websites: that of the Center itself, that of the Celso Furtado Library and that of the *Cadernos do Desenvolvimento*. 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 activities partners, such the *Clube de Engenharia* (Engineering Club); *Escola de Sociologia e Política de São Paulo* (School of Sociology and Politics of São Paulo); *Rede de Cidades Médias* (Medium-sized Cities Network); *Rede de Desenvolvimento* (Development Network); *Procondel* (Sudene document research website) etc.

CELSO FURTADO CENTER

Av. Rio Branco, 124 – sala 1304, 13º andar.
Edifício Edison Passos, Centro – 20040-001
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

SUBWAY: Carioca / VLT: Sete de Setembro/Colombo
PHONE: 55 21. 2178-9540
E-MAIL: centro@centrocelsofurtado.org.br

OPENING HOURS: From Monday to Friday,
between 10 a.m. - 1p.m. / 2 p.m. - 6 p.m.

www.centrocelsofurtado.org.br
www.bibliotecacelsofurtado.org.br
www.cadernosdodesenvolvimento.org.br



LIKE OUR PAGE:

www.facebook.com/centrocelsofurtado



FOLLOW US:

www.twitter.com/centrocfurtado



VISIT OUR CHANNEL:

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 sete 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 Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (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 Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (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 70 trabalhos de mestrado e doutorado, quase todos disponíveis on-line, e, inaugurado em 2013, o Banco de Artigos sobre Celso Furtado, com cerca de 300 textos on-line, de autores brasileiros e estrangeiros que escreveram sobre sua vida e sua obra. Consulte o site 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 compras
 Videoteca

BIBLIOTECA CELSO FURTADO

Av. Rio Branco, 124 – sala 1304 - 13º andar.
 Edifício Edison Passos – Centro - 20040-001
 Rio de Janeiro – RJ – Brasil
 Tel.: 55 21. 2178-9541
 BIBLIOTECÁRIA: Aline Balué
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 seven 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 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 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 Superintendency for the Development of the Northeast (Sudene), 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 European Economic Community (EEC), 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 70 master's and doctorate theses, almost all available online, and, its Databank of Articles about Celso Furtado, set up in 2013, which has around 300 texts available online by both Brazilian and international authors on the subject of his life and works. Access the website 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
Purchase suggestions
Video library*

ADDRESS

*Av. Rio Branco, 124 - sala 1304 - 13º andar.
Edifício Edison Passos - Centro - 20040-001
Rio de Janeiro - RJ - Brasil
Tel.: 55 21. 2178-9541
LIBRARIAN: Aline Balué
biblioteca@centrocelsofurtado.org.br
OPENING HOURS: From Monday to Friday,
between 10 a.m. - 1p.m. / 2 p.m. - 6 p.m.*

Submissão de artigos

1. *Cadernos do Desenvolvimento* é uma publicação semestral, do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, destinada a divulgar artigos que tenham como foco o tema do desenvolvimento em suas diferentes dimensões (econômica, política, social, institucional, histórica, territorial, cultural, ambiental, jurídica, no plano das relações internacionais etc.), em sintonia com as preocupações registradas na obra e na trajetória de Celso Furtado.
2. Serão aceitos para submissão artigos bem estruturados que apresentem contribuições relevantes com base em pesquisas acadêmicas com reflexões teóricas ou metodológicas e análises críticas da literatura envolvendo o debate sobre o desenvolvimento no Brasil, na América Latina e no mundo contemporâneo. O periódico só publicará artigos inéditos, que não tenham sido publicados anteriormente em periódicos acadêmicos nacionais ou estrangeiros em sua versão impressa ou digital, livros, capítulos de livros etc.
3. Somente serão aceitas colaborações de autores que, no mínimo, sejam mestrandos em cursos de pós-graduação no Brasil ou no estrangeiro, reconhecidos pelas autoridades competentes.
4. Os artigos aceitos para submissão serão enviados a conceituados pareceristas em suas áreas de atuação no Brasil, para avaliação crítica da contribuição do trabalho acadêmico, sendo assegurado o anonimato de autores e pareceristas no processo de avaliação.
5. Os artigos podem ser submetidos em português, inglês, francês e espanhol.
6. Os textos deverão ser submetidos pelo site da revista: www.cadernosdodesenvolvimento.org.br
7. Dúvidas no processo devem ser enviadas para a secretaria da revista *Cadernos do Desenvolvimento*, no Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, no e-mail: cadernos@centrocelsofurtado.org.br

Submission of articles

- 1. The Cadernos do Desenvolvimento (Development Journals) is a semi-annual publication produced by the International Celso Furtado Centre for Development Policies. The aim of the Cadernos do Desenvolvimento is to publish articles that focus on the theme of development in its many different dimensions (economic, political, social, institutional, historical, territorial, cultural, environmental, legal and those relating to international relations, among others), and that are at the same time aligned with the concerns raised by the life and works of Celso Furtado.*
- 2. Articles submitted to the Cadernos do Desenvolvimento should be well structured, offer a relevant contribution based on academic research and one that contains pertinent theoretical or methodological reflection, and provide critical analysis of literature on the debate over development in Brazil, Latin America and in the world of today. The periodical will only publish original articles that have never previously been published, either in domestic or foreign academic periodicals, in printed or digital format, or in books, chapters of books etc.*
- 3. Only works by authors who are at the very least taking their master's degrees as part of established graduate courses in Brazil or abroad shall be accepted, with these recognised by the appropriate authorities accordingly.*
- 4. Those articles that are successfully submitted shall then be passed on to renowned experts in their fields in Brazil for a critical evaluation of their academic content and contribution. The anonymity of both authors and experts during this period of evaluation shall be fully guaranteed.*
- 5. Articles may be submitted in Portuguese, English, French or Spanish.*
- 6. Articles should be submitted via the magazine's website at: www.cadernosdodesenvolvimento.org.br*
- 7. Any questions regarding the process should be sent to the secretary of the Cadernos do Desenvolvimento magazine at the International Celso Furtado Centre for Development Policies, using the following e-mail: cadernos@centrocelsofurtado.org.br*

Normas para publicação

1. Os artigos deverão ter entre 10 (dez) e 25 (vinte e cinco) laudas digitadas, no editor de texto Word, em papel formato A4, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, margem superior 3,5 cm, margem inferior e direita 2,5 cm, margem esquerda 3 cm, com alinhamento à esquerda.
2. As notas, citações e bibliografia devem obedecer às normas da ABNT.
 - 2.1. As notas explicativas, quando necessárias e em número reduzido, devem vir no rodapé.
 - 2.2. As referências bibliográficas devem vir no final do texto.
 - 2.3. A menção aos autores citados no texto deve vir entre parênteses, conforme segue: (OLIVEIRA, 1998, p. 48), ou seja, sobrenome do autor em caixa alta, ano e página da publicação. A referência completa deve constar das referências bibliográficas.
 - 2.4. As citações de mais de 4 linhas devem ser feitas em recuo e com a fonte 1 ponto menor (tamanho 11).
3. Na submissão do artigo o autor ou autores deve(m) apresentar um resumo e palavras-chave no idioma do artigo e em português. O resumo não deve exceder 150 palavras.
4. Na submissão do artigo, o autor ou autores deve(m) apresentar um minicurrículo em português, com no máximo 30 palavras para cada um deles.
5. *Cadernos do Desenvolvimento* não publicará imagens, mapas e gráficos com cores, apenas com gradações de tons de cinza.
6. Para os artigos aceitos, os autores deverão encaminhar para a secretaria da revista tabelas, gráficos e quadros em arquivos originais abertos em Excel. Imagens e mapas só serão aceitos em número reduzido e quando se constituírem em uma contribuição original do artigo. Neste caso, devem vir nas extensões TIF, CDR ou JPG, com resolução mínima de 300 dpi. Reproduções já disponíveis em outras fontes devem ser referenciadas às fontes originais.
7. Os textos submetidos à redação devem estar cuidadosamente revisados e respeitar o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor desde 2009.

Requirements and Rules for Publication

1. *All articles submitted should be of between 10 (ten) and 25 (twenty-five) printed pages, in Word format, on A4 sized pages, using a Times New Roman font, font size 12, line spacing of 1.5, top margin of 3.5 cm, bottom and right margin of 2.5 cm, left margin of 3 cm, and have a left alignment.*
2. *Footnotes, quotes and the bibliography should all obey ABNT technical standards.*
 - 2.1. *Explanatory notes, when necessary and limited in numbers, should be placed at the bottom of the page in the form of footnotes.*
 - 2.2. *Bibliographic references should be placed at the end of the article.*
 - 2.3. *Quoting other authors in the text should contain the relevant information within brackets, as follows: (OLIVEIRA, 1998, p. 48), in other words, providing the surname of the author in capital letters, the year and the page number of the publication from which the reference was taken. The reference in full should be provided in the bibliography at the end of the article.*
 - 2.4. *Quotations of more than 4 lines should be done as an indentation and using a font that is 1 point smaller (font size 11).*
3. *In submitting an article, authors should also provide an abstract and keywords in the language of the article and in Portuguese. The abstract should contain no more than 150 words.*
4. *In submitting an article, authors should also provide a short curriculum in Portuguese, of not more than 30 words per author.*
5. *The Cadernos do Desenvolvimento will not publish images, maps or graphs in colour but rather in different shades of grey.*
6. *In the case of articles that are accepted, their authors should send any tables, graphs or charts to the magazine's secretary as original Excel files. Only a limited number of images and maps will be accepted and only when they represent an original contribution to the article. In this case, such images or maps should be sent as TIF, CDR or JPG file extensions, with a minimum resolution of 300 dpi. Reproductions already available in other sources should make reference to their original sources.*
7. *Articles submitted for editing should be carefully revised first and fully comply with the Portuguese Language Orthographic Agreement of 1990 (Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa), applicable since 2009.*

Este caderno foi composto
nas tipografias Minion Pro e Klavika,
e impresso em papel Pólen Soft 80g/m²,
na Gráfica Vozes.

CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO

Publicação do Centro Internacional Celso Furtado
de Políticas para o Desenvolvimento.

Versão digital de acesso livre:

www.cadernosdodesenvolvimento.org.br

ISSN 1809-6606



9 771809 660003 23

