

Alternativas para o desenvolvimento brasileiro

Novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade

Marcos Vinicius Chiliatto Leite
Organizador



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

Alternativas para o desenvolvimento brasileiro

**Novos horizontes para a
mudança estrutural com igualdade**

**Marcos Vinicius Chiliatto Leite
Organizador**



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Este documento foi organizado por Marcos Vinicius Chiliatto Leite, Oficial de Assuntos Econômicos, em Brasília, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no marco das comemorações dos 70 anos da CEPAL. O livro contou com apoio da Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) para realização de seminário com os autores e autoras, para discussão prévia dos capítulos, e com Young Scholars Initiative, Institute for New Economic Thinking (YSI/INET) para financiar parte dos custos da publicação. Colaboraram com esse documento, além dos autores e autoras que assinam seus capítulos, os estagiários da CEPAL em Brasília: Camila Leotti, Lucas E. Costa e Lisa Brinkmann. Contou também com a contribuição do diretor da CEPAL em Brasília, Carlos Mussi, e Maria Pulcheria Graziani do mesmo escritório.

As opiniões expressas neste documento, que não foi submetido à revisão editorial, são de exclusiva responsabilidade dos autores e autoras e podem não coincidir com as visões da CEPAL, das instituições em que os autores e autoras são filiados, nem com as das instituições que apoiaram este documento.

Publicação das Nações Unidas
LC/TS.2019/27
LC/BRS/TS.2019/3
Distribuição: L
Copyright © Nações Unidas, 2019
Todos os direitos reservados
Impresso nas Nações Unidas, Santiago
S.19-00253

Esta publicação deve ser citada como: M. V. Chiliatto Leite (org.), *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade* (LC/TS.2019/27), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019.

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Publicações e Serviços Web: publicaciones.cepal@un.org. Os Estados Membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Solicita-se apenas que mencionem a fonte e informem à CEPAL tal reprodução.

Sumário

Prefácio

Alternativas para o desenvolvimento brasileiro	9
---	---

Maria da Conceição Tavares

Introdução

Novos horizontes para o desenvolvimento com igualdade no Brasil: desafios em um mundo em transformação	11
---	----

Marcos Vinicius Chiliatto Leite

Parte 1

Desafios sociopolíticos e capacidades do Estado para a política de desenvolvimento	33
---	----

I. Sociedade salarial e resiliência: reflexões sobre a economia política da mudança estrutural	35
---	----

André Bojikian Calixtre

A. Sociedades salariais e o segredo do desenvolvimento.....	36
---	----

B. O Brasil na Economia Política da transformação social.....	44
---	----

C. Considerações finais.....	47
------------------------------	----

Bibliografia.....	48
-------------------	----

II. Estado e desenvolvimento no Brasil: estrutura de poder, dinâmica política e instabilidade institucional	51
--	----

William Nozaki

A. Estado e desenvolvimento: interpretações consagradas.....	52
--	----

B. Estado e desenvolvimento: uma interpretação alternativa.....	56
---	----

C. Estrutura de poder: os monopólios do Estado brasileiro.....	58
--	----

D. Dinâmica política: o Estado e o arranjo econômico-institucional do desenvolvimento brasileiro.....	64
--	----

E. Instabilidade institucional: crises político-econômicas.....	66
---	----

F. Conclusão.....	69
-------------------	----

Bibliografia.....	71
-------------------	----

Parte 2

Frentes de expansão para mudança estrutural progressiva	73
III. Questão de estilo: a mudança estrutural para a igualdade e seus desafios	75
<i>Fernando Rugitsky</i>	
A. Estilos de desenvolvimento	76
B. A experiência brasileira durante a longa expansão (2003-2014).....	82
1. Consumo de massas no Brasil, produção em massa na China?.....	84
2. Distribuição de renda e padrões de consumo	86
3. Determinantes da dinâmica estrutural.....	87
C. Alternativas	89
Bibliografia.....	90
Apêndice	93
IV. Políticas sociais, distribuição, crescimento e mudança estrutural	97
<i>Esther Dweck, Pedro Rossi</i>	
A. Padrão de desenvolvimento recente.....	99
1. Padrão de crescimento: papel central dos investimentos públicos.....	99
2. Política fiscal, investimento público e distribuição de renda	100
B. Os pilares de um projeto social de desenvolvimento.....	103
C. Transformar a estrutura produtiva a partir de “missões”	107
D. Os desafios	110
1. Desafio: restrição externa.....	110
2. Desafio: financiamento do desenvolvimento	112
E. Considerações finais	113
Bibliografia.....	115
V. De obstáculo a motor do desenvolvimento econômico: o papel da agenda climática no desenvolvimento	117
<i>Camila Gramkow</i>	
A. As propostas para a reconciliação entre desenvolvimento econômico e redução de emissões de GEE pós Grande Recessão	119
B. Das propostas à ação.....	122
C. O caso do Brasil	125
D. Uma janela de oportunidade para o país com o <i>Big Push</i> ambiental.....	127
E. Considerações finais	131
Bibliografia.....	132
Apêndice	135
VI. Mudança estrutural e complexidade econômica: identificando setores promissores para o desenvolvimento dos estados brasileiros	137
<i>João P. Romero, Fabricio Silveira</i>	
A. Desenvolvimento na abordagem estruturalista da CEPAL.....	138
B. Metodologia de análise estrutural da complexidade	142
C. Análise da estrutura produtiva dos estados	146
D. Indicadores de complexidade como instrumento de política de desenvolvimento	152
E. O impacto da complexidade no PIB per capita estadual	154
F. Considerações finais	158
Bibliografia.....	159

Parte 3

Desafios de uma inserção internacional periférica, do financiamento e dos preços fundamentais.....

161

VII. Limites para o crescimento com mudança estrutural no Brasil no século XXI.....

163

Clara Brenck, Laura Carvalho

A. A dinâmica de crescimento brasileira entre 2006 e 2010 166

B. Desafios e limitações 170

1. Desequilíbrio externo 170

2. Inflação de serviços 172

3. Distribuição no topo 174

C. Desafios e estratégias de crescimento no século XXI 176

Bibliografia 178

Apêndice 179

VIII. Estabilizando a taxa de câmbio em patamares competitivos: propostas para conter a volatilidade cambial de uma moeda periférica 181

Guilherme Mello, Bruno de Conti, Pedro Rossi

A. Ciclos internacionais de liquidez e taxas de câmbio em países emissores de moeda periférica..... 182

1. Hierarquia de moedas e ciclos de liquidez..... 182

2. Ciclos de liquidez, *carry trade* e dinâmica cambial 184

B. Motivos para uma política cambial ativa 188

C. Dinâmica do mercado de câmbio e propostas de Política Cambial no Brasil: uma política cambial adequada para o desenvolvimento 189

1. Dinâmica do mercado de câmbio no Brasil: mercados, agentes e determinação da taxa de câmbio. 190

2. Propostas de política cambial para o Brasil: reduzindo a volatilidade e impedindo a sobrevalorização cambial 193

D. Considerações finais 195

Bibliografia 196

IX. Como lidar com a inserção produtiva periférica: agenda para o desenvolvimento do Brasil..... 199

Cristina Fróes de Borja Reis, Fernanda Graziella Cardoso

A. Indústria 4.0 e cadeias globais de valor 201

1. A atualidade do estruturalismo para interpretar a inserção produtiva periférica 203

B. A inserção produtiva do Brasil nas cadeias globais de valor e impactos esperados da indústria 4.0 (2010-2016) 206

C. Conclusões: agenda para a inserção produtiva do Brasil em um projeto popular de desenvolvimento, de mudança estrutural com igualdade no Brasil..... 211

Bibliografia..... 213

X. A velha senhora, em roupas novas: vulnerabilidade externa no Brasil atual 217

André M. Biancarelli

A. Vulnerabilidade externa na tradição estruturalista: uma breve sugestão de percurso..... 217

B. A novidade: crescimento e crise sem restrição de divisas..... 220

1. Ciclos e fases na economia global 220

2. O Balanço de Pagamentos em mutação 223

3. Estoques, "desdolarização" e dívida externa 228

C.	Outras formas de vulnerabilidade.....	232
1.	Um ciclo produtivo global.....	233
2.	As finanças domésticas e o ciclo de liquidez.....	234
D.	Síntese e sugestões de política	235
	Bibliografia.....	238
XI.	Inflação de conflito em um sistema de metas de inflação: como evitar políticas de austeridade?	241
	<i>Ricardo Summa</i>	
A.	Inflação de custo e conflito distributivo, crescimento e a direção da política macroeconômica em um sistema de metas de inflação.....	242
B.	Brasil: da revolução indesejada a austeridade	244
C.	Alternativas a austeridade: como controlar a inflação de conflito distributivo	247
D.	Considerações finais	250
	Bibliografia.....	251

Tabelas

Tabela III.1	Dinâmica estrutural, atividades selecionadas, 2003-2014	85
Tabela III.2	Determinantes da dinâmica estrutural, 2003-2014.....	88
Tabela III.A1	Determinantes da dinâmica estrutural, critérios de classificação	93
Tabela III.A2	Determinantes da dinâmica estrutural, classificação	94
Tabela V.1	Propostas de economia verde e crescimento verde.....	121
Tabela V.2	Estímulos verdes globais anunciados desde fim de 2008 até começo de 2009	124
Tabela V.3	Alíquotas de "IPI verde"	125
Tabela V.A1	Exportações como mudança relativa em relação ao cenário de referência em 2030	135
Tabela VI.1	Produtos de maior e menor complexidade.....	146
Tabela VI.2	Participação das exportações de alta complexidade no total exportado em cada estado em 2015 e taxa de crescimento total, 2005-2015.....	151
Tabela VI.3	Regra de decisão: identificação de oportunidades de diversificação	153
Tabela VI.4	Produtos promissores por estado (ranking=1).....	153
Tabela VI.5	Complexidade e crescimento do produto estadual.....	155
Tabela VI.6	Complexidade e crescimento do produto industrial estadual.....	156
Tabela VI.7	Impacto potencial da diversificação sobre o crescimento	157
Tabela VII.A1	Participação na renda de percentis selecionados para o Brasil, antes da tributação.	179
Tabela VII.A2	Efeito da tributação na parcela da renda do 1% mais rico no Brasil.....	180
Tabela VIII.1	Quatro motivos para uma política cambial ativa	188
Tabela IX.1	Estruturas do comércio exterior, produção e emprego do Brasil, média do período.....	207
Tabela X.1	Brasil: transações correntes e principais subcontas, médias por período, 2002-2016	224

Gráficos

Gráfico I.1	Brasil e países selecionados: participação dos salários no PIB, 1960-2017.....	43
Gráfico I.2	Brasil: salário mínimo real e participação dos salários no PIB, série histórica.....	46
Gráfico IV.1	Taxa de crescimento do PIB e decomposição do crescimento por componentes da demanda	100
Gráfico IV.2	Taxa de investimento do setor público.....	101
Gráfico IV.3	Investimento total e público reais	101
Gráfico IV.4	Índice de Gini após atuação da política fiscal em 2009	103

Gráfico V.1	Emissões líquidas de CO ₂ no Brasil.....	126
Gráfico V.2	Investimentos no Brasil.....	129
Gráfico V.3	Saldo comercial no Brasil.....	130
Gráfico V.4	PIB brasileiro.....	130
Gráfico V.5	Emissões de CO ₂	131
Gráfico VI.1	Indústrias com VCR em cada estado em 2015.....	149
Gráfico VI.2	Indústrias com DCR em cada estado em 2015.....	150
Gráfico VII.1	Evolução da desigualdade salarial e da parcela de salários na renda.....	167
Gráfico VII.2	Evolução das receitas, despesas e o saldo da Balança Comercial (bens e serviços).....	170
Gráfico VII.3	Composição do produto e preços relativos.....	172
Gráfico VII.4	Evolução da parcela na renda do 1% mais rico no Brasil.....	175
Gráfico X.1	Preços internacionais de <i>commodities</i> e índice de termos de troca do comércio exterior brasileiro, 2002-2016.....	221
Gráfico X.2	Brasil e economias emergentes: influxos de capital aos países, 2002-2016.....	221
Gráfico X.3	Brasil: transações correntes e principais subcontas, 2002-2016.....	223
Gráfico X.4	Brasil: conta financeira, total e itens selecionados, 2002-2016.....	227
Gráfico X.5	Brasil: fluxos financeiros de não residentes (<i>inflows</i>), total e principais subcontas, 2002-2016.....	227
Gráfico X.6	Brasil: estoques de ativos e passivos externos, 2002-2017.....	229
Gráfico X.7	Brasil: passivos externos, por tipo e moeda de denominação, 2002-2017.....	230
Gráfico X.8	Endividamento externo total e por nível, 2002-2017.....	231
Gráfico XI.1	Inflação anual (IPCA), meta de inflação e intervalo da meta.....	248

Diagramas

Diagrama III.1	Dinâmica estrutural cumulativa.....	81
Diagrama IV.1	Principais motores do desenvolvimento para um Projeto Social.....	104
Diagrama IV.2	Articulação entre demandas sociais, políticas públicas e diversificação produtiva.....	109
Diagrama VI.1	Complexidade econômica dos estados em 2005 e 2015.....	147
Diagrama VIII.1	Esquema de determinação da taxa de câmbio no caso hipotético de existência apenas do mercado primário.....	190
Diagrama VIII.2	Esquema da atuação das política cambiais no mercado de câmbio.....	195

Prefácio

Alternativas para o desenvolvimento brasileiro

Maria da Conceição Tavares¹

O desenvolvimento brasileiro sempre foi um processo notoriamente desigual, tanto em termos regionais quanto sociais, contrariando as propostas da CEPAL ao longo de sete décadas.

Assim ocorreu com o processo de industrialização, que se manteve brutalmente restringido, bem como as reformas sociais, que nunca avançaram o suficiente para diminuir a heterogeneidade estrutural.

A coexistência de setores modernos com tecnologias de alta produtividade e de setores atrasados torna o subdesenvolvimento brasileiro uma formação histórica específica, articulando a nossa situação periférica com o desenvolvimento dos países centrais.

As mudanças estruturais requeridas por um processo de desenvolvimento mais homogêneo não podem ser produzidas pela “livre” atuação dos mercados e requerem uma presença permanente e central do Estado. Esta é indispensável para superar a condição periférica do nosso subdesenvolvimento.

Sair da condição periférica e consolidar o nosso desenvolvimento significa uma mudança estrutural no sentido de construir ações políticas que tornem o tecido produtivo mais diversificado, mais complexo e com mais atividades intensivas em conhecimento.

Ainda que cada país deva “inventar” o seu próprio caminho para superar o subdesenvolvimento, a experiência histórica mostra que foi por meio da ação do Estado que as economias, hoje consideradas desenvolvidas, lograram um processo de crescimento nos últimos 150 anos.

Entre a década de 1980 e o início do século XXI, em um mundo em contínua liberalização, o crescimento do poder das finanças internacionais atinge fortemente a América Latina, dado o elevado endividamento externo ocorrido na década de 1970. A crise da dívida externa de 1981 atingiu fortemente os países da região expondo a sua condição vulnerável à financeirização que reflete o poder crescente das finanças internacionais, tanto nos países centrais quanto na periferia.

¹ Professora Emérita da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

No capitalismo de fins do século XX consolidou-se a financeirização como dominante do processo de acumulação de capital. Os diferentes capítulos que compõe este estudo partem destas principais contribuições do pensamento cepalino, construído nesses setenta anos desde sua criação e oferecem uma visão integrada do desenvolvimento nas suas diversas articulações políticas: macroeconômicas, industrial, social e ambiental e discutem este um novo marco conceitual sobre o tema "desenvolvimento" com igualdade.

Introdução

Novos horizontes para o desenvolvimento com igualdade no Brasil: desafios em um mundo em transformação¹

Marcos Vinicius Chiliatto Leite²

Em 2018 a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) comemora 70 anos de fundação. Isso motiva a reunião, em um livro, de uma nova geração influenciada pelo pensamento cepalino para discutir alternativas para o Brasil. Os ensaios são assinados por professores e pesquisadores brasileiros, vinculados a algumas das mais importantes universidades e institutos de pesquisa do país. Mais do que celebrar as sete décadas do pensamento latino-americano homenageando os pensadores clássicos da CEPAL, a reunião de “jovens estruturalistas” neste livro mostra que, em um contexto de grandes transformações na economia internacional e de incertezas decorrentes da crise brasileira, o pensamento estruturalista continua atual para ajudar a compreender os desafios do país com rigor analítico, além de apto para oferecer propostas para a discussão do desenvolvimento com igualdade e sustentabilidade. O caminho da austeridade e da redução do Estado tem sido adotado, recentemente, como estratégia de superação da crise brasileira. Sem embargo, a experiência histórica mais antiga e o passado recente da América Latina indicam que delegar a tarefa do desenvolvimento exclusivamente ao “livre-mercado” amplifica vulnerabilidades externas, econômicas, sociais, ambientais e políticas. Particularmente diante da dimensão dos desafios domésticos do Brasil e diante das grandes transformações no mundo, a agenda da redução do Estado dificulta a tarefa de promover o desenvolvimento com igualdade. A partir dessa preocupação, os capítulos assinados por autores e autoras de uma nova geração e reunidos neste livro aportam alternativas à discussão do Brasil, em busca de novos horizontes para o desenvolvimento com igualdade.

¹ O autor agradece André Calixtre, Camila Gramkow, Camila Leotti, Carlos Mussi, Claudio Amitrano, Pedro Barros e Ricardo Bielschowsky pelos comentários em versões preliminares desta introdução, isentando-os, eventualmente, de erros e omissões.

² Oficial de Assuntos Econômicos da CEPAL em Brasília.

Mais do que compreender os desafios da América Latina com marcos analíticos originais e próprios, a CEPAL manteve-se propositiva ao longo de sua história, de modo que, de acordo com Bárcena, Bielschowsky e Torres (2018), ao longo dessas sete décadas propôs: i) a industrialização para a América Latina (1949-1959); ii) reformas (tributária, financeira, agrária, administrativa etc.) para desbloquear o processo de industrialização (década de 1960); iii) reorientação dos estilos de desenvolvimento para a homogeneização social e a diversificação das exportações (década de 1970); iv) renegociação da dívida externa para ajustar as economias por meio do crescimento e da ampliação das exportações (década de 1980); v) transformação produtiva com equidade, primeira fase (década de 1990); vi) transformação produtiva com equidade, segunda fase (década de 2000); e vii) o “imperativo da igualdade” (BÁRCENA e PRADO, 2016), que colocou o tema da igualdade, mais além que a equidade de outrora, no centro da proposta de mudança estrutural —tema que será recuperado mais adiante, pois se constitui eixo organizador deste livro.

A Introdução a este livro apresenta o contexto das mudanças internacionais e domésticas em que este livro foi produzido. Inicia-se com uma discussão sobre a dimensão internacional, como elemento que condiciona as opções e estratégias para o desenvolvimento da realidade brasileira. A seção A faz uma discussão sobre de que forma as assimetrias internacionais, ou as relações do centro-periferia, se transformaram entre fins do século XX e início do século XXI, sobretudo como decorrência histórica da emergência da financeirização e da fragmentação de cadeias produtivas, com a ascensão da China e uma nova divisão internacional do trabalho. O objetivo dessa discussão é refletir, a partir do método estruturalista, sobre o modo com que essas transformações no centro-periferia recolocam antigos e novos problemas ao desenvolvimento periférico do Brasil.

Após debater mudanças estruturais, a seção B traz a discussão do contexto internacional, esta Introdução se debruça brevemente sobre questões conjunturais da economia internacional e de imediato apresenta a dimensão doméstica, com o mero objetivo de ilustrar os principais desafios da crise brasileira, sem entrar no debate do diagnóstico da crise, que sabidamente contém aspectos estruturais e cíclicos, internos e externos, imersos em conflitos distributivos, sociais e políticos.

Por fim, a seção C desta Introdução faz breve resenha dos capítulos e indica o eixo orientador do livro: a abordagem integrada do desenvolvimento. Em outras palavras, apresenta-se a busca por frentes de expansão na economia brasileira nas áreas social e ambiental, que articulam aspectos dinâmicos a políticas industriais para, em conjunto, produzir transformações na estrutura produtiva, no sentido de tornar o tecido produtivo mais complexo. É a articulação de elementos de demanda agregada, do investimento, das políticas sociais ou ambientais, com geração de renda, inclusão social e emprego, que atuam como motor para alavancar a política industrial, o adensamento tecnológico, a criação de mercados e os ganhos de produtividade. É a combinação dessas políticas que deverá promover mudança estrutural com ações ativas para a igualdade, o que por sua vez também tem novas implicações dinâmicas que realimentariam a sustentação do crescimento com mudança estrutural. Evidentemente, a articulação de políticas sociais, ambientais, macroeconômicas e industriais deve também fazer a gestão do histórico desafio de economias periféricas, que é a restrição externa. É com essa abordagem integrada de políticas macro, industrial, social e ambiental que se organizam os capítulos e se propõem os novos horizontes para o desenvolvimento brasileiro.

Nessa leitura, o desenvolvimento econômico não é antagonico à sustentabilidade ambiental, nem se deve dar independente da inclusão social. São justamente políticas de sustentabilidade, de enfrentamento aos desafios à mudança climática, associados às políticas de inclusão social e de redução de desigualdades que poderiam se converter em motores dinamizadores do crescimento e do desenvolvimento tecnológico.

A. Transformações na economia internacional: mudanças no centro e impactos na periferia

Como marco da comemoração dos 70 anos da CEPAL, Bielschowsky e Torres (2018) organizaram as principais contribuições analíticas nesse sétimo decênio do pensamento cepalino, explicitando a vitalidade atual do chamado “estruturalismo”, que representa uma visão genuinamente latino-americana sobre os desafios do (sub)desenvolvimento dessa região do mundo.

Bielschowsky e Torres (2018) em conjunto às publicações que celebraram os 50 e 60 anos da Comissão (BIELSCHOWSKY, 1998; 2010) permitem compreender os principais pilares teórico-metodológicos que estiveram presentes no pensamento cepalino, tanto na etapa estruturalista (até a década de 1990) como na etapa neoestruturalista (posterior a década de 1990). Com o objetivo de organizar, de forma breve e sintética, o estruturalismo latino-americano, definem-se pilares analíticos fundamentais, que se desenvolvem sobretudo como consequência do primeiro deles, o “centro-periferia”:

O primeiro pilar é o binômio centro-periferia, que expressa as assimetrias internacionais e, mais do que isso, as relações de poder na economia internacional. O entendimento da condição periférica e subordinada da América Latina é o pilar central do desenvolvimento teórico associado ao estruturalismo. Compreender a economia internacional conforme essa assimetria deu suporte, fundamentalmente, a toda a contribuição analítica estruturalista. Por meio do conceito centro-periferia o estruturalismo pôde, por exemplo, elaborar a crítica à teoria das vantagens comparativas, observar os diferenciais entre elasticidade renda das importações/exportações e explicitar a persistência da restrição externa ao desenvolvimento periférico, explicar trajetórias inflacionárias a partir da persistência dos problemas de balanços de pagamentos, ou justificar a necessidade de industrialização e de alterar a inserção internacional para lograr o desenvolvimento.

O que Prebisch (2000; 1982; 1973) propõe com o esquema centro-periferia é uma leitura de base histórica do desenvolvimento da economia mundial, na qual existe um centro na economia internacional que comanda e irradia o progresso técnico para o restante do mundo, a periferia. De modo que a repartição dos frutos do progresso técnico é desigual entre os dois polos. No capitalismo internacional, desde a criação de um primeiro núcleo tecnológico avançado na Grã-Bretanha, existe um centro que se relaciona com uma periferia. A industrialização europeia, dos Estados Unidos e do Japão permitiu que o centro de irradiação fosse alterado e ampliado, mas manteve a característica principal de coexistência de uma vasta e heterogênea periferia com um centro, que comanda o desenvolvimento tecnológico e a acumulação. A existência de um mundo assimétrico e em relações do tipo centro-periferia é a base para explicar a concentração da renda em escala mundial, que no esquema de Prebisch seria resultado, dentre outros fatores, da especialização da periferia em produtos primários e da deterioração persistente dos termos de troca.

No esquema centro-periferia de Prebisch (2000; 1982), o desenvolvimento periférico teve um período “para fora”, quando o padrão de crescimento esteve determinado pelas exportações de produtos primários para o centro industrial. Naquele período, constituindo-se um setor exportador de maior produtividade que ficava restrito a uma parcela muito pequena da população, sem penetrar na economia. Com as transformações do mundo no século XX, o desenvolvimento periférico voltou-se “para dentro”, como se passou no contexto das duas grandes guerras e no pós-crise de 1929, que gerou sérias dificuldades para a importação de manufaturas e acentuou as restrições de divisas na periferia, induzindo a uma mudança no polo dinâmico de algumas das economias periféricas, que passaram a se industrializar para suprir a demanda interna. Mesmo nesses casos, em que houve mudança do eixo dinâmico de fora para dentro, a assimetria centro-periferia persistiu, as economias centrais —já por meio de suas empresas “transnacionalizadas”— continuaram como irradiadoras do progresso técnico a uma periferia, que também respondia à dinâmica do centro.

Além disso, o crescimento periférico é persistentemente restringido pelo setor externo, pois além da deterioração dos termos de troca (a qual postula que preços relativos de bens primários se deterioraram em relação aos manufaturados) constituir elemento que compromete a capacidade de as exportações (primárias) gerarem divisas às importações (de insumos, máquinas e consumo), após as industrializações tardias persistiu o diferencial estrutural nas elasticidades-renda das importações e exportações. Assim, com o crescimento econômico, a demanda por importações tende a se elevar de forma mais que proporcional que as exportações, o que aprofundaria déficits em transações correntes e, finalmente, tenderia a estrangular o crescimento econômico.

O segundo pilar é a heterogeneidade estrutural, que permitiu que o pensamento cepalino discutisse a persistência de desigualdades no mercado de trabalho e na distribuição da renda em economias periféricas. A abordagem já está preliminarmente em Prebisch (2000; 1982), ou em Furtado (1965; 1986) sob o termo "dualismo", mas foi com Aníbal Pinto que a noção de heterogeneidade se consolidou, particularmente Pinto (1970; 1971; 1976). A definição de heterogeneidade pode ser lida a partir da estrutura produtiva ou da estrutura da ocupação, uma é o espelho da outra. Uma estrutura produtiva é heterogênea quando setores modernos, ou "normais", i.e., que produzem com os padrões (ou próximos) da tecnologia disponível no mundo, com alta produtividade, coexistem com outros setores "primitivos", de produtividade muito mais baixa. Os países periféricos apresentam uma disparidade entre esses setores consideravelmente superior ao que se verifica no centro. Nesta tipificação é importante considerar dois elementos que permitem a constatação da "condição periférica", a amplitude do contraste entre os setores e a magnitude dos contingentes populacionais em cada um deles.

A coexistência de setores modernos e primitivos não está desarticulada nas economias periféricas. Além dessa coexistência, a internalização de tecnologias de alta produtividade, em economias cuja população está ocupada em atividades de baixa produtividade e disponível em abundância, faz com que os frutos da absorção dessas tecnologias não se transfiram necessariamente em ganhos salariais para a economia como um todo, nas proporções que ocorriam no centro gerador de progresso técnico. Desse modo, a coexistência da heterogeneidade estrutural, a convivência de setores modernos e atrasados, formais e informais, e a abundante disponibilidade da mão-de-obra conformam o núcleo de desigualdades produtivas a partir do qual outras desigualdades irradiam-se e persistem.

O terceiro pilar é a história como método. Uma vez que o estruturalismo não parte de axiomas, generalizações ou pressupostos abstratos, a teorização estruturalista parte do método histórico para compreender a "condição periférica" da América Latina, por isso também é conhecido como método "histórico-estrutural". Esse aspecto fica bastante evidente em Celso Furtado. O autor busca discutir as raízes históricas que explicam a periferia, partindo da observação de que o subdesenvolvimento, tal como propôs Furtado (1965; 1986), se constitui necessariamente de maneira articulada e concomitante ao desenvolvimento do centro, num esquema sintético do que o autor chamava de "desenvolvimento-subdesenvolvimento". Nesse esquema, o processo histórico de formação de um sistema econômico mundial possui duas "faces" distintas: uma de transformação do modo de produção; e outra que se reflete na divisão do trabalho internacional. A dinâmica do crescimento do centro, geradora de progresso técnico, ao longo da história incorporou mercados e ampliou seu espaço de acumulação. Seu desenvolvimento chegou às economias periféricas, impondo relações assimétricas por meio da divisão internacional do trabalho. Nessa dinâmica centro-periferia os frutos do progresso técnico se distribuem de forma desigual. No centro, desenvolvido, o dinamismo e o progresso técnico se refletiriam em salários mais altos e mais homogeneidade, ao passo que na periferia, subdesenvolvida, o dinamismo era dependente do e vulnerável ao centro, ao mesmo tempo em que os ganhos de produtividade não se refletiam em salários crescentes, como no centro, nem em mais homogeneização. A industrialização periférica, puxada pela reprodução de padrões de consumo do centro, engendrava um padrão industrial que reproduzia as técnicas do desenvolvimento produtivo do centro, mas no caso da periferia subdesenvolvida a abundância de mão-de-obra resultava em salários baixos.

É a partir do método histórico que se observa a articulação da periferia com a economia internacional assimétrica, compreendem-se as formações econômicas periféricas como particulares e definidas, finalmente, como “subdesenvolvidas”. O subdesenvolvimento, assim, não se confunde com uma etapa anterior ao desenvolvimento, pela qual passaram as economias atualmente consideradas desenvolvidas. O subdesenvolvimento é uma formação histórica específica e articulada ao desenvolvimento, que tende a se reproduzir ao longo do tempo com a “livre” atuação dos mercados. Mais do que isso, Furtado (1970) se preocupava com o fato de que as mudanças no centro costumam reinventar os desafios do subdesenvolvimento periférico latino-americano.

O quarto pilar é a visão do desenvolvimento como mudança estrutural, na qual o Estado tem papel central. Na tarefa de superação da condição periférica e da consolidação do desenvolvimento está a mudança estrutural, no sentido de construir ações de política para tornar o tecido produtivo mais diversificado, mais complexo e com mais atividades intensivas em conhecimento. Sair da condição periférica significa alterar a estrutura produtiva subdesenvolvida, portanto mudar o perfil da inserção externa e reduzir a heterogeneidade estrutural. Tarefa essa irrealizável pela “livre força” do mercado, ou pela mera criação das condições para que a livre concorrência possa alocar fatores produtivos eficientemente para, com isso, fazer uso das vantagens comparativas e, finalmente, deixar de ser uma economia periférica. A ação do livre-mercado não levaria naturalmente à superação do subdesenvolvimento, mas à sua reprodução, como em Furtado (1965; 1986; 1996). Ainda que cada país deva “inventar” seu próprio caminho para superar seu subdesenvolvimento, a experiência histórica mostra que foi por meio da ação do Estado que aquelas economias consideradas desenvolvidas lograram desenvolver-se

Como já mencionado, esses pilares analíticos decorrem e se articulam com o primeiro deles, que é a visão centro-periferia. Por essa razão, vale refletir, com certo grau de liberdade, sobre as formas pelas quais algumas das grandes transformações na economia internacional em fins do século XX e início do século XXI transformaram as condições do centro e, conseqüentemente, a relação centro-periferia. Sem embargo, essas transformações mantiveram (ou aprofundaram) as assimetrias internacionais e reinventaram, como diria Celso Furtado, os desafios do subdesenvolvimento latino-americano, particularmente do Brasil —foco do presente livro.

Entre a década de 1980 e o início do século XXI, o pensamento cepalino compreendeu que algumas transformações no mundo exigiam incluir novos elementos, ao mesmo tempo em que se mantinham os pilares fundamentais do estruturalismo, em particular a concepção centro-periferia. Bárcena, Bielschowsky e Torres (2018) discutem como o fim de Bretton Woods, as crises do petróleo, a subida dos juros nos EUA na década de 1970 e a crise da dívida na América Latina nos anos 1980 fizeram com que o pensamento cepalino desse destaque à subordinação financeira. Particularmente CEPAL (1985) já discute o crescimento do poder das finanças internacionais (em um mundo de crescentes liberalizações), o elevado endividamento externo na década de 1970 e a forma com que isso se desdobrava, em 1981, em uma profunda crise econômica e financeira em muitos países da região, expondo a condição vulnerável da América Latina também às finanças internacionais. Também em CEPAL (1995), posterior à crise da dívida, já estava a interpretação de que a liberalização financeira trazia novas instabilidades macroeconômicas derivadas do comportamento do capital financeiro internacional.

Nesse sentido, a CEPAL já vem discutindo a forma com que a nova realidade da economia internacional, de avanço da globalização produtiva e financeira, explicitava dois tipos de fragilidades periféricas à América Latina, quais sejam, a produtiva-tecnológica e a macroeconômica-financeira.

É com o objetivo de recuperar essa leitura e avançar nessa interpretação, que se pode propor que há ao menos duas grandes transformações na economia internacional que justificam refletir um pouco mais sobre as diferenças do centro periferia de meados do século XX com o centro-periferia deste início de século XXI, quais sejam: (1) a financeirização, ou a emergência do poder das finanças; (2) a fragmentação de cadeias produtivas, ascensão da China e nova divisão internacional do trabalho. A discussão é que essas duas transformações, que não são independentes entre si, tanto na dimensão financeira, como na produtiva, alteraram a relação centro-periferia.

Essa discussão está alinhada com a preocupação proposta por Abeles, Pérez & Valdecantos (2018) e Kaltenbrunner e Painceira (2018), que indicam importância, a partir dos trabalhos da CEPAL, de pensar os desafios relacionados a chamada financeirização periférica. É nesse momento histórico particular do capitalismo que o Brasil (e a América Latina, em geral) manteve sua condição periférica, tanto do ponto de vista financeiro, como do ponto de vista produtivo, de modo que refletir sobre alternativas para o desenvolvimento brasileiro (objetivo deste livro) requer clareza sobre a natureza da inserção brasileira na economia internacional.

A origem da financeirização é de natureza histórica e repousa em transformações na economia internacional que levaram à substituição de um padrão internacional regulado de comércio e finanças, estabelecido à luz da reconstrução do pós-guerra, por um arcabouço fundamentado na liberalização financeira e cambial.

De acordo com Belluzzo (2006), estabeleceu-se em Bretton Woods um sistema que, entre outras características, impunha controles sobre fluxos de capitais e sobre as taxas de câmbio. Esse sistema concedia, ao mesmo tempo, poder de *seigniorage* ao país emissor da moeda-reserva e liberdade de política econômica ao restante dos países para adotar políticas internas de cunho keynesiano e estratégias de expansão comercial. Esse sistema permitiu rápida recuperação da Europa e Japão. Os Estados Unidos funcionaram entre 1945 e 1971 como “reguladores” da economia capitalista, cumprindo papel de provedor de demanda efetiva e liquidez da economia global.

Após a crise de Bretton Woods, na década de 1970, o arcabouço regulado foi substituído por um padrão crescentemente liberalizado e sob o controle das finanças. Segundo Chesnais (2005), foi sobretudo ao longo dos anos 1980 quando acionistas e operadores do mercado financeiro dispenderam considerável energia e empenho legal para subordinar gestores industriais e orientar os administradores das mais diferentes empresas a internalizarem em suas prioridades os interesses e códigos de conduta dos acionistas.

Abeles, Pérez e Valdecantos (2018) discutem que não há uma única definição na literatura sobre o conceito da “financeirização”, crescentemente utilizado por distintos autores e que poderia ser organizado em quatro grandes linhas: i) a ascendência de uma forma de governança corporativa enfocada na valorização dos ativos das empresas; ii) o crescente poder econômico e político da classe rentista e do capital financeiro; iii) uma mudança na lógica de valorização do capital, em que o padrão de acumulação é dominado pelos canais financeiros; iv) o auge da comercialização financeira (*trading*), refletido em uma infinidade de novos instrumentos e produtos financeiros, incluídos os múltiplos derivativos. Apesar dessa diversidade de enfoques na literatura, todos coincidem que a financeirização se caracteriza pela primazia da lógica financeira sobre a lógica da economia “real”.

Na extensa literatura que descreve a dominância das finanças e as mudanças que esse processo trouxe ao capitalismo contemporâneo, há trabalhos como Chesnais (1995, 1996, 2003, 2005), Epstein (2001), Belluzzo (1997), Tavares e Melin (1997), Plihon (2005), Aglietta e Rebérioux (2005), Aglietta (2006), Carneiro (2007), Palley (2007), Guttmann (2008), entre outros, que discutem o tema da dominância financeira, do capitalismo dominando pelas finanças, finança mundializada, ou simplesmente chamando-se de financeirização. Essa literatura descreve a forma pela qual, no capitalismo de fins do século XX, consolidou-se o domínio da lógica na qual a maximização do valor acionário e a remuneração de dividendos sobrepõe-se a quaisquer outros objetivos das empresas ou trabalhadores. Os ganhos dos acionistas, cuja propriedade é facilmente transacionável, no prazo mais curto possível, impõe-se como prioridade máxima aos gestores das diferentes corporações.

A novidade após a década de 1970 e 1980 é a progressiva preponderância dos interesses dos acionistas sobre os demais. No período das finanças reguladas, os executivos das empresas gozaram de relativa autonomia nas escolhas de estratégias. O resultado dessa autonomia se verificava, nesse período, em uma significativa reinversão de lucros em detrimento da distribuição de dividendos (AGLIETTA & REBÉRIOUX, 2005). A partir da década de 1980, um conjunto de elementos alterou esse

quadro, são eles: consolidou-se um processo de liberalização e integração de mercados de capitais; adoção das regras da governança; houve crescimento do volume negociado em mercados de bolsas; aumento das empresas com capital aberto; aumento da participação de famílias e trabalhadores como proprietários de ações; tudo isso aliado a alta nas taxas de juros.

Assim como discutido em Carneiro e outros (2015), no capitalismo dominado pelas finanças, a esfera financeira tende a exercer uma relação de dominância sobre a esfera da produção e a economia em geral. Chesnais (2005) esclarece que a dinâmica financeira se estabelece como norma e o mercado, de forma geral, segue a lógica cuja finalidade não é a criação de riquezas que aumentem a capacidade de produção, mas a valorização fictícia dos ativos. Sob a liderança das decisões tomadas em bolsas de valores, essa lógica financeira se impõe ao sistema produtivo. Para Aglietta (2006) e Aglietta e Rebérioux (2005), a hegemonia das finanças significa que os mercados de ações adquiriram poder crescente para fazer seus interesses prevalecerem e obtiveram a capacidade de coordenar as decisões das corporações.

A segunda grande transformação que aqui se quer destacar é a fragmentação de cadeias produtivas, ascensão da China e nova divisão internacional do trabalho. Mais do que apresentar esse novo elemento na estrutura produtiva internacional, o ponto a destacar é que esse segundo processo não é independente da financeirização. Ou seja, a preponderância do objetivo da maximização do valor acionário é força que “empurra” o processo de deslocalização produtiva. Dada a soberania da valorização do poder acionário, juntamente à liberação do comércio, dos fluxos de capitais, da intensificação da concorrência internacional e do advento de novas tecnologias para comunicação e logística, grandes grupos se organizaram para a deslocalização da produção e a criação de “vastos sistemas de subcontratação internacionais (*global production networks*), que permitiram explorar o trabalho de uma mão-de-obra qualificada (às vezes muito qualificada) nos países de salários baixos ou muito baixos para a produção de bens e serviços que serão vendidos nos países avançados” (CHESNAIS, 2005, p. 55). Duménil e Lévy (2005) estimaram que as filiais no exterior se usaram dessas “redes de subcontratação” para, com êxito, manter lucros e valores acionários das empresas americanas que embarcaram nesse processo.

Milberg (2004) e Chesnais (2016) são alguns dos autores que expõem a relação entre a financeirização e a fragmentação das cadeias produtivas. Milberg (2004), ademais, apresenta a “coincidência” entre o declínio da atividade manufatureira em diversos países, com a expansão das cadeias globais de valor e do “*outsourcing*”. Segundo o autor, a fragmentação de cadeias e o *outsourcing* permitiram a essas empresas remunerar mais acionistas, inclusive em detrimento de reinvestir em nova capacidade produtiva.

A globalização financeira e produtiva transformou de forma radical o funcionamento da economia global, trazendo alterações significativas nas cadeias produtivas por todo o mundo, em um processo subordinado às finanças internacionais desreguladas e ordenado por uma hierarquia financeira e monetária com epicentro no fiduciário dólar americano, respaldado pelos títulos da dívida pública estadunidense. A periferia do sistema, com moedas sem conversibilidade em mercados internacionais, aprofundou suas dificuldades financeiras, amplificou vulnerabilidades e volatilidades macroeconômicas, sobretudo observadas na década de 1990 (BELLUZZO, 1997; CARNEIRO, 2002; PRATES e CINTRA, 2008; DE CONTI, 2011).

Dooley e outros (2003a; 2003b) e Belluzzo (2005) discutem de que forma se alargou o espaço econômico internacional de modo a consolidar dois tipos de periferia: uma primeira, cuja inserção internacional se deu pelo comércio e pelo investimento externo direto (tipicamente localizados na Ásia); e uma segunda periferia, que buscou sua integração pelas finanças, por meio da abertura da conta de capitais, sendo esse o caso típico da América Latina. O movimento de fusões e aquisições no centro avançou em paralelo a um vultoso deslocamento de cadeias produtivas, redesenho de estratégias produtivas em escala transacional, com uma intensa reorganização das capacidades de produção instalada em *global sourcing* e com conseqüente ampliação e redefinição de fluxos

internacionais de comércio. Fato que a Ásia (em especial a China) aproveitou de forma impressionante e no início do século XXI constitui-se como parte do redesenho do cenário econômico internacional.

É nesse contexto mais geral, que a China, com uma estratégia de desenvolvimento nacional promovida pelo Estado, inicialmente adotou a estratégia de inserção em cadeias de mais baixo valor agregado, mas que paulatinamente consolidou uma transformação em sua estrutura produtiva. Isso se fez (e se faz ainda) por meio do adensamento de cadeias, internalização de etapas das cadeias de valor, avançando no sentido das atividades de maior conteúdo tecnológico, de modo a transitar de uma inserção bastante dependente de tecnologia importada e intensiva em mão-de-obra (barata) a uma inserção mais complexa, mais intensiva em conhecimento e, também, progressivamente exercendo liderança tecnológica e em inovação em diversas atividades³.

Na discussão de CEPAL (2016a) sobre mudanças tectônicas globais, destacam-se, entre outras transformações estruturais no contexto internacional, a ascensão (ou retorno) do gigante asiático, que desde 1979 manteve cerca de 10% de crescimento anual do PIB, desacelerando lentamente após a crise financeira internacional de 2008, mas ainda com altas taxas de crescimento. CEPAL (2016a) destaca que o crescimento da China se beneficiou das estratégias de *offshoring* das grandes multinacionais, mas que a partir dessa estratégia avançou até consolidar uma nova ordem econômica e geopolítica em torno de si. Atualmente a China é um grande centro produtor de manufatura e também promotor de progresso técnico, ainda que dependente de tecnologia importada dos EUA ou Europa em algumas atividades. Isso transformou a divisão internacional do trabalho, de modo que a China (e seus parceiros asiáticos diretamente integrados produtiva e comercialmente) assumiu papel global substantivo, tornando-se um dos mais importantes parceiros comerciais de muitas economias desenvolvidas e em desenvolvimento, em particular as latino-americanas e o Brasil.

CEPAL (2016b) destaca que, ademais da importância produtiva e comercial, a China ampliou sua presença na América Latina com projetos de infraestrutura e atividades de exploração de recursos naturais, com crescimento expressivo de fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE) e créditos bilaterais para países da região ou bancos regionais. O que explicita que a relação que a China desenvolveu com a América Latina tem características "Norte-Sul".

Ademais, a qualidade da relação comercial da China com a América Latina é muito marcada pela importação das economias da região de uma diversidade de produtos chineses intensivos em conhecimento, ao passo em que a região exporta poucos recursos naturais para a China, tais como minérios e soja (CEPAL, 2016b). O que revela novamente um caráter tipicamente "Norte-Sul" e, porque não afirmar, com características centro-periferia muito similares ao que observava Prebisch no século XX.

³ Existem interpretações distintas sobre as estratégias de crescimento e desenvolvimento chinês. Medeiros (1999) diverge das teses mais difundidas, as quais podem ser organizadas em dois subgrupos. Um primeiro conjunto de economistas "gradualistas" adota como explicação do sucesso da via chinesa de transição à economia de mercado a sua forma lenta —ao contrário da estratégia abrupta da ex-URSS e das economias do leste europeu. A China, diferentemente desses países, teria adotado uma estratégia gradual e de criação de instituições adaptadas à sua realidade, de modo a não reproduzir instituições típicas das economias ocidentais. As reformas promovidas pelo Estado, aliadas à formação da pequena indústria rural, ao regime de contratos com os produtores agrícolas e ao sistema dual de formação de preços permitiram o sucesso do crescimento chinês. Seria, então, o gradualismo e o respeito às especificidades chinesas que explicariam o êxito não verificado na transição à economia de mercado feita de forma caótica na ex-URSS e no leste europeu. Um segundo subgrupo de economistas, inspirados na "nova economia institucionalista", é o de orientação tipicamente ortodoxa. Essa vertente compreende que a estratégia gradual chinesa não comprometeu seu desenvolvimento na medida em que, a despeito de ser gradual se consolidaram instituições tipicamente de mercado, liberaram-se os preços e se adotou uma política de abertura externa. Portanto, tal como em uma função de produção neoclássica, esses elementos teriam permitido que uma economia de baixa renda per capita, com uma grande oferta de mão-de-obra barata previamente ocupada em atividades rurais e de baixa produtividade, atingisse uma acelerada acumulação de capital. Ainda que o gradualismo haja sido central na transição chinesa à economia de mercado e não seja elemento a ser subestimado na análise, ambos grupos desconsideram (ou subestimam) um elemento central do desenvolvimento chinês, qual seja, sua estratégia desenvolvimentista e o papel do Estado na liderança das transformações econômicas e sociais, buscando consolidar sua soberania. Segundo Medeiros (1999), o "espetacular crescimento econômico chinês com mudança estrutural" que se iniciou em 1978 se explica por três principais vetores: (i) a estratégia americana de isolamento e desgaste da URSS; (ii) a ofensiva comercial dos EUA com o Japão; e (iii) a estratégia do governo chinês de afirmação da soberania do Estado por meio do desenvolvimento econômico e modernização da indústria.

A partir de Chiliatto-Leite (2017), pode-se resumir três elementos tipicamente centro-periféricos nessa relação China-América Latina (ou China-Brasil): a China adquiriu maior capacidade de dinamizar a vários países da América Latina, de modo que o crescimento do PIB chinês está mais correlacionado com a região; o padrão comercial da China com a América Latina é assimétrico e semelhante ao centro-periferia clássico, exportador de manufaturas e importador de *commodities*; ademais, a China tem realizado crescentes montantes de IDE na América Latina, com um perfil estratégico concentrado em recursos naturais e infraestrutura.

Assim, há aspectos particulares na relação entre China e América Latina (inclusive o Brasil) que guardam semelhança com o padrão clássico centro-periferia, sem embargo há novidades importantes na forma com a qual a América Latina se relaciona com o novo centro do capitalismo internacional, agora transformado pelas finanças e pela ascensão chinesa. Um destaque interessante (que o início do século XXI explicita e que torna a relação centro-periferia da China com América Latina diferente do esquema típico) é o aspecto dos preços de manufaturas comparados às *commodities*, ou da relação de termos de troca. O que alterou os desafios e os “principais problemas” discutidos por Prebisch no século XX, pois tanto as *commodities* apresentaram trajetória altista e volátil, como a China depreciou preços de manufaturas. Desse modo, uma nova configuração no centro do capitalismo trouxe uma nova realidade para o desenvolvimento de economias periféricas no século XXI.

Um dos elementos mais importantes para Prebisch no esquema centro-periferia, no século XX, fundava-se no fato de que os ganhos de produtividade dos países centrais não se convertiam em queda de preços de bens manufaturados relativos aos primários, portanto o suposto mecanismo neoclássico de generalização dos frutos do progresso técnico para todo o mundo não se verificava. Dadas as condições de concorrência e de sustentação de lucros e salários nos países industrializados durante os ciclos, nessas economias que lideravam o progresso técnico e controle de tecnologias, os preços de manufaturados não se reduziam ao longo dos anos em relação à trajetória das matérias primas. Assim, os frutos do progresso técnico não poderiam ser transmitidos aos países periféricos (produtores de bens primários e consumidores de bens industriais). Desse modo, diferentemente do que esperava a teoria convencional, que postula a especialização por vantagens comparativas estáticas, os frutos do progresso técnico eram absorvidos sobretudo no centro.

É muito interessante o fato de que a China tenha as características de centro para a América Latina, mas que, dadas a reorganização global de cadeias produtivas, as condições de escala asiática, produtividade, logística e baixos salários, a emergência chinesa ao novo centro reduziu de forma significativa os preços de manufaturas —ao mesmo tempo em que produziu um ciclo altista dos preços de *commodities* (alavancados e mais voláteis pela financeirização)⁴.

Hiratuka e Sarti (2015) apresentam os índices de preços de manufaturas importadas pelos EUA, as quais servem como *proxy* das trajetórias de preços de produtos industrializados em mercados internacionais. A queda de preços, desde a década de 1990 até 2015, de bens de capital, computadores e semicondutores e equipamentos de telecomunicações é inquestionável. Assim, ademais do início do século XXI ser marcado por pressões altistas e voláteis em preços de *commodities*, os preços de manufaturados estiveram deprimidos. O que em grande medida se associa à escala e produtividade da fábrica asiática, como parte do processo de *outsourcing* e realocação global de cadeias produtivas.

Essa nova evidência na relação centro-periferia não significa dizer que estaria justificada a especialização em recursos naturais, porque finalmente tornar-se-ia válido o argumento de que os ganhos de produtividade do centro poderiam ser redistribuídos à periferia, pelo mecanismo da redução de preços de manufaturas. Algumas razões seguem justificando as dificuldades relacionadas à especialização primário-exportadora. Primeiro, da discussão de Hiratuka e Sarti (2015), sabe-se que ao longo das cadeias há etapas de maior conteúdo tecnológico, conhecimento, com maiores *spillovers*, de difícil reprodução e que, portanto, conformam-se como etapas capazes de pagar

⁴ Sobre a financeirização e o papel das finanças no ciclo de preço de commodities, consultar Carneiro e outros (2015).

melhores salários e que estão persistentemente localizadas em economias centrais. Ademais, nessa divisão, os mesmos autores argumentam que essa fragmentação de cadeias reforçou o papel das economias centrais. Em segundo, não estão claros os ganhos relativos em preços de recursos naturais vis-à-vis manufaturados. Uma vez consolidado o fim do ciclo de *commodities*, será preciso avaliar com mais cuidado a trajetória dos preços manufaturados e básicos, o que, por enquanto, indica que esteve mantida a melhor capacidade dos produtos mais intensivos em tecnologia em proteger preços e rendas que as *commodities*. A intensa desaceleração econômica e de rendas em países produtores de *commodities* leva a crer que o problema parece persistir. Terceiro, após 2014, já se torna mais claro que o novo centro foi capaz de produzir, em realidade, um ciclo de alta dos preços das *commodities* e, mais do que isso, as trajetórias desses bens, mais vulneráveis aos efeitos financeiros, foram mais voláteis e, portanto, persistentemente vulneráveis à determinação de preços no exterior. Por fim, observando-se os dados de comércio internacional, percebe-se que os fluxos de manufaturas foram maiores e mantiveram-se mais dinâmicos mesmo após a crise internacional, o que confirma que a América Latina seguirá em desvantagem enquanto persistir esse processo de "reprimarização", ou aprofundamento da especialização em *commodities*.

Finalmente, Gallagher e Porzecanski (2010) perceberam que a China "ameaça" as exportações de manufaturas latino-americanas para o mundo e para a própria região. Assim, se por um lado, a China e a dinâmica do novo centro expandiram a demanda e preços de produtos exportados pela região (*commodities*), o que teve impacto dinamizador e que produziu maiores influxos de divisas pela via comercial, por outro lado, a China ganhou mercados de manufaturas do Brasil, induzindo uma reprimarização do Brasil e da região por duas vias, tanto pelo incentivo em investir em setores produtores de *commodities* (CEPAL, 2012), como por sua alta competitividade e ameaça às exportações de manufaturas da América Latina.

Portanto, a diferença da condição periférica no século XXI, quando comparada ao século XX, é que ela se transforma e aprofunda. A nova dimensão periférica no aspecto financeiro e monetário, e pela nova questão periférica produtiva, transformada pela ascensão da China. Assim, primeiro, diferentemente da arquitetura internacional de Bretton Woods de moedas e finanças reguladas, com controles de capitais e câmbios fixos, o início do século XXI é marcado pelo aprofundamento da liberalização de mercados financeiros, de fluxos e avanço da financeirização. Sob essa dimensão, o Brasil apresenta-se periférico também do ponto de vista financeiro e monetário internacional, de modo que país mostra-se vulnerável à dinâmica das finanças internacionais, não só sendo contagiada por crises financeiras de fora, mas também tornando suas variáveis macroeconômicas (como taxa de câmbio, de juros, inflação etc.) mais suscetíveis a decisões e eventos financeiros fora do escopo ou do controle da política econômica local. Segundo, vale destacar a ideia de que o novo centro transformado pela financeirização, fragmentação de cadeias e ascensão da China, foi capaz de gerar um conjunto de problemas diferentes dos "principais problemas" do centro-periferia do século XX, que se referia Prebisch (2000). Além dos dramas do passado e do aprofundamento da dimensão financeira e monetária, o esquema centro-periferia do século XXI precisa enfrentar a concorrência dos baixos preços industriais da China (Ásia), o conseqüente aprofundamento do risco de desindustrialização e reprimarização daquelas economias que lograram industrializar-se no século XX, em uma economia internacional de grande liberdade a fluxos financeiros e com maior volatilidade de preços de *commodities*.

Essa nova dinâmica de centro-periferia tem tido impactos substantivos na América Latina do século XXI. Compreender as dificuldades brasileiras e pensar alternativas ao seu desenvolvimento, sobretudo mirando o médio e longo prazos, requer compreender que o Brasil, a despeito de ter avançado na última década e meia sob o ponto de vista da redução da pobreza, da desigualdade e da inclusão social, destaca-se que sob o ponto de vista de sua inserção internacional, as grandes transformações no capitalismo internacional e a incapacidade de o Brasil transformar sua estrutura produtiva (no sentido de tornar seu tecido produtivo mais complexo e intensivo em conhecimento)

mantém o Brasil em uma condição internacional periférica e vulnerável, de modo que a estratégia de desenvolvimento para o futuro deve enfrentar esse novo perfil periférico, seja periférico do ponto de vista financeiro e monetário, seja periférico do ponto de vista produtivo e tecnológico.

B. Desafios estruturais e conjunturais

Nesta seção, após discutir grandes transformações estruturais, o esforço será aterrissar na conjuntura internacional e finalmente em alguns dos principais desafios atuais do desenvolvimento brasileiro, de modo a apresentar o problema em suas múltiplas dimensões, de forma introdutória às discussões feitas pelos capítulos deste livro.

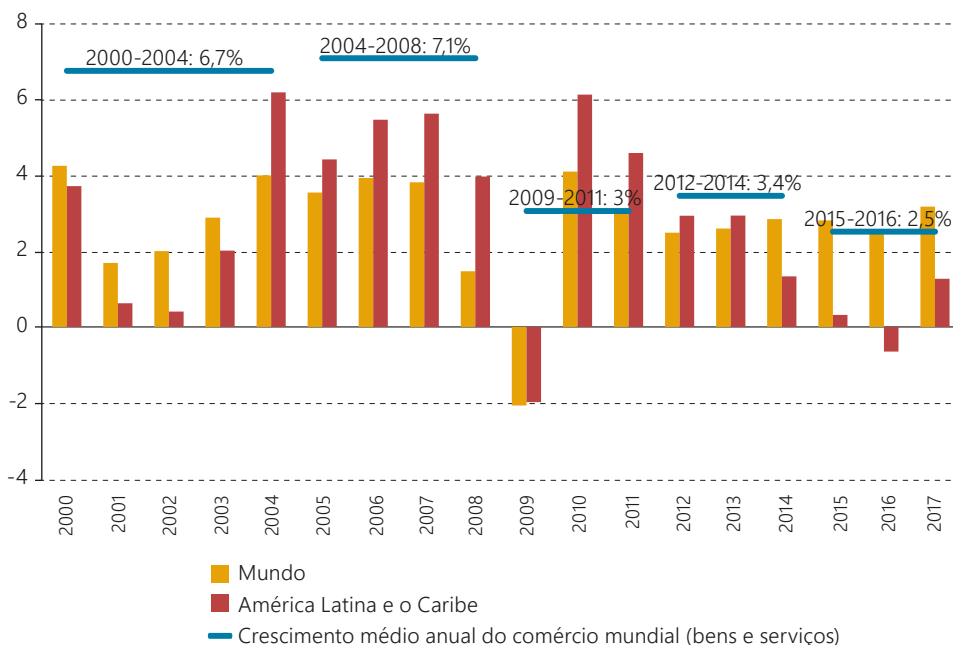
CEPAL (2016a) discute a forma pela qual o crescimento do PIB global e do fluxo comercial internacional se desaceleraram sistematicamente desde meados da década de 1970, sobretudo como consequências do fim do arranjo de Bretton Woods, os choques do petróleo e o início da financeirização. A ascensão da China e outras transformações estruturais, discutidas na seção anterior, trouxeram fôlego ao crescimento do PIB global e do comércio internacional, especialmente de 2001 até 2007. O gráfico 1 mostra como que o comércio internacional cresceu de modo mais acelerado que o PIB nesse início do século XXI, indicando um período no qual o comércio teve papel dinamizador do crescimento econômico global. Ademais do crescente fluxo comercial associado ao novo padrão produtivo internacional, de cadeias de valor fragmentadas, nesse mesmo período os preços de *commodities* viveram um ciclo bastante positivo⁵. A crise financeira internacional, deflagrada em 2008, alterou esse quadro, de modo que mesmo que o crescimento global tenha se recuperado (particularmente puxado pela Ásia), o gráfico 1 também mostra que os níveis de comércio se mantiveram em patamar substancialmente inferior no pós-2008, de modo a não mais exercer o papel dinâmico de outrora, indicando um viés recessivo na dimensão internacional. Esse aspecto indica que a economia internacional não deverá se constituir como motor do crescimento em economias periféricas, em especial o Brasil, uma economia em que as exportações ainda são concentradas em *commodities* e que as exportações possuem peso relativamente baixo no PIB (no Brasil as exportações, em geral, representam algo em torno de 10% do PIB, enquanto outros países da região são cerca de 30%; em termos de exportações líquidas, descontando as importações, esse peso cai ainda mais). Esse quadro, em que o comércio internacional não deverá estimular crescimento na periferia, se agrava com as crescentes incertezas decorrentes de uma possível escalada de “guerra comercial”, revisão de acordos e outras instabilidades nos cenários regional, multilateral e internacional.

Se do ponto de vista do crescimento econômico global e do dinamismo do comércio internacional a conjuntura não é animadora, sob o ponto de vista da expansão das finanças, os patamares se mantiveram elevados mesmo após a crise financeira internacional. O aprofundamento da financeirização tem como expressão mais evidente a desproporcional expansão do valor dos ativos financeiros e dos derivativos negociados internacionalmente quando comparados ao PIB global —como mostra o gráfico 2. Além da multiplicação de instrumentos financeiros e do crescimento da acumulação financeira desde fins da década de 1990, sobretudo dos derivativos⁶, pode-se perceber com muita clareza que esses montantes mantiveram patamares elevados mesmo após a crise de 2008. Essa diferença entre as trajetórias da economia “real” e das finanças explicita que o poder financeiro na economia internacional persiste. Mais do que isso, ajuda a explicar o fato de que a disponibilidade de liquidez foi abalada no imediato pós-crise de 2008, mas manteve patamar histórico elevado —corroborado por estratégias de expansão monetária em países desenvolvidos (conhecidas como *Quantitative Easing*), cuja revisão poderá, também, produzir adicionais instabilidades macroeconômicas na periferia.

⁵ Sobre a alta dos preços de commodities no período, em especial o papel da China e das finanças nesse ciclo altista, consultar UNCTAD (2011), Carneiro e outros (2015) e Chiliatto-Leite (2017).

⁶ A multiplicação e generalização de instrumentos de derivativos também é parte da explicação da crise financeira internacional. Sobre esse tema, consultar Mello (2013).

Gráfico 1
Mundo, América Latina e Caribe: crescimento do PIB e comércio
 (Porcentagem anual)



Fonte: Elaboração própria, a partir de FMI (WEO, abril/2018).

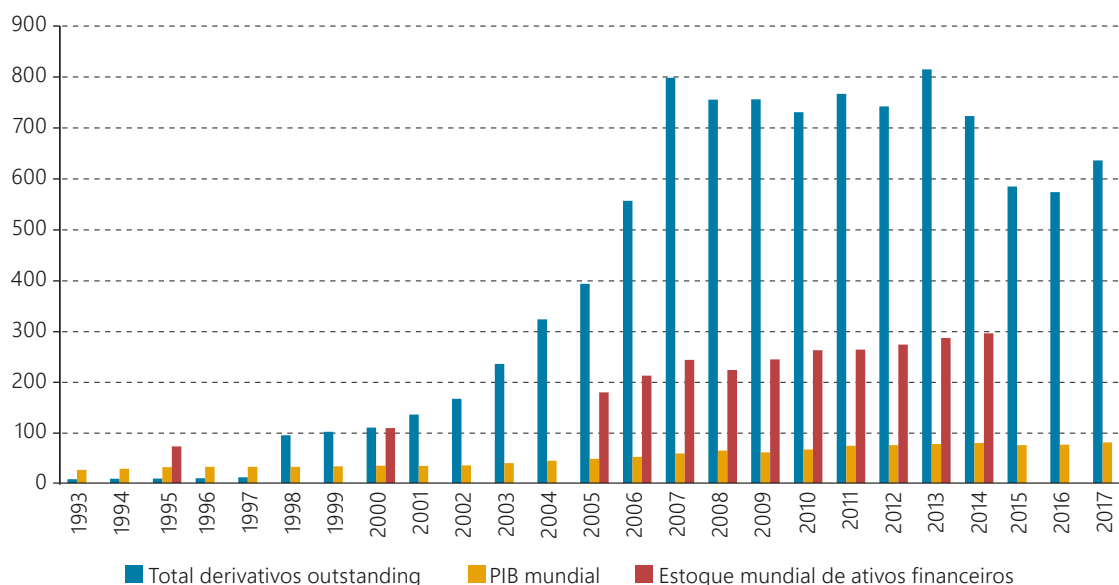
Nesse início de século XXI, o Brasil construiu um período de crescimento econômico induzido pelas políticas de inclusão social em que não houve manifestação da restrição externa — diferente do passado, em que ciclos de crescimento foram estrangulados por crises de balanço de pagamentos. O crescimento com inclusão social, aumento dos salários e redução de desigualdades ocorreu durante o ciclo de alta das *commodities*, do comércio e com abundância de liquidez internacional. Sem embargo, esses mesmos fatores que permitiram crescer sem restrição externa, são aqueles que estimularam a reprodução de investimentos em setores tradicionais, em geral *commodities* (CEPAL, 2012). Além dos fortes incentivos de preço e rentabilidade para se investir nessas atividades e reproduzir estruturas produtivas, esse quadro se agrava diante da grande concorrência asiática, dificultando a agenda de mudança estrutural no Brasil. Assim, se por um lado a abundância de liquidez e os preços de *commodities* permitiram avançar a agenda de inclusão social e crescimento sem restrição externa no Brasil, foram esses mesmos elementos que estimularam a reprodução de estruturas produtivas pouco diversificadas (CHILIATTO-LEITE, 2017). Nesse contexto, e agravado por fragilidades no exercício das políticas industriais e macroeconômicas para a transformação estrutural, o Brasil não conseguiu dar um salto e transformar sua estrutura produtiva no início do século XXI, a despeito dos importantes avanços sociais do período.

Foi nesse contexto estrutural que o Brasil, ainda em condição periférica do ponto de vista produtivo e financeiro, enfrentou uma profunda recessão em 2015 e 2016. Nesta Introdução, que não tem a pretensão de fazer um diagnóstico da crise brasileira⁷, é preciso mencionar que essa recessão

⁷ Alguns trabalhos, de diferentes orientações teóricas, fazem diagnósticos sobre a crise e podem ser consultados. No livro de Guerra e outros (2016) há enfoque na ausência de políticas estruturais e no rompimento com o establishment como a fonte da crise, de modo que mostram que é insuficiente compreender a crise econômica sem compreender a crise política e social instalada no Brasil. Rossi e Mello (2017) apontam um choque na demanda agregada, resultante da agenda da austeridade, com os investimentos puxando a desaceleração que, a partir de 2015, não é mais equilibrada pelo consumo das famílias. O conjunto de artigos organizado por Carneiro, Sarti & Baltar (2016) converge para a visão da trajetória econômica como a síntese de aspectos estruturais, cíclicos e de política econômica. Para Serrano e Summa (2012), a desaceleração a partir de 2011 teve menor influência das mudanças na política externa, com as políticas macroeconômicas tendo maior relevância

está articulada ao novo viés recessivo internacional e também à decisões de política econômica em tempos de desaceleração cíclica do crescimento brasileiro, que por um tempo havia articulado virtuosamente inclusão social, expansão do crédito, consumo e investimento. A crise brasileira somente alcançou tais dimensões, observadas no gráfico 3, por um outro elemento fundamental, que vai além da seara dos economistas. A crise econômica aguda está relacionada à eclosão de conflitos sociais e políticos genuinamente brasileiros, cuja expressão máxima foi o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016, com tensões institucionais que não se esgotaram com a mudança de governo e que produziram profundas incertezas na economia brasileira.

Gráfico 2
Desproporção entre ativos financeiros globais e PIB mundial^a
(Em trilhões de dólares)



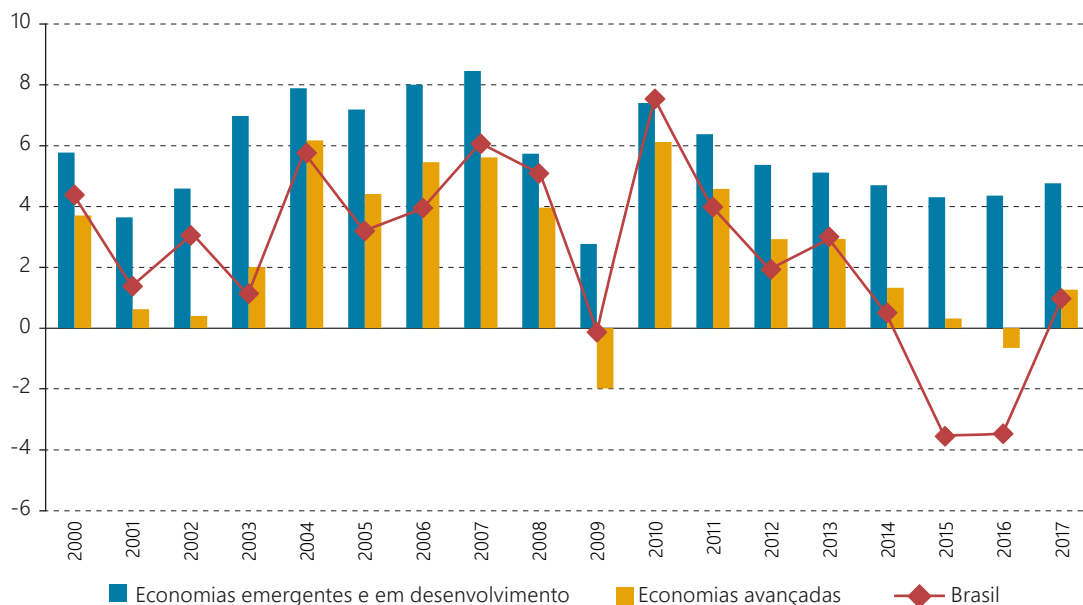
Fonte: Elaboração própria, a partir de BIS, FMI e Deutsche Bank.

^a Valores nocionais de derivativos, inclui *exchange-traded* e *over the counter* (OTC). Valores de derivativos entre 1993 e 1997 não contabilizam OTC; valores de estoque de ativos financeiros calculados pelo DB e sem estimativas disponíveis para todo o período.

A queda do PIB brasileiro de 2015 e 2016, como vista no gráfico 3, diverge negativamente da trajetória do resto do mundo e mesmo da América Latina e o Caribe, reforçando o argumento de que essa queda não se justifica apenas pela desaceleração internacional, tampouco se explica por uma crise cíclica brasileira —que poderia explicar uma queda, talvez, da ordem de 1% do PIB, conforme padrão histórico. Essa recessão exasperada de quedas consecutivas entre 3% e 4% do PIB por dois anos se explica apenas ao se considerar que, ademais desses fatores, havia conflitos sociais e políticos, o que criou incertezas radicais no exercício do cálculo econômico.

relativa, pois falharam em reduzir a inflação e levar a um crescimento com mais investimento. Na coletânea "Sob a Luz do Sol" organizada pelo Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP, 2014), enxerga-se na desaceleração o encerramento do ciclo de elevação dos preços internacionais das commodities e de excepcional liquidez internacional, bem como o fim de um ciclo de reformas que vinham sendo implementadas desde o governo Collor. Nessa coletânea, autores destacam também uma denominada "volta do experimentalismo" da política econômica, propondo que políticas mais ativas do governo Dilma tiveram efeito determinante na crise.

Gráfico 3
Brasil e economias selecionadas: crescimento do PIB a preços constantes
(Percentual anual)



Fonte: FMI (WEO, abril/2018).

É importante mencionar, ainda que de forma breve, que somente com uma recessão nessas proporções se compreende a deterioração fiscal brasileira, puxada por frustrações seguidas nas receitas e consequente amplificação da dívida pública. Em 2014 a dívida bruta era 62% do PIB e a líquida 33%, mas em 2017 saltaram, respectivamente, para 84% e 52% do PIB. O cenário apenas não se tornou insustentável do ponto de vista externo porque quase a totalidade da dívida brasileira é denominada em reais e o país detém grande estoque de reservas internacionais.

Essa crise brasileira teve impacto substantivo no emprego. Nas cifras do IBGE, o desemprego em 2017 chegou a 12,7%, o que representou cerca de 13 milhões de desempregados. Comparando esse patamar a 2014, trata-se de 86,4% a mais de desempregados. O quadro se revela ainda mais acentuado com as estimativas de taxa de subutilização da força de trabalho, que inclui a taxa de desocupação e também pessoas ocupadas que trabalharam menos de 40 horas semanais, somadas à força de trabalho potencial —definida pela população de 14 anos ou mais que não estavam ocupadas, nem desocupadas, e que poderiam potencialmente se transformar em força de trabalho. A subutilização da força de trabalho, em 2017, atingiu 23,8%, o que equivale a 26,5 milhões de pessoas.

Quanto aos impactos sociais da recessão brasileira de 2015 e 2016, vale destacar, também, que CEPAL (2018a) apresenta estimativas regionais sobre a pobreza e a pobreza extrema: o relatório mostra que, depois de um período de 12 anos de queda entre 2002 e 2014, houve aumentos em 2015 e 2016. CEPAL (2018a) estimou, para 2017, um montante de 30,7% da população da América Latina em situação de pobreza e 10,2% em extrema pobreza —o que representa 187 milhões e 62 milhões de pessoas, respectivamente. Esse crescimento verificado após 2015 para a América Latina se explica principalmente pelo aumento da pobreza e pobreza extrema no Brasil e Venezuela. Durante os anos de queda da pobreza, os rendimentos do trabalho (e o salário mínimo em ascensão) contribuíram para que os domicílios saíssem da situação de pobreza, processo em que também foram relevantes os sistemas de aposentadorias e as transferências associadas às políticas de redução da pobreza. Esses instrumentos de transferência permitiram conter o impacto social da crise econômica, mas não imunizam por completo os impactos da crise, sobretudo em contexto de cortes de despesas públicas.

As medidas adotadas pelo governo brasileiro a partir de 2015 ainda não produziram efeitos substantivos. Em especial se medidos em termos de crescimento do PIB, contenção da deterioração fiscal, recuperação do emprego ou melhora de indicadores sociais. As medidas adotadas, desde 2015 e aprofundadas a partir de 2016, foram no sentido tradicional da austeridade, com decisões administrativas de redução de gastos e até mesmo reformas estruturais, como uma emenda à Constituição que impede o crescimento de gastos primários reais por 20 anos —o que tende a reduzir o tamanho do Estado brasileiro como proporção do PIB ao longo das próximas décadas e, portanto, reduzir a capacidade de se fazer política social e de desenvolvimento.

É nesse contexto histórico particularmente complexo nas esferas internacional e doméstica que o livro se apresenta. O esforço por pensar alternativas ao desenvolvimento brasileiro é parte da permanente tarefa, que ensinou Celso Furtado, de buscar “inventar o caminho” brasileiro para o desenvolvimento, em um mundo que insiste em reinventar os desafios do subdesenvolvimento.

C. Abordagem integrada do desenvolvimento e as alternativas para o Brasil

Resta a essa última seção da Introdução explicitar a lógica de organização do livro e fazer uma breve resenha das principais teses dos capítulos deste trabalho coletivo. Os capítulos são assinados por seus autores e autoras e são ensaios que se consolidam de forma coesa por meio do que a CEPAL tem denominado de “abordagem integrada do desenvolvimento”, um tema particularmente presente em CEPAL (2012) e que marca a década de 2010 da CEPAL (2010; 2014; 2016a; 2018b). Nessa abordagem: a igualdade é o horizonte, a mudança estrutural é o caminho. A mudança estrutural é entendida como transformar a estrutura produtiva em direção a uma economia mais diversificada, menos desigual, mais complexa, mais sustentável e capaz de gerar ocupações em atividades mais intensivas em conhecimento. O que requer ação integrada da política macroeconômica, industrial, social e ambiental. São temas interdependentes, ou seja, a política social gera inclusão e também dinamismo para o consumo; a política ambiental fomenta energias mais limpas e também gera demanda agregada, induz novas tecnologias e produtividade; e a política macroeconômica de gestão do ciclo não perde de vista a necessidade de uma tendência de mudança estrutural para igualdade de longo prazo.

Na proposta atual da CEPAL, a mudança estrutural se tornará um processo virtuoso quando a estrutura produtiva avançar aos setores e atividades mais intensivos em conhecimento. Mais do que isso, avançar aos setores de mais rápido crescimento da demanda doméstica e internacional, de modo que as exportações e importações cresçam de modo a não pressionar o balanço de pagamentos, nem sobrecarregar a necessidade de influxos financeiros para compensar crescentes déficits comerciais. Nessa proposta, a mudança estrutural se associa a três tipos de eficiências, que de forma interdependente e integrada se reforçam, de modo a confluir dinamismo econômico, trajetórias mais rápidas de crescimento da produtividade, do emprego e da produção, bem como a sustentabilidade ambiental.

No crescimento com mudança estrutural para igualdade, a proposta deve buscar a articulação das três eficiências. A primeira é a “eficiência schumpeteriana”, na qual se destacam os setores e atividades de maior taxa de crescimento da produtividade, com maior difusão de conhecimentos e capacidades produtivas ao conjunto da economia, que em geral são os setores que lideram os processos de inovação e que impulsionam os aumentos de produtividade na própria atividade, mas que também transbordam a outras. A segunda é a “eficiência keynesiana”, que se refere aos componentes dinâmicos do crescimento. Relaciona-se com os setores cuja demanda doméstica e internacional crescem de forma mais acelerada. No caso particular do Brasil, muito populoso, a inclusão social e distribuição de renda têm potencial muito grande de gerar dinamismo a várias indústrias no país (e na própria América Latina, se a região lograr integrar suas cadeias produtivas). Adicionalmente, as necessidades do país por serviços básicos,

como saúde, educação, saneamento básico e infraestrutura, se bem articuladas, poderão se converter em fonte de dinamismo por muitos anos para fomentar crescimento com mudança estrutural. É fundamental que a mudança estrutural avance a setores mais dinâmicos e que se converta em um motor para incorporar avanços tecnológicos, de modo que seus investimentos sejam também, em si, elementos dinâmicos para o crescimento econômico, com ganhos de produtividade, redução do desemprego, diminuição da subutilização da força de trabalho e da geração de ocupações capazes de remunerar melhores salários com menor pressão distributiva em preços. A terceira eficiência é a ambiental. Diante do desafio histórico da mudança climática, o Estado e o setor privado podem executar um pacote de investimentos que têm como objetivo reduzir emissões e buscar padrões de produção e consumo mais sustentáveis —o que a CEPAL tem promovido como o “*Big Push* ambiental”. Essa agenda teria implicações dinâmicas de crescimento e também tecnológicas, de modo a se articularem as três eficiências. Nesse sentido, as mesmas são interdependentes e se reforçam simultaneamente, afinal são os setores mais intensivos em conhecimento que se mostram, no médio e longo prazos, como também os de maior dinamismo da demanda no comércio internacional.

Nesse sentido, ademais da política macroeconômica estar consciente de suas implicações para o desenvolvimento produtivo, ademais da importância das políticas sociais e ambientais, tanto nos seus objetivos próprios, como seus transbordamentos para demanda agregada e para avanços tecnológicos, o Brasil deve articular a isso uma política industrial. Essa tarefa requer a compreensão política clara de que é papel do Estado levar adiante políticas dessa matéria. Eventuais equívocos em políticas industriais, tanto do período de substituições de importações, como no período mais recente, não podem se converter em um veto ideológico, como ocorria durante o período do “consenso de Washington”, em que era uma heresia falar em políticas industriais e mesmo nas políticas para a igualdade.

É preciso eliminar a carga ideológica que se coloca sobre a agenda de políticas industriais. A experiência histórica já mostrou que os mercados, seguindo supostos sinais corretos que fariam a “alocação eficiente de recursos”, são incapazes de produzir os ganhos produtividade esperados e tornar estruturas produtivas latino-americanas mais intensivas em conhecimento e sociedades mais homogêneas. As últimas três décadas reforçam a tese de que os mercados, sem políticas ativas e integradas de desenvolvimento, tendem a reproduzir a condição periférica e subdesenvolvida da América Latina e do Brasil, em particular.

Ademais, observando as políticas no resto do mundo, não há carga ideológica na política industrial. Diferentes países, liderados por governos de distintas colorações ideológico-partidárias, têm promovido políticas industriais. Na América do Norte tem-se os Estados Unidos, com a Manufacturing USA (America First); e no Canadá, trabalha-se com a Smart Manufacturing. Na Europa, além do caso da Alemanha, com a Industrie 4.0, há também a experiência do Reino Unido, que tem a Catapult-High Value Manufacturing; a Bélgica, o Made Different; a Holanda, o Smart Industry; a Suécia, a agenda em torno do Produktion 2030; a Itália promove o Italia 4.0; a Espanha, com o Industria Conectada; a França tem o Industrie du Futur; e Portugal o Produtech. Na Ásia, há décadas a agenda da política industrial tem sido tratada com máxima importância, e nos últimos anos é clara a leitura de sua centralidade estratégica, em particular na China, com o Made in China 2025, mas também a Coreia do Sul tem o programa Manufacturing Innovation; o Japão tem o Industrial Value Chain; e a Índia o Make in India. E, finalmente, na Oceania, como exemplo, a Austrália tem o Next Wave of Manufacturing. Assim, fica claro que, na experiência contemporânea internacional, é comum o uso de políticas, recursos orçamentários e instrumentos para o desenvolvimento industrial, visto como questão estratégica para o desenvolvimento.

Portanto, é a partir dessa abordagem cepalina, de uma visão integrada do desenvolvimento, da necessidade da articulação das políticas macroeconômica, industrial, social e ambiental para o desenvolvimento com igualdade que se organiza o livro. Foi com esse espírito que os autores foram convidados a debater em Brasília, em abril de 2018⁸, propostas e alternativas para o desenvolvimento brasileiro e que se reflete nesse livro.

⁸ Reunião que foi possível graças à parceria entre a CEPAL-Brasília e Friedrich Ebert Stiftung (FES) que viabilizou a atividade de dois dias entre os autores do livro e a comunidade de especialistas que participou dos debates. A parceria com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) também apoiou o evento e o debate no mais alto nível.

Estrutura do livro

O livro tem três partes. A primeira discute temas que não são típicos dos economistas e confere multidisciplinaridade à esta publicação. O tema enfrentado nessa parte inicial são os desafios sociopolíticos e as capacidades do Estado para a promoção de políticas de desenvolvimento. O primeiro capítulo é de André Calixtre, sob o título de “Sociedade salarial e resiliência: reflexões sobre a economia política da mudança estrutural”. O trabalho faz uma discussão sobre a resiliência social e política à mudança estrutural em sociedades como a brasileira. As questões relacionadas ao “poder” sempre estiveram presentes no estruturalismo, mas poucas vezes foram enfrentadas em maior profundidade.

O segundo capítulo dessa parte é assinado por William Nozaki, com o título “Estado e desenvolvimento no Brasil: estrutura de poder, dinâmica política e instabilidade institucional”. O autor parte das raízes históricas da formação do Estado tardio brasileiro, a partir de suas contradições imanentes ao longo do processo de formação e (sub)desenvolvimento, de modo a desmistificar as ideias de que o Estado brasileiro seria grande demais e que o Estado seria uma construção anti-mercado. A partir desse ponto de partida, faz-se a discussão sobre promover desenvolvimento econômico com igualdade e a importância de, para tal tarefa, superar os desafios do Estado tardio e suas instabilidades.

A segunda parte do livro traz possíveis frentes de expansão que poderiam ser motores para o crescimento econômico, ao mesmo tempo em que articulam a mudança estrutural progressiva, para a igualdade e sustentabilidade. Essa segunda parte do livro tem quatro capítulos. O capítulo III, de Fernando Rugitsky, é denominado de “Questão de estilo: a mudança estrutural para a igualdade e seus desafios”. O autor discute, a partir da perspectiva de estilos de desenvolvimento, a relação entre a distribuição de renda, heterogeneidade setorial e mudança estrutural. O texto mostra que, entre distribuição, consumo e mudança estrutural, há relação possível, mas não automática. A experiência recente evidenciou que é compatível consumo de massas no Brasil com produção de massas na China, assim, é um desafio da mudança estrutural para a igualdade construir os mecanismos para que consumo de massas transborde para a estrutura produtiva.

O capítulo IV, escrito em coautoria por Esther Dweck e Pedro Rossi, tem como título: “Políticas sociais, distribuição, crescimento e mudança estrutural”. Esse texto propõe um projeto de desenvolvimento que parte de objetivos sociais para, então, articular instrumentos de política industrial e macroeconômica. A autora e o autor discutem um projeto social de desenvolvimento para o Brasil, que desenha como objetivo o crescimento e a transformação social, com a distribuição da renda e da riqueza, ampliação da oferta pública de bens serviços sociais básicos e a adequação da estrutura produtiva às necessidades econômicas deste projeto. A preocupação principal seria um desenvolvimento que busque estruturar a vida coletiva, garantir emprego de qualidade e acesso universal a saúde, educação, cultura e demais serviços sociais básicos, os quais devem constituir objetivos finais da política econômica. Nesse projeto, a distribuição de renda e o investimento social, ademais de fins em si mesmos, seriam motores para o crescimento.

Se a distribuição, inclusão e investimento social foram discutidos nos capítulos III e IV como frentes de expansão, o capítulo V discute a agenda do meio ambiente como um elemento que poderia, também, se conformar como motor do crescimento. De autoria de Camila Gramkow o capítulo é intitulado “De obstáculo a motor do desenvolvimento econômico: o papel da agenda climática no desenvolvimento”. Esse capítulo faz uma revisão da literatura e da experiência internacional sobre o tema ambiental como política que articula sustentabilidade e crescimento. O capítulo trata de explicitar que já está superada a visão do meio ambiente como obstáculo ao crescimento. Em realidade, ao contrário, a agenda climática poderá ser um elemento para induzir crescimento, dinamismo e uma nova estrutura produtiva, intensiva em conhecimento e tecnologia.

Dadas as dimensões e desigualdades regionais no Brasil, o livro conta com o capítulo VI para uma discussão sobre o aspecto regional brasileiro, escrito por João Romero e Fabricio Silveira e com o título: “Mudança estrutural e complexidade econômica: identificando setores promissores para o

desenvolvimento dos estados brasileiros”. Por meio de ferramentas da metodologia de complexidade econômica, já utilizada em análises comerciais para países, o capítulo é original em fazer um exercício para o espaço subnacional brasileiro. Os autores, entre outros exercícios, estimaram produtos promissores para estados do Brasil avançarem suas estruturas produtivas, aferindo também impactos positivos para o crescimento do PIB dos estados caso as políticas industriais logrem avançar na direção desses produtos.

A terceira parte é composta pelos capítulos enumerados de VII a XI. Se a segunda parte havia se concentrado em debater frentes de expansão, particularmente a relação entre o aspecto dinâmico e o estrutural, a parte três faz discussões sobre alguns dos principais limites da condição periférica do Brasil. A terceira parte do livro, como última etapa do documento, discute desafios de uma inserção internacional periférica, do financiamento e dos preços fundamentais. O capítulo VII, assinado pelas autoras Clara Brenck e Laura Carvalho, tem como título “Limites para o crescimento com mudança estrutural no Brasil no século XXI”. O trabalho aponta para o fato de que mesmo que o crescimento e a distribuição de renda possam estar positivamente relacionados de maneira a se reforçarem, essa agenda e esse processo possuem importantes limitações, em particular associados à estrutura produtiva, à dinâmica interna da economia e ao impacto nos preços por meio do conflito distributivo. Essa complexa arquitetura, em torno da distribuição de renda, carrega desafios tanto no aspecto econômico, quanto no político.

Como já discutido nesta Introdução, o desenvolvimento brasileiro requer superar sua inserção periférica na dimensão financeira internacional e também na produtiva. O capítulo VIII tem como título: “Estabilizando a taxa de câmbio em patamares competitivos: propostas para conter a volatilidade cambial de uma moeda periférica” e foi escrito por Guilherme Mello, Bruno de Conti e Pedro Rossi. Os autores desenvolvem essa primeira dimensão monetária e financeira internacional. A partir da compreensão de que a moeda brasileira é periférica e não conversível em um sistema internacional hierarquizado, os autores fazem uma discussão sobre os desafios do câmbio brasileiro, sobretudo considerando as particularidades do real com relação ao papel que o mercado de derivativos tem tido na dinâmica cambial. O texto também consegue ser propositivo e traz alternativas para reduzir a volatilidade cambial de uma das moedas que mais oscilam no mundo.

Feita a discussão sobre o aspecto monetário e financeiro internacional, o capítulo IX enfrenta a segunda dimensão da inserção periférica: a produtiva. Com o título de “Como lidar com a inserção produtiva periférica: agenda para o desenvolvimento do Brasil”, as autoras Cristina Fróes de Borja Reis e Fernanda Graziella Cardoso partem do atual desafio da indústria internacional, relacionado às cadeias globais de valor e à agenda de uma nova revolução tecnológica, a chamada indústria 4.0. Com uma leitura estruturalista da inserção periférica no Brasil nesse processo, as autoras discutem a necessidade de políticas que atuem na mudança estrutural. As quais requerem necessariamente políticas de promoção da igualdade, em suas múltiplas dimensões (não só renda), e de combate à pobreza.

O capítulo X de André Biancarelli chama-se “A velha senhora, em roupas novas: vulnerabilidade externa no Brasil atual”. Esse texto traz luz ao fato de que a restrição externa não tenha se manifestado nos últimos anos de crescimento no Brasil, nem há indicação de que irá se manifestar no futuro imediato, mas que a vulnerabilidade externa se mantém e se transforma —a velha senhora em roupa nova. Assim, com novas realidades no que se refere a restrição externa, o capítulo traz a necessidade de pensar em novas medidas de política econômica.

Por último, e não menos importante, o capítulo XI, escrito por Ricardo Summa, discute aspectos inflacionários associados a processos de crescimento com distribuição de renda, em particular na experiência brasileira. Com o título “Inflação de conflito em um sistema de metas de inflação: como evitar políticas de austeridade?”, sob a perspectiva da inflação de custos e conflito distributivo, o capítulo discute a dinâmica inflacionária em uma economia em processo de distribuição de renda. Ademais, de forma propositiva o autor propõe alternativas para contornar as pressões distributivas e evitar combater inflação com a “austeridade”, que tradicionalmente contém a inflação porque impõe fim no processo distributivo, ou, nas palavras do autor, evitar a austeridade como política de renda.

Bibliografía

- Abeles, Martín, Esteban Pérez Caldentey e Sebastián Valdecantos (eds.) (2018), "Estudios sobre financierización en América Latina", *Libros de la CEPAL, N° 152 (LC/PUB.2018/3-P)*, Santiago, Chile, *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)*.
- Aglietta, M. (2006), "The Future of Capitalism", *The hardship of nations: Exploring the paths of modern capitalism*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Aglietta, M. e A. Rebérioux (2005), *Corporate Governance Adrift: a critique of shareholder value*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Bárcena, Alicia e Antonio Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Siglo Veintiuno Editores.
- Bárcena, Alicia, R. Bielschowsky e M. Torres (2018), "El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual. Introducción", *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*, R. Bielschowsky e M. Torres (comps.), *colección 70 años, N°1 (LC/PUB.2018/7-P)*, Santiago, Chile, *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)*, *Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.18.II.G.10*.
- Belluzzo, L. G. (2006), "As transformações da economia capitalista no pós-guerra e a origem dos desequilíbrios globais", *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*, São Paulo, Ed. Unesp.
- ____ (2005), "Prefácio à edição brasileira", *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*, São Paulo, Boitempo, págs. 7-24.
- ____ (1997), "Dinheiro e as transfigurações da riqueza", *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*, Petrópolis: Ed. Vozes.
- Bielschowsky, R. (2010), *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*, Siglo Veintiuno.
- ____ (1998), "Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña", *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: Textos seleccionados, colección 70 años*, Santiago, Chile, *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica*.
- Bielschowsky, R. e M. Torres (comps.) (2018), *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018, colección 70 años, N°1 (LC/PUB.2018/7-P)*, Santiago, Chile, *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)*, *Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.18.II.G.10*.
- Carneiro, R. M. (2007), "Globalização e integração periférica", *Texto para Discussão, N° 126, IE/UNICAMP*.
- ____ (2002), *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. Campinas, Ed. UNESP.
- Carneiro, R. M. e outros (2015), "The Fourth Dimension: derivatives and financial dominance", *Review of Radical Political Economics*, vol 47, N° 4, pp. 641-662.
- Carneiro, R., F. Sarti e P. Baltar (2016), *Para além da política econômica*, Ed. UNESP.
- CDPP (Centro de Debate de Políticas Públicas) (2014), *Sob a luz do sol: uma agenda para o Brasil*.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2018a), *Panorama Social de América Latina, 2017 (LC/PUB.2018/1-P)*, Santiago, Chile.
- ____ (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad. Síntesis (LC/SES.37/4)*, Santiago, Chile.
- ____ (2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible (LC/G.2660/Rev.1)*, Santiago, Chile.
- ____ (2016b), *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades y desafíos*, Santiago, Chile.
- ____ (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, Santiago, Chile.
- ____ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, Santiago, Chile.
- ____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago, Chile.
- ____ (1995), "América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", *serie Libros de la CEPAL, N° 40 (LC/G.1800/Rev.1-P)*, Santiago, Chile.
- ____ (1985), "Transformación y crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984", *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*, (LC/L.322(Sem.22/3)), Santiago, Chile, vol. 1.

- Chesnais, F. (2016), "Finance capital today: corporations and banks in the lasting global slump", *Historical Materialism Book Series*, Leiden/Boston, Brill.
- _____. (2005), "O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos", *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*, São Paulo, Boitempo.
- _____. (2003), "A nova economia: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense", *Uma nova fase do capitalismo?*, São Paulo, Xamã.
- _____. (1996), *A mundialização do capital*, São Paulo, Xamã.
- _____. (1995), "A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século", *Economia e Sociedade*, Nº 5, págs. 1-30.
- Chiliatto-Leite, Marcos Vinicius. (2017), "Integração constrangida na América Latina: velhos e novos problemas do subdesenvolvimento no início do século XXI", *tese de doutorado*, Campinas, SP, UNICAMP. Instituto de Economia.
- De Conti, B. M. (2011), "Políticas cambial e monetária: os dilemas enfrentados por países emissores de moedas periféricas", *tese de doutorado*, Campinas, UNICAMP. Instituto de Economia.
- Dooley, M. P., D. Folkerts Landau e P. Garber (2003a), "An essay on the revived Bretton Woods system", *NBER Working Paper Series*, Nº 9971.
- Dooley, M. P., D. Folkerts Landau e P. Garber (2003b). "The revived Bretton Woods system: the effects of periphery intervention and reserve management on interest rates and exchange rates in center countries". *NBER Working Paper Series*, Issue n. 10332.
- Duménil, G. e Lévy (2005), "O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana", *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. F. Chesnais (Org.), São Paulo, Boitempo.
- Epstein, G. (2001), *Financialization, Rentier Interests, and Central Bank Policy*, mimeo.
- Furtado, C. (1996), *O mito do desenvolvimento econômico*, São Paulo, Paz e Terra.
- _____. (1986), *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, São Paulo, Nova Cultural.
- _____. (1970), *Formação econômica da América Latina*, Rio de Janeiro, Lia Editor S. A.
- _____. (1965), *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Gallagher, K. e R. Porzecanski (2010), *The Dragon in the Room: China and the future of Latin American industrialization*, Palo Alto, Stanford University Press.
- Guerra, A. e outros (2016), *Brasil 2016: recessão e golpe*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo (2017).
- Guttman, R. (2008), "Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças", *Novos estudos CEBRAP*, Nº 82.
- Hiratuka, C. e F. Sarti (2015), "Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: uma contribuição ao debate", *Texto para Discussão*, IE/Unicamp, Junho. n. 255.
- Kaltenbrunner, A. e J. P. Paineira (2018), "Financierización en América Latina: implicancias de la integración financiera subordinada", *Estudios sobre financierización en América Latina*, Martín Abeles e outros (eds.), *Libros de la CEPAL*, Nº 152 (LC/PUB.2018/3-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Medeiros, C. A. D. (1999), "Economia e política do desenvolvimento recente na China", *Revista de Economia Política*, vol. 19, Nº 3(75), julho-setembro, págs. 92-112.
- Mello, G. S. (2013), *Os derivativos e a crise do subprime : o capitalismo em sua "quarta dimensão"*, *tese de doutorado*, Campinas, UNICAMP. Instituto de Economia.
- Mello, G. S. e P. Rossi (2017), "Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma", *Textos para discussão*, Nº 309, IE-UNICAMP.
- Milberg, W. (2004), "The changing structure of international trade linked to global production systems: what are the policy implications?", *Working Paper*, Nº 33.
- Palley, T. (2007), "Financialization: What it is and why it matters.", *Working Paper*, Nº 525, Levy Economics Institute.
- Pinto, A. (1976), *Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1971), "El modelo de desarrollo reciente de la América Latina". *El Trimestre Económico*, vol. 38, Nº 150, Fondo de Cultura Económica.

- _____(1970), "Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 37, N° 145, Fondo de Cultura Económica.
- Plihon, D. (2005), "As grandes empresas fragilizadas pelas finanças", *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e conseqüências*, São Paulo, Boitempo.
- Prates, D. M. e M. A. Cintra (2008), "Keynes e a hierarquia de moedas: possíveis lições para o Brasil", *Economia do desenvolvimento: teoria e políticas keynesianas*, Rio de Janeiro, Campus.
- Prebisch, R. (2000), "O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais", *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, Rio de Janeiro, Ed. Record.
- _____(1982), "Estudio Económico de la América Latina", *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, Fondo de Cultura Económica, original 1950.
- _____(1973), "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", *Serie conmemorativa del vigésimo quinto aniversario de la CEPAL*, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Serrano, F. e R. Summa (2012), "A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011", *Revista OIKOS*, vol. 11 N° 2, Rio de Janeiro.
- Tavares, M. C. e L. E. Melin (1997), "Pós-escrito: a reafirmação da hegemonia norteamericana". *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*, Petrópolis, Ed. Vozes.
- UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (2011), *Price formation in financialized commodity markets: the role of information*, Genebra.

Parte 1
**Desafios sociopolíticos e capacidades do Estado
para a política de desenvolvimento**

I. Sociedade salarial e resiliência: reflexões sobre a economia política da mudança estrutural

André Bojikian Calixtre¹

Desde a formação do pensamento clássico estruturalista latino-americano, a tradição dessa escola tem-se voltado para as questões últimas da desigualdade dada pelo desenvolvimento assimétrico do capitalismo, cuja permanência de estruturas pós-coloniais, herdadas da fase primitiva de consolidação global, estariam reafirmadas sincronicamente pelo subdesenvolvimento como um modo de vida próprio. Neste, o tempo, por si mesmo, jamais seria capaz de levar estas economias periféricas ao processo de desenvolvimento. A ruptura com esse estado de coisas era necessária como um processo de escolhas que orientassem a mudança estrutural em direção ao desenvolvimento. Por estas escolhas serem essencialmente políticas, a mudança da lógica intrínseca de reprodução do desenvolvimento capitalista é provocada por um choque exógeno ao tempo "normal" do subdesenvolvimento, e, por isso, a compreensão objetiva do fenômeno da superação do atraso permanece um grande mistério.

Apesar da falta de clareza sobre como se formaria essa vontade política em favor de uma estratégia de ruptura com o passado (Furtado), o conteúdo dessa escolha está muito bem definido: construir o Estado Nacional e suas instituições coordenadoras do desenvolvimento; industrializar a economia primário-exportadora; urbanizar a população rural; introduzir o núcleo dinâmico do capitalismo à reprodução interna da sociedade subdesenvolvida. O resultado dessa ruptura seria a introdução de uma sociedade urbano-industrial completa e homogênea em seus padrões de consumo, o que significa a transferência para o trabalho da parcela majoritária na distribuição funcional da renda, construindo, a partir de uma sociedade salarial, as bases produtivas e redistributivas da homogeneização dos padrões de consumo.

O objetivo desse capítulo é discutir um pouco mais sobre a primeira parte do problema: a formação e, mais importante, sustentação da vontade política em direção a uma estratégia de ruptura com o passado. A economia política da mudança estrutural pode ser sintetizada da seguinte forma:

¹ Economista. Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Doutorando em Economia Política pela Universidade de Brasília (UnB). É Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

a consolidação de estruturas modernas impulsiona o setor salarial na economia subdesenvolvida, este setor amplia sua participação na renda nacional, por meio do crescimento da variável chave deste processo, que é a relação salário-PIB. Este processo, no entanto, amplifica o conflito distributivo entre capital e trabalho, ao mesmo tempo em que a redução de desigualdade pessoal da renda faz crescer a necessidade de avançar no mercado interno de consumo de massas, proveniente dos aumentos nas bases da renda formada pelos salários. A depender da relação entre a dinâmica do crescimento econômico (relação produto-capital) e as mudanças no conflito distributivo, o movimento combinado entre distribuição funcional e pessoal da renda ativa as forças defensivas do subdesenvolvimento, cujos grupos ligados às rendas ligadas ao capital operam para bloquear o processo de desenvolvimento e retornar a distribuição funcional ao ponto anterior à estratégia de ruptura do passado. A capacidade de sustentação política e econômica desse complexo percurso de tentativa e bloqueio de uma estratégia de desenvolvimento representa a resiliência de uma sociedade a processos de mudanças estruturais².

A. Sociedades salariais e o segredo do desenvolvimento

Apesar de constituir o senso comum de qualquer sociedade contemporânea no mundo, viver exclusivamente de salário é uma construção histórica relativamente recente na humanidade, cujas consequências alteraram profundamente o sentido da reprodução social da civilização urbano-industrial. O ponto central destas transformações apareceu na Europa, em fins do século XVIII, e irradiou-se para a economia global por meio de estruturas tipicamente capitalistas. Entre diversas interpretações sobre a trajetória econômica das nações, a capacidade destas em converterem-se para uma sociedade predominantemente salarial é um dos segredos mais bem guardados do chamado Desenvolvimento econômico.

As chamadas revoluções gêmeas de fins do século XVIII até metade do XIX desarticularam o antigo regime de tradições e de colônias, disseminando processos de independência no Novo Mundo, já iniciado em países pioneiros como os Estados Unidos e São Domingos/Haiti. O capitalismo originário (OLIVEIRA; 1985) inglês reorganizará o sistema internacional mediante açambarcamento de mercados produtores de matérias primas e consumidores de produtos manufaturados, governados por elites pós-coloniais. No plano formal, o constitucionalismo, limitando os poderes dos soberanos, avança nas sociedades da Europa e do Novo Mundo, difundindo valores universais do homem burguês revolucionário, do direito jusnaturalista e da liberdade imanente no indivíduo e influenciando diversos movimentos de libertação nas Américas, muitos deles abolicionistas e republicanos. No segundo momento, constituíam-se os grandes monopólios, obra principalmente das nações atrasadas da Revolução Industrial —segundo definição de Alonso (*idem*): Prússia/Alemanha; França; Itália; Japão; Holanda e, fundamentalmente, os Estados Unidos—, superando a originária Inglaterra em produção industrial, mas esta ainda exercendo sua hegemonia nos fluxos financeiros e nas determinações da dinâmica de acumulação em escala planetária.

O antigo mundo das tradições é pretensamente destruído pelo avanço da acumulação, da artificialização e fabricação do mundo, pelo tempo mecânico³, pela grande indústria e por braços humanos crescentemente alienados em troca da explosão de sua produtividade. O crescimento

² Essa discussão completar-se-á com o capítulo II (Nozaki), que discute os desafios históricos relacionados à formação do Estado para o desenvolvimento com mudança estrutural.

³ A artificialização e fabricação do mundo moderno são conceitos desenvolvidos por Hannah Arendt que representam a eliminação das predeterminações do tempo dadas pela reprodução social dos valores calcados nas tradições, substituídas pelo tempo da máquina. Nesse processo, a possibilidade de articulação entre o Passado e o Futuro, que antes era dada heteronomamente pela tradição, torna-se processo autônomo de constante recriação dos laços que unem a passagem do tempo e permitem significado à história do presente. O problema, segundo Arendt, é que esse desligamento entre o tempo passado e o tempo presente tende a ser substituído por laços nenhum, impossibilitando uma compreensão histórica do sujeito na sociedade, logo bloqueando a possibilidade de intervir conscientemente em sua dinâmica. Para uma leitura dessa passagem entre sociedade tradicional e sociedade moderna, ver (ARENDR, 2003).

econômico da chamada Era do Capital (Hobsbawn; 2005) não parecia traduzir-se nos ideais inaugurados pelo iluminismo. A liberdade, entendida pelo sentido amplamente político, estava restrita ao liberalismo econômico, enquanto a igualdade consubstanciava-se apenas em seu sentido jurídico, definidor do indivíduo, e, a fraternidade, nas limitadas concepções de nacionalidades e cisões entre amigos (o eu nacional) e inimigos (o outro).

De um lado, o pesadelo da sociedade do grande capital, erguida na segunda metade do século XIX, recaía sobre a classe trabalhadora no avanço do pauperismo, criando o substrato para novos caminhos, revolucionários, negadores da essência do sistema, ainda que reivindicantes dos valores perdidos da Revolução Burguesa. Do outro, a própria burguesia comandava um arranjo internacional fadado ao conflito total, pois a mistura de liberalismo econômico com um sistema de Estados ancorado no equilíbrio de poderes levava à constante tentação deste equilíbrio pelas forças monopolísticas dos mercados, movendo processos de concentração de poder desestabilizadores e ao surgimento de um novo colonialismo sobre os territórios africanos (Polanyi; 1980). A unificação alemã, liderada pelo prussiano Bismarck, representa o início do fim do delicado sistema de equilíbrio montado na Paz de Vestefália (1648), desafiado pela Revolução Francesa e pela era Napoleônica (1789-1814) e reconstruído pelo Congresso de Viena (1814). Segundo o clássico de Polanyi, o mundo pós-unificação transferirá tensões econômicas geradas pelas disputas de mercado para o instrumento estatal da guerra que, combinada às novidades técnicas e ao recrutamento universal, levará à primeira experiência de uma guerra mundial. Ademais, o liberalismo consubstanciado no padrão-ouro reproduzirá os efeitos das desigualdades criadas pelos mercados liberalizados, pois impedia políticas universalistas de gastos e incentivo à demanda, amplificando o caráter concentrador do capitalismo e, mais importante, impedindo a depressão da demanda efetiva provocada pelo comportamento do investimento em tempos de crise. Sem, portanto, freios aos ciclos de crise, o mundo do entre guerras culminará na grande crise sistêmica de 1929, na qual somente uma segunda —e maior— catástrofe poderia salvá-lo da primeira.

E termina por o que Hobsbawn (2003) denominou Era da Catástrofe: a II Guerra Mundial temporariamente neutraliza o liberalismo econômico do século XIX e confirma a nova potência hegemônica do sistema capitalista, os Estados Unidos, porém sob um aspecto inédito, a saber, os antagonismos de projetos para o ocidente, socialismo e capitalismo, criando um dinamismo surpreendente no avanço da ocidentalização. De um lado, as economias capitalistas organizam-se noutros moldes de política econômica: keynesianos, agora se obrigam a priorizar a demanda efetiva nacional —investimento e emprego— à estabilidade monetária exigida pelo padrão libra-ouro anterior, ao mesmo tempo em que procuram “domar” as forças de mercado no intuito de nunca mais repetir a tragédia das grandes guerras e da grande depressão, constituindo sociedades capitalistas de bem-estar. De outro, as economias socialistas levam às últimas consequências, disponíveis naquele momento histórico, o planejamento e a racionalização socioeconômicos, visando à rivalidade com a eficiência do capitalismo, ao mesmo tempo em que superaria suas injustiças. Por todas as formas, a constituição de uma sociedade de massas parecia avançar sobre as esferas da sociabilidade, onde o padrão tecnológico fordista⁴ sintetizava as pulsões racionalistas da ordem produtiva e elegia o trabalho como a forma central de sociabilidade do homem moderno que é o criador principal da sociedade, capitalista, de bem-estar.

⁴ A rigor, o próprio padrão fordista constitui-se como modo de vida a partir da consolidação da hegemonia industrial norte-americana (a origem do fordismo) nos países europeus e no Japão, todos na reconstrução do pós-guerra. O aprofundamento da racionalidade instrumental produtiva, ou seja, da máxima especialização do trabalhador, princípio aplicado anteriormente por Taylor e ampliado por Ford, combina-se à “domesticação” sindical em troca de salários reais crescentes, estes que permitem uma sociedade de consumo de massas. Apesar de os graus desta “domesticação” sindical não se manifestarem homoganeamente, o importante é que a dinâmica do trabalho, nesta sociedade, passa pela constituição democrática de direitos coletivos associados ao trabalho, abandonando a perspectiva de revolução como entendida pelo movimento sindical anterior ao pós-guerra. A sociedade fordista tem no trabalho industrial moderno seu principal agente público, criador do Estado de Bem-estar Social. Para diversas leituras sobre as consequências deste modo de vida, ver (CASTEL; 1998), (HARVEY; 2001), (ESPING-ANDERSEN; 1990 e 1999) e (GRAMSCI; 1978).

Nesta sociedade, as organizações de massas, particularmente o sindicalismo, pareciam equacionar satisfatoriamente o problema do fetiche e da alienação do trabalho abstrato, à medida que a sociedade do bem-estar incorporasse crescentes ganhos salariais, por meio da mobilização civil e democrática —vide não-revolucionária— do trabalho, e que a seguridade social homogeneizasse os padrões de vida entre as classes. A propriedade social do Estado de bem-estar, segundo a terminologia de Robert Castel (1998), parecia superar, nos países centrais, o problema do pauperismo agudo da classe trabalhadora no século XIX; e, de fato, as aparências eram concretas.

A Sociedade Salarial, que emerge dos escombros da tragédia humana das grandes guerras, entrecortadas pelo colapso do capitalismo liberal, significava um avanço nas contradições do homem abstrato, ao encontrar sua individualidade não no interesse liberal smithiano e sua propriedade privada, mas na desmercantilização das necessidades humanas por meio da socialização de parte desta propriedade. O mundo desenvolvido consiste precisamente naqueles países que conseguiram transitar para a sociedade salarial antes do fechamento tecnológico provocado pela consolidação da segunda revolução industrial no imediato pós-guerra, guardando consigo as estratégias de desenvolvimento necessárias a esse processo. Estranhamente, a Sociedade Salarial dos países centrais falava a mesma linguagem do liberalismo para as nações subdesenvolvidas, impedindo a difusão da propriedade social do mundo desenvolvido para a periferia.

Enquanto os países centrais disseminavam Estados de bem-estar social no pós-guerra, impulsionado pelo novo sistema orientado pelo dólar, por instituições macroeconômicas garantidoras do pleno-emprego e pelo plano Marshall de reconstrução, o discurso dos modelos clássicos econômicos encobria o segredo da sociedade salarial na armadilha da Teoria das Vantagens Comparativas, de David Ricardo. De um lado, países da periferia que ousassem romper com a armadilha ricardiana tinham que enfrentar rupturas profundas nos regimes que sustentavam as pós-colônias, e seus exemplos radicais foram raros, o mais importante deles Cuba (1959). De outro lado, no interior da teoria ortodoxa, a publicação do artigo seminal de W.A. Lewis (1954). O clássico artigo de 1954 inicia-se com uma provocação: i) que a teoria neoclássica do desenvolvimento (refere-se a Solow) jamais debruçou-se sobre os países em desenvolvimento, onde a existência de um setor cuja produtividade do trabalho seria desprezível e, portanto, haveria uma oferta ilimitada de mão-de-obra pronta a ser absorvida pelo setor moderno; ii) que esse processo de absorção cria fontes de aumento da produtividade não previstas pelo modelo neoclássico; e iii) que a revolução keynesiana tinha sido incapaz de compreender esse fenômeno de curto prazo, logo recorrer a ela seria inútil para reconectar a teoria do longo prazo do crescimento à existência de oferta ilimitada de mão-de-obra. O tema central é a “pergunta clássica”, como ocorre o desenvolvimento se o estoque de trabalho é ilimitado ao nível do salário de subsistência. A resposta dos clássicos estava na acumulação de capital, que foi esquecida pelos neoclássicos ao eliminar a questão do estoque ilimitado de mão de obra. Com isso, a teoria neoclássica perdeu a capacidade de explicar o fenômeno do crescimento econômico, e Lewis pretende restabelecer o caminho neste artigo.

O argumento é suficientemente conhecido. Nos países em desenvolvimento, o setor de subsistência é abundante, tanto no campo quanto nas cidades, e reproduz a vida material sem praticamente nenhuma presença de capital. A produtividade do trabalho é próxima de zero. Nesta economia, a introdução de capital, ou seja, de formas modernas de produção que levem ao aumento da acumulação de capital é um processo necessariamente desbalanceado de crescimento, pois o setor de subsistência impede que os salários acompanhem o aumento da produtividade. Portanto, numa economia com estoque ilimitado de mão-de-obra, a acumulação de capital tem caminho livre para crescimento, inclusive na apropriação relativa da renda, como em termos absolutos, até o ponto em que o setor de subsistência seja plenamente convertido em setor moderno, e assim a passagem desse “ponto de Lewis” devolveria a economia para sua “condição neoclássica” dada pelo modelo de Solow.

Mas o que seria este setor de subsistência? Para Lewis (1954; p. 141), é bem claro que este setor é “tipicamente” capitalista, portanto exclui-se o “setor arcaico” dos países periféricos. As frentes de

trabalho tradicional da África e boa parte dos setores populares da América Latina, segundo Lewis, estão de fora do conceito do setor de subsistência. Implicitamente, o critério para a existência do setor lewisiano divide-se em dois: de um lado, a baixa produtividade; mas, de outro, é necessário assalariamento. Portanto, são os países asiáticos os “tipos ideais” do modelo de Lewis, pois, nestes, imensos contingentes de trabalhadores encontravam-se plenamente assalariados sem, no entanto apresentar produtividade do trabalho relevante. É o caso do Japão para o período do artigo e, como será exposto adiante, será o caso emblemático da Coreia do Sul para os tempos atuais.

O modelo lewisiano, como exposto pelo próprio autor, não podia explicar a sina latino-americana. Essa indisponibilidade do mercado de subsistência latino-americano —que Lewis vai se referir à ausência de força de trabalho masculina— é uma dos fatores de maior confusão na aplicação contemporânea de Lewis ao caso latino-americano. Sem formar o colchão protetor da acumulação de capital, a introdução de forças modernas com o mercado de subsistência travado leva a explosões de desigualdade e a processos de ruptura interna e estagnação. A saída metodológica para a América Latina precisava de uma interpretação histórico-estrutural, uma revolução teórica para romper a ilusão ricardiana e recolocar a possibilidade de acessar a riqueza das nações desde a periferia, revolução essa que já estava em curso desde os fins da década de 1930 nos debates nascente dos países da região, mas que tomou forma mundial no ano de 1948, com a fundação da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) e a posterior publicação do artigo seminal de Raúl Prebisch (1950), rompendo com a teoria tradicional do desenvolvimento e estabelecendo as bases da problemática do subdesenvolvimento e do pensamento estruturalista latino-americano.

Pertencem às décadas de 1950 a 1970 a formulação de uma teoria do desenvolvimento voltada não mais para explicar a riqueza de algumas nações ante as outras, mas para apontar os caminhos da superação do subdesenvolvimento das economias que ficaram para trás do processo de acumulação global capitalista. A problemática do subdesenvolvimento constitui-se no método de interrogação da história da periferia do sistema capitalista que reproduz padrões desiguais de difusão do progresso técnico que, por sua vez, traduzem-se em padrões distintos de estruturas socioeconômicas reprodutoras desta desigualdade originária. Essa tradição aparece globalmente nos escritos de Prebisch e será apropriada pelo estruturalismo de Celso Furtado⁵.

O estruturalismo originou-se nas ciências linguísticas, proposto pela obra de Sausurre e cujo termo foi cunhado por Jakobson em 1929, na Escola de Praga de Linguística. É a escola de pensamento seguida por autores como Althusser, Barthes, Derrida, Godelier e Lacan (BLANKENBURG e outros; 2008). Constitui-se de três pilares: a *metodologia* da totalização, em que se prioriza a relação dos elementos na estrutura; a *epistemologia* da penetração sobre a aparência, em que o real mecanismo de funcionamento dos entes encontra-se “escondido”, portanto se trata de uma corrente anti-fenomenológica e anti-empiricista; e a *ontologia* das causas e condicionantes da Ação (*Agency*), dadas pela estrutura.

A formação do estruturalismo embarca na economia por meio de François Perroux (Sorbonne), em especial pelos conceitos de dominação econômica entre países e a análise do sistema econômico no espaço e no tempo. Boianovsky (2008) pontua claramente a relação entre Perroux e Celso Furtado durante a formação doutoral deste na Sorbonne entre os anos de 1948. Furtado levará consigo as teses seminais de Perroux para sua interpretação do histórico-estruturalismo, do mesmo modo que estas idéias influenciarão decisivamente a constituição intelectual da CEPAL, especialmente nos debates sobre a natureza estrutural da inflação nos anos 1960.

Segundo Furtado (2000), o processo histórico de difusão do progresso tecnológico manifesta padrões distintos entre países de alta produtividade social (centro) e de baixa produtividade (periferia).

⁵ Evidente que a reconstrução e análise do rico processo de pensamento econômico do estruturalismo cepalino é impossível de ser realizada em um espaço curto de um capítulo. Espera-se apenas trabalhar as ontologias aqui consideradas relevantes para o argumento da economia política da mudança estrutural. Para uma abordagem exaustiva do pensamento da CEPAL, é sempre necessário consultar Ricardo Bielschowsky, que organizou e reuniu a trajetória intelectual do organismo (BIELSCHOWSKY; 2000).

A estrutura do primeiro, na qual se origina o progresso técnico, absorve e difunde o aumento da produtividade para o conjunto da sua sociedade, uma vez que a escassez de mão de obra e o aumento real da renda permitem ganhos de escala crescentes ao incremento da produtividade do capital, pois o mercado de consumo é compatível com a acumulação de capital. Esse progresso técnico, no entanto, reproduz-se desigualmente ao difundir-se para os países periféricos, marcados pela baixa produtividade social, pelas estruturas pós-coloniais mimetistas dos padrões de consumo metropolitanos e pela abundância relativa de mão-de-obra. Como a periferia é incapaz de incorporar, de imediato, a estrutura produtiva do centro, esta viabiliza sua inserção no sistema pelo consumo dos produtos de alta intensidade de capital, concentrando-o nos grupos dominantes da sociedade. O acesso concentrador da periferia ao sistema-mundo foi denominado por Furtado como *modernização dos padrões de consumo*⁶.

O subdesenvolvimento, como algo permanentemente distinto do desenvolvimento, avança nessa *modernização* à medida que concentra os recursos excedentes da sociedade para o consumo dos produtos metropolitanos, estabelecendo uma demanda constante por estas mercadorias. Ao cessarem os fluxos internacionais que permitiram a troca de bens agrícolas, típicos do subdesenvolvimento, por bens manufaturados da *modernização*, dá-se lugar à (difícil) via nacional de substituir os importados de alta produtividade do capital em meio à estrutura do subdesenvolvimento. O caminho da industrialização eleva o nível da *modernização* e capitaliza-se na concentração e restrição dos mercados a uma minoria social, o que impactará, por sua vez, num foco de instabilidade da industrialização do mundo subdesenvolvido: os "*reflexos negativos na produtividade industrial*" (FURTADO; 1972; p.11). As condições débeis do mercado, ao incorporar o padrão industrial sem transformar sua estrutura produtiva, imporão à grande indústria instalada restrições estruturais ao crescimento econômico; o avanço da acumulação concentradora e *modernizadora* levaria a economia a um nível "sub-ótimo" de bem-estar se comparado ao dos países centrais. As deficiências no consumo ampliado dos bens industriais impediriam a reprodução do próprio sistema, da própria concentração⁷.

Em razão desta problemática Centro-Periferia, o debate estruturalista entre os anos 1970 e 1980 concentrou-se muito mais em resolver as questões relacionadas aos entraves à acumulação capitalista no mundo subdesenvolvido do que aos mecanismos de constituição de sociedades salariais, mesmo porque a não solução do primeiro problema impedia a solução do segundo. No bloqueio do processo de difusão do progresso técnico está o elemento de perda constante do dinamismo (o progresso técnico é o próprio dinamismo) da industrialização periférica, que reduz sensivelmente a capacidade de avanço da industrialização para o conjunto da sociedade e cria um capitalismo industrial de baixa produtividade social e alta concentração de renda, ainda que, no processo de crescimento econômico, reduzisse o pauperismo das massas. A questão central, para Furtado, é que a economia do subdesenvolvimento tende a reproduzir processos não apenas concentradores da riqueza, mas ineficientes do ponto de vista da produtividade técnica e, conseqüentemente, do nível de bem-estar da sociedade nacional. O "sub-ótimo" da industrialização periférica levou Furtado a afirmar, em textos anteriores como *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (1966) e *Um projeto para o Brasil* (1968), que o avanço do subdesenvolvimento virá ao encontro da estagnação econômica. Nisso, centraram-se críticas de autores como Maria da Conceição Tavares e José Serra, sob a perspectiva de que o "modelo" brasileiro, apesar de concentrador, pôde constituir um capitalismo dinâmico nos trópicos.

O teor dessa crítica e da concepção do capitalismo brasileiro de Conceição Tavares, por meio da leitura do ensaio *Além da estagnação*(1970), ao dialogar com Furtado, busca desconstruir a ideia de que o Brasil em meados da década de 1960 caminhava para um processo de estagnação. Não

⁶ "... o progresso tecnológico serviu muito mais para modernizar os hábitos de consumo do que para transformar os processos produtivos." (FURTADO; 1972; p.11).

⁷ "... na medida em que o consumo da minoria de altas rendas deve acompanhar a evolução do consumo dos grupos de rendas médias e altas de países muito mais ricos (...) os limitados recursos disponíveis para investimento tenderão a ser absorvidos na diversificação do consumo da referida minoria, em prejuízo do referido processo de difusão." (Idem; p. 31).

se tratava de uma estagnação, mas sim de uma crise do modelo de industrialização, substituição de importações, adotado pelo Brasil nos anos anteriores. A crise de meados da década de 1960 deve ser encarada como um período de transição a um novo padrão de desenvolvimento capitalista, que apresenta "*características dinâmicas e que também pode reforçar alguns traços do "modelo" substitutivo de crescimento em suas etapas mais avançadas, ou seja, exclusão social, a concentração espacial, bem como o atraso de alguns subsetores econômicos quanto ao nível de produtividade (...). [Porém,] marginalidade, desemprego estrutural, infraconsumo, etc. não constituem em si mesmo, nem necessariamente, problemas fundamentais para a dinâmica da economia capitalista, ao contrário do que ocorre, por exemplo, com os problemas relacionados com a absorção de poupanças, oportunidades de investimento*" (TAVARES e SERRA; 1970; p. 157). Pois o capitalismo brasileiro, de acordo com esta visão, teria conseguido criar fontes endógenas "*de estímulo e expansão que lhe conferem dinamismo*" (Idem; p. 158). E seria o tipo de dinamismo que o anima, que levaria à privação dos benefícios, trazidos pelo sistema capitalista, a uma grande parte da população⁸.

Apesar do inegável acerto teórico da explicação acima, o argumento não consegue invalidar a crítica furtadiana, pois, para ambos os campos deste debate estruturalista, os problemas na demanda aconteciam devido à concentração da renda da economia que não permitia aumentar o nível de consumo das classes intermediárias, justamente aquelas que possuem uma maior propensão marginal a consumir, e, desta forma, uma maior participação destas classes no consumo, possivelmente levando a um maior efeito do multiplicador. Em outras palavras, a incapacidade de constituir uma sociedade salarial a partir do modelo de acumulação capitalista periférico é o cerne do fracasso não do ponto de vista da modernização da sociedade pós-colonial, mas do ponto de vista de seu poder civilizatório, do Desenvolvimento entendido como a homogeneização de padrões de consumo.

O foco de Tavares e Serra na rentabilidade do investimento para explicar a crise de acumulação resolve apenas a parte econômica do problema periférico. No entanto, o ponto de acordo é que, "*nos traços que caracterizam os processos de expansão, incorporação e difusão do progresso técnico e da reconcentração da economia*" (Idem; p. 173-174), os autores consideram que a autodeterminação não fez que se superassem a heterogeneidade em relação à distribuição da renda, à incorporação e difusão da mão de obra, e à rentabilidade das esferas dinâmicas em relação às outras esferas da economia. É justamente a preservação da taxa de lucro daquelas esferas que levam a maiores distorções do capitalismo brasileiro, porém que também possibilitaram manter sua integração com o sistema internacional⁹. Esse raciocínio pode ser feito como o inverso da renda apropriada pelo capital e interpretada à luz da parte salarial. A dinâmica capitalista no subdesenvolvimento brasileiro, em suma, pôde avançar na esfera da acumulação, sem levar consigo a racionalização como um modo de vida de toda a sociedade, podendo até exacerbar a heterogeneidade patrocinada pelos interesses, conceito esse que atribuímos antes por *Capitalismo Selvagem*.

Neste Capitalismo Selvagem, que nada mais é o capitalismo onde a renda é predominantemente apropriada pelo capital e o desenvolvimento econômico é definido *estritamente* pelo avanço da acumulação, a apropriação do excedente estaria subordinada ao interesses privados oligopolistas, tanto por dominarem a técnica e terem uma maior produtividade, quanto em relação ao seu poder de mercado e capacidade de pagar salários mais baixos do que esta produtividade. A utilização de parte deste excedente é feita pelo setor de serviços e pelo setor público. O setor de serviços tem a

⁸ Esse é tema central no capítulo III (Rugitsky), que discute a relação entre a distribuição de renda, crescimento e a heterogeneidade setorial. Também a partir do debate do estagnacionismo, o capítulo III discute o desafio atual em que, ao contrário da concentração observada na década de 1960 que gerou dinamismo, a inclusão social e distribuição de renda formam consumo de massas no Brasil, mas produção de massas na China.

⁹ "No caso do Brasil, pode-se dizer que a crise econômica de meados da década passada expressa também (...) uma transição, não a uma nova economia que supõe, dada a existência de uma base produtiva adequada, um novo esquema de concentração do poder da renda, bem como novos mecanismos de estímulo, adequados a outra etapa de integração com o capitalismo internacional. Cremos que os transtornos verificados nessa economia não correspondem ao fenômeno da estagnação em sua acepção comum, apesar da redução da taxa global de crescimento verificado entre 1962-1967." (Idem; p. 176).

funcionalidade de incorporar na economia o consumo das massas urbanas que acaba por fomentar as indústrias descapitalizadas. É no período militar também, que a apropriação financeira do excedente social se inicia, via desenvolvimento do mercado de capitais, ao *"permitir a acumulação de lucros sem a relação direta com o processo de geração do excedente real e cuja função básica é facilitar a realização dinâmica do excedente"* (TAVARES e SERRA; 1970; p. 181).

Em paralelo ao debate nacional nos anos 1970, a CEPAL também caminhou pela busca em compreender mais os processos de acumulação de capital na periferia e menos os condicionantes civilizatórios do desenvolvimento contidos na constituição de sociedades salariais. Aníbal Pinto (1973), Osvaldo Sunkel (1970) e Fernando Fajnzylber (1970; 1983) a dinamização proporcionada pelo progresso técnico concentra-se principalmente nas atividades "de ponta" e nas quais a complementam, difundindo-se, portanto, de forma heterogênea nos diferentes ramos da economia, diferenciando, então, suas estruturas. Em outras palavras, a heterogeneidade estrutural é uma hierarquia desigual de poderes de mercado. Setores, que eram dinâmicos, deixam de ser quando um setor maior o subordina, tornando a heterogeneidade estrutural a própria marca de expansão do sistema¹⁰.

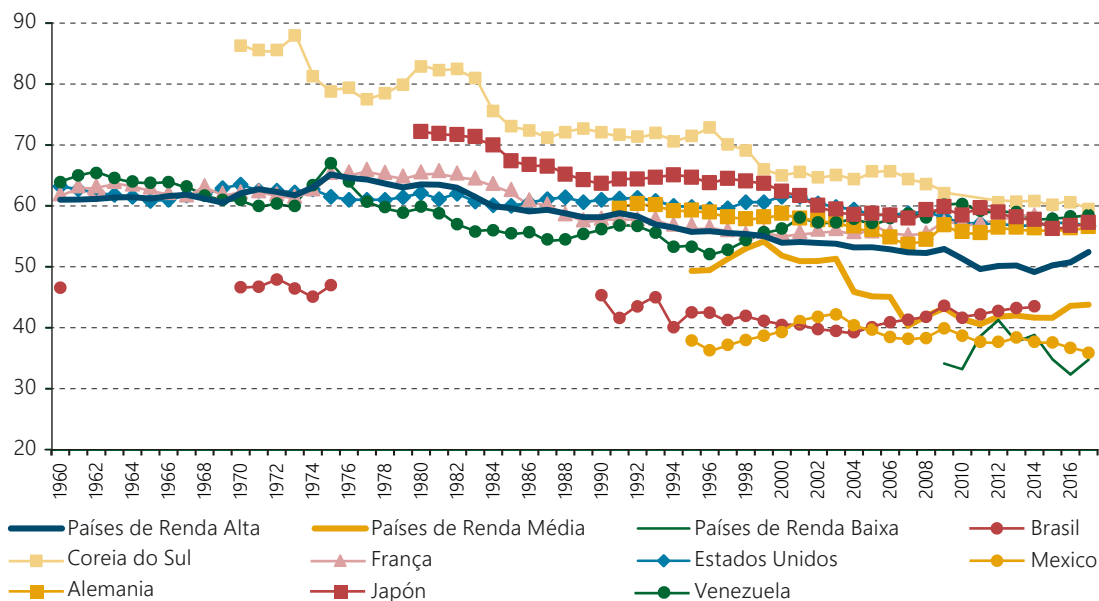
Tanto o debate nacional quanto o cepalino na década de 1970 perceberam que a dinâmica própria do subdesenvolvimento levaria a períodos de desconcentração e reconcentração da renda, para que haja ajuste da demanda do mercado quanto às novas características da etapa de expansão. Outra contradição deste duplo processo é o que ocorre com a mão-de-obra, pois conforme se alteraram os centros dinâmicos das estruturas produtivas, há uma expulsão da mão-de-obra em alguns setores, e sua atração em outros setores da economia. A dinâmica da incorporação da mão-de-obra depende da *"forma"* como o excedente é utilizado na esfera produtiva. O aumento do excedente implica expulsão de parte da mão-de-obra do processo racionalizador no centro da acumulação, e a heterogeneidade do sistema é agravada, então, pela informalização de parte da população trabalhadora integrada.

A mais recente incursão organizada pela CEPAL na interpretação da heterogeneidade estrutural deu-se com a séries de estudos inaugurada pelo documento de cúpula chamado "La Hora de La Igualdad" (CEPAL; 2010), que, junto ao documento de 2012 e 2014, formam a chamada "trilogia da igualdade" (CEPAL, 2012; 2014). Reerguendo a discussão clássica abandonada durante as décadas de 1980 e 1990, onde a CEPAL mergulhou em um estéril processo de justificação e direcionamento do neoliberalismo que os Estados buscavam implementar na América Latina, o documento de 2010 recolocou o tema central da discussão estruturalista, a desigualdade, no centro do debate. O fez resgatando o melhor da tradição clássica do pensamento cepalino, em especial a formulação contemporânea da década de 1970 sobre hiatos tecnológicos e políticas de "catching-up" capazes de sustentar Estados de bem-estar social. No entanto, a fecunda série de documentos que se seguiram a este marco não conseguiram avançar sobre a economia política da transformação estrutural.

Em termos formais, trata-se da incapacidade de o aumento da acumulação de capital extinguir o setor arcaico de subsistência pós-colonial, e não somente isso, essa sobrevivência do arcaico insemina o ciclo de acumulação do setor moderno. Aquilo que aparece como uma dualidade no modelo neoclássico de Lewis (1954) é a combinação mútua de dois estados de reprodução econômica: subdesenvolvimento contido e retroalimentado pelo desenvolvimento. O conflito distributivo, ou seja, a competição entre capital e trabalho pela apropriação dos fluxos (renda) e dos estoques (riqueza) nacionais é a variável chave de ajuste do grau de subdesenvolvimento, da heterogeneidade e, inclusive, do hiato de produtividade sistêmica das economias periféricas. A representação empírica mais relevante para a observação deste fenômeno é a taxa de salários sobre o Produto Interno Bruto dos países, distribuindo-os entre perfis de renda alta, média e baixa, como se observa no gráfico a seguir:

¹⁰ Também no texto de Tavares e Serra temos marcado esta abordagem. Esta heterogeneidade persiste devido ao fato de que *"características essenciais de funcionamento do capitalismo dependente subdesenvolvido tende a frear a generalização do processo de incorporação e difusão do progresso técnico"* (TAVARES E SERRA; 1970; p. 185).

Gráfico I.1
Brasil e países selecionados: participação dos salários no PIB, 1960-2017
(Em percentual do PIB nos países e em média nos grupos selecionados)



Fonte: ILOSTAT; Contas Nacionais (IBGE).

A série histórica acima mostra que países de renda alta são países predominantemente salariais, cuja média de salário/PIB sempre esteve acima dos 50%, exceto no período agudo da crise financeira de 2008. E que países de renda média e baixa se mantêm, pelos dados disponíveis, abaixo dessa predominância salarial, com exceção da Venezuela, que puxou para cima a média na primeira metade dos anos 1990, depois recuando para a média normal abaixo de 50% do PIB desse estrato de renda. Infelizmente, não há dados harmonizados que permitam a análise para um período anterior à década de 1960. O que se observa, do ponto de vista estrutural, é a exata sombra do ocaso da sociedade erguida no Pós-Guerra e suas pretensões socialdemocratas, ou, na terminologia de Castel, a crise da propriedade social do Estado e da Sociedade Salarial. Antes da Crise do Petróleo, a média Salário-PIB dos países desenvolvidos transitava a casa dos 70% da renda, após as mudanças no padrão tecnológico promovidas no capitalismo, essa média cai drasticamente para próximo dos 50% do PIB. Péssima notícia para o mundo subdesenvolvido, abatido em pleno voo industrializante por um padrão tecnológico que se tornara obsoleto e fora substituído por outro de menor capacidade civilizatória.

Nesse sentido, o avanço da acumulação por uma estratégia de desenvolvimento somente se concretiza na periferia por meio da concentração e da desigualdade, pois a constituição de sociedades salariais e da propriedade social do Estado é uma tarefa cada vez mais restringida, inclusive dentro dos países desenvolvidos. Mas não apenas isso, o ponto de partida da estratégia de desenvolvimento em relação à sociedade salarial também é extremamente relevante para o sucesso ou não de estratégias de superação do passado. Trata-se aqui da evidente comparação do Brasil com a Coreia do Sul. Esta última tida como o único caso de superação do subdesenvolvimento após o Plano Marshall, a Coreia do Sul compartilhava o mesmo grau de desenvolvimento econômico que o Brasil no final dos anos 1960, mas sob uma enorme diferença de assalariamento de sua população, acima dos 85% do PIB, enquanto o Brasil possuía a metade disso. Essa monetização das formas de subsistência, do setor arcaico, pensando em termos lewisianos, constitui um colchão de amortecimento do conflito distributivo que permite estratégia de crescimento pró-capital com relativa folga social, enquanto a mesma estratégia em uma sociedade pouco assalariada, encontra resistência em um conflito distributivo já no limite do estresse entre capital e trabalho.

Olhando apenas o sentido do desenvolvimento como acumulação de capital, essa abordagem da sociedade salarial é uma alternativa bastante profícua de pesquisa para aqueles que buscam compreender a dinâmica do desenvolvimento para além da frente teórica estruturalista do “catching-up” tecnológico¹¹, complementando-a com a economia política da transformação estrutural. Essa economia política é tributária do trabalho seminal de Paul Baran (1952), que argumentou à época, com uma certa dose de fatalismo, sobre o caráter anti-progressista das classes médias dos países subdesenvolvidos, em oposição ao observado nos países industrializados. O estado de permanente reprodução de grandes desigualdades leva à negação da dimensão do planejamento econômico, colocando os agentes e a economia em permanente estado de *Carpe Diem* (BARAN; 1952; p. 78). Para o autor, América Latina, Ásia e África estariam condenados a esse círculo vicioso do atraso provocado pela baixa taxa de acumulação, classe média comprimida em pouco espaço distributivo e estrutura pós-coloniais de sociedade. A ruptura viria com uma atuação do Estado que extrapolasse a simples estratégia de acumulação e atingisse o modo de vida pós-colonial, transformando as estruturas mantenedoras de privilégios no interior das classes médias antiprogredistas em direção à progressividade. Esta é uma proposta de incomum genialidade, especialmente se considerada o período em que ela foi formulada, cujo encaminhamento teórico ficou adormecido pelo pensamento estruturalista, com exceção das discussões sobre cultura e desenvolvimento de Furtado. De todo modo, o assunto da economia política da transformação social aparece como um fato exógeno ao sistema que, no entanto, sem ele as distintas trajetórias do desenvolvimento do mundo periférico nas décadas seguintes fazem pouco sentido.

B. O Brasil na Economia Política da transformação social

Ainda que se possa detalhar em outros estudos futuros as questões teóricas sobre a relação entre o conflito distributivo na distribuição funcional da renda, a constituição de sociedades salariais em direção à homogeneização do padrão de consumo e a resiliência das sociedades periféricas em admitir processos suficientemente longos de mudança estrutural, o objetivo deste artigo é encarar um problema nacional concreto: por que o modelo recente de desenvolvimento do período 2003-2014 foi interrompido? O instrumental da economia política da transformação estrutural pode ser aplicado ao caso específico brasileiro, desde que construída seus “fatos estilizados” que conferem especificidade histórica do país ante outros que compartilham da dimensão periférica do desenvolvimento.

O período entre a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva e a interrupção do segundo mandato de Dilma Vana Rousseff pode ser compreendido como a mais recente tentativa histórica de superação do subdesenvolvimento no Brasil, que, por definição, ocorre sob condições permanentemente adversas dadas pela posição periférica na hierarquia capitalista. A crise da experiência desenvolvimentista reabriu o debate econômico, sendo que a maioria dos argumentos elegeu a questão da produtividade como a causa central para o impedimento do lulismo. Mesmo entre alguns economistas heterodoxos, consolidou-se a ideia de que desequilíbrios estruturais foram gerados pela baixa intensidade do

¹¹ De forma alguma busca-se desmerecer aqui esta importante frente de pesquisa cepalina. Como exposto por um excelente artigo desta lavra, sobre o modelo estruturalista formalizado: “Lastly, the model is useful to illustrate not only why Latin America has fallen behind, but also why some countries (particularly in Asia) have succeeded in catching up. The rise of Asia should be interpreted in terms of qualitative transformation —large-scale structural change— along with higher rates of capital accumulation. Structural change is the (Schumpeterian and Keynesian) engine that reallocates labour from subsistence towards higher productivity activities and jobs, while easing at the same time the external constraint on growth. The change in the technological parameters of many Asian countries (particularly Korea, Taiwan and, more recently, China), and the interrelated changes in international competitiveness and diversification, have redefined the international landscape.” (CIMOLI e PORCILE; 2014; p. 223).

Ou seja, os avanços dos países asiáticos em direção à fronteira tecnológica são explicados pelas altas taxas de acumulação de capital, ou investimento, ou poupança, desses países em relação à estagnação latino-americana. Isso é um fato, mas pouco se explica porque os sistemas políticos e sociais desses países permitiram políticas agressivas de avanço do capital. A existência prévia de uma sociedade salarial, como é o caso da Coreia do Sul, joga uma luz a mais sobre esse fenômeno, enquanto na América Latina o avanço da acumulação tem de ser obtido *pari passu* à constituição de uma sociedade salarial, o que são forças antagônicas entre si.

crescimento da produtividade em comparação à alta intensidade dos avanços sociais proporcionados pelas políticas públicas e pelo mercado de trabalho, levando a seu esgotamento. Na miríade de posições, há uma perigosa concordância de que a saída deveria ser outro modelo voltado prioritariamente para avanços na produtividade, se necessário em detrimento (ou constrição) dos avanços sociais.

O problema desse “consenso produtivista” é que ele esconde uma economia política do desenvolvimento capitalista, cuja compreensão poderia esclarecer um pouco mais a surpreendente inflexão no Brasil após a quebra violenta do segundo mandato de Dilma. O debate sobre o modelo ideal para iniciar transformações estruturais a partir da acumulação (produtividade) deveria avançar nos temas da sustentabilidade do ciclo de transformações para além dos câmbios aparentes na renda, pobreza e desigualdade. Em outras palavras, voltar a atenção para como se consolidam mudanças estruturais necessárias à definitiva “ruptura com o passado”, e não apenas no como iniciar estas mudanças. O problema é que insistir em mudanças estruturais leva necessariamente a desequilíbrios macroeconômicos, provocados por deslocamentos tectônicos no conflito distributivo¹². Infelizmente, a teoria econômica convencional é tediosamente repetitiva no receituário para a “estabilidade” do sistema, esta que, no caso do subdesenvolvimento, significa a estabilidade das desigualdades entre capital e trabalho. A tradição econômica prefere sacrificar a turbulência dinâmica proporcionada pelo crescimento em prol da estabilidade dos privilégios mantidos pelo atraso.

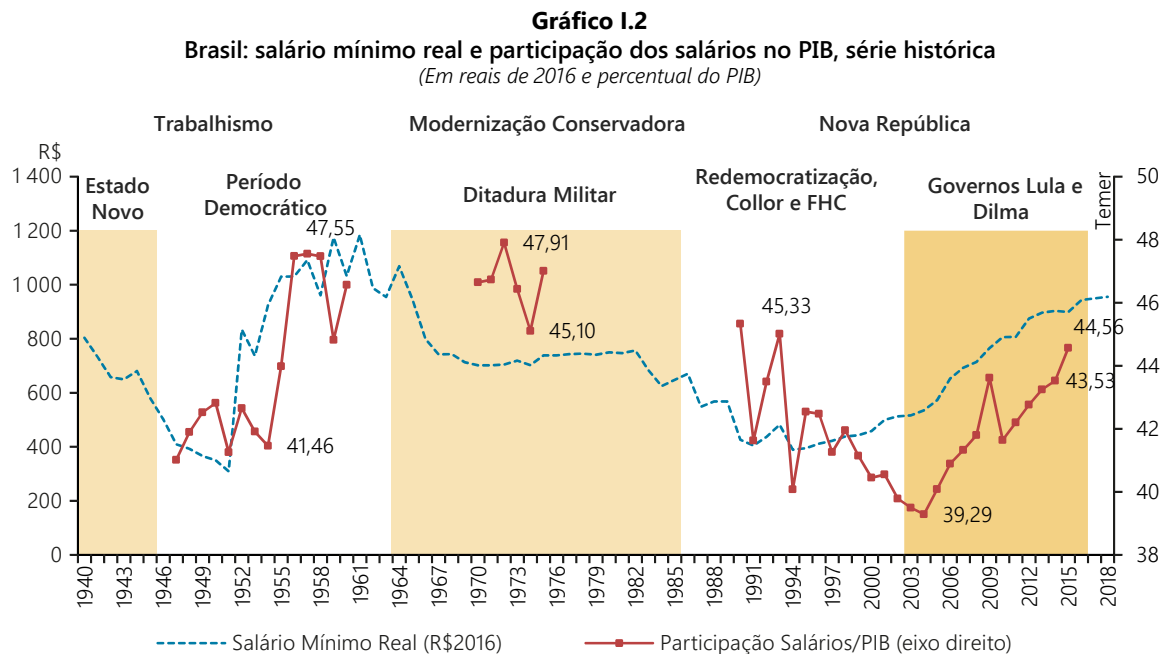
Vive-se, na economia, a permanente tensão entre persistir na prisão da História ou arriscar-se no abismo do Desenvolvimento em busca da ruptura com o passado, este que, no Brasil, é definido pela origem colonial, pelas profundas desigualdades geradas com as instituições escravistas e pela incompetência industrial da classe capitalista residente; a prisão do passado reproduz, sob a falsa aparência da estabilidade macroeconômica, interesses arraigados no conservadorismo social, no cálculo rentista das decisões de gasto e na reprodução patrimonial da riqueza ultraconcentrada, impedindo fluxos distributivos de renda e a consolidação de uma sociedade predominantemente salarial. A macroeconomia, permeada pelo consenso produtivista, tende a estabilizar estes elementos pretéritos sem revelar que um verdadeiro impulso de transformação estrutural significa necessariamente alterar “privilégios” economicamente estabelecidos pelo subdesenvolvimento, cujo mecanismo de interação é representado pela distribuição funcional da renda em favor do trabalho.

A melhoria das condições de vida dentro do capitalismo depende necessariamente da construção de uma sociedade salarial. Apesar de o crescimento da produtividade ser indispensável à necessidade de expandir o excedente social de uma economia, por definição, subdesenvolvida, a simples presença da produtividade não garante redistribuição de recursos, pelo contrário, reforça desigualdades estruturais. Somente quando há redistribuição estrutural de renda, portanto alguma homogeneização social é que se pode afirmar a existência de um processo civilizatório de desenvolvimento capitalista. O comando civilizatório da redistribuição é fundamentalmente dado pela dinâmica do mercado de trabalho e das políticas públicas, subordinando a dinâmica da produtividade, e não o contrário. No entanto, como mencionado antes, a estratégia de desenvolvimento é essencialmente uma forma de ampliar a acumulação de capital na economia, cuja pressão sobre a distribuição funcional da renda vai encontrar sociedades em distintos estágios de conflito distributivo, e o Brasil é um caso onde esse conflito é historicamente muito acirrado, devido à baixa participação dos salários no PIB.

O lugar em que as águas da acumulação e do desenvolvimento se encontram num processo de transformações estruturais está dado pela variável Salários/PIB, ou seja, o quanto do excedente produzido pela sociedade é apropriado pela parcela majoritária desta, pelos trabalhadores. Compreender a resiliência das sociedades em persistir nos abismos do Desenvolvimento, evitando retornar à prisão da História, ou seja, à normalidade conjuntural reproduzida pelo passado é um dos grandes desafios de interpretação que se colocam para a economia brasileira contemporânea.

¹² O que, inclusive, motiva o capítulo XI (Summa), ao enfrentar a discussão sobre os desafios relacionados a uma inflação puxada pelo conflito distributivo.

No caso brasileiro, é o comportamento do Salário Mínimo a variável mais importante para dimensionar a intensidade desse processo, por este funcionar como farol sinalizador de todas as rendas do trabalho e, portanto, indutor de ciclos de redistribuição de renda em favor do poder de compra do trabalho em si mesmo e em relação ao peso do capital. O gráfico I.2, em perspectiva histórica, mostra a interdependência entre o Salário Mínimo e a relação Salários/PIB, especialmente nos períodos em que houve uma política consistente de valorização do primeiro.



Fonte: Ipeadata; IBGE (Estatísticas do século XX e Contas Nacionais).

O tema da resiliência aparece na análise do gráfico, e mostra como a sociedade brasileira é extremamente avessa a mudanças estruturais. Dois momentos de combinação entre as forças do trabalho e as políticas públicas foram o Período Democrático da Era Trabalhista, especialmente entre 1951 e o começo de 1964, e os Governos Lula e Dilma da Nova República (2003-2016). São dois tempos em que o Brasil arriscou-se no abismo do Desenvolvimento numa tentativa de transformação estrutural de sua economia; períodos curtos de um pouco mais de uma década que foram prosseguidos por longos de estabilidade ou retrocesso do conflito distributivo. Pouco mais de uma década de trabalhismo democrático gerou as condições do Golpe Militar de 1964; pouco mais de uma década de lulismo gerou as condições para sua interrupção parlamentar de 2016, dessa vez sem os militares. Em ambos os casos a economia política explica melhor que a macroeconomia: era preciso reverter os ganhos da classe trabalhadora sobre a apropriação do excedente social. Ambos se encerraram de maneira violenta e abriram espaço para uma longa hibernação de direitos fundamentais e de outros processos civilizatórios.

A taxa de salários sobre o PIB nunca se tornou majoritária no Brasil. Essa relação de forças têm-se reduzido em todos os países do mundo desde a década de 1970, mas ainda hoje os países civilizados mantêm seu excedente social majoritariamente distribuído para os trabalhadores, como exemplos de Coreia do Sul (51,2%), Austrália (51,8%), (Japão (52,3%), Estados Unidos (55,4%), e o mais desenvolvidos de todos desse ponto de vista, a Dinamarca (68,3%), segundo os dados da OCDE para o ano de 2009. O Brasil fez um curto salto de 4,24p.p em 13 anos de lulismo, recuperando apenas uma parte do que foi perdido desde o Golpe de 1964, e ainda assim o consenso da macroeconomia insiste nas deficiências produtivistas do modelo em aceitar distribuições favoráveis ao trabalho.

Observando a experiência histórica do Brasil em relação ao mundo desenvolvido, tem-se claro que não há nada essencialmente impeditivo em avançar na distribuição funcional da renda em favor do trabalho, e isso necessariamente implica permitir crescimento dos salários acima do crescimento da produtividade. O que impediu o avanço do modelo está mais relacionado à falta de resiliência social em conviver com mudanças estruturais do que a ausência, em si de mudanças estruturais. É a prisão da História chamando a todos para retirar-se do abismo do Desenvolvimento que, se triunfar sobre as aspirações democráticas do país, vai determinar mais um ciclo longo de mediocridade civilizatória no Brasil que segue.

C. Considerações finais

É importante retomar a discussão de que as teorias estruturalistas do subdesenvolvimento mantinham ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1970, um intenso debate sobre a capacidade inclusiva do capitalismo periférico em relação ao contingente marginalizado pela difusão desigual do progresso técnico oriundo da industrialização. Nessa perspectiva, a sociedade periférica estaria representada por uma descontinuidade na participação no processo de produção da riqueza capitalista, em que o capital manteria um pequeno setor dinâmico das relações capital e trabalho, compreendido da burguesia até o exército industrial de reserva na classe trabalhadora, ou seja, a parcela da população desempregada que, por estarem imediatamente aptos a assumir postos dos trabalhadores empregados, contribuem dinamicamente para o processo de formação de preços do trabalho, da mais-valia, dos lucros e dos preços gerais da economia capitalista. A parcela da classe trabalhadora além do exército de reserva participa marginalmente da estrutura de acumulação anterior nas principais formas: i) pressionando nas fronteiras do exército de reserva, como subproletariado desempregado, porém inapto ao exercício das funções do trabalho específico daquela categoria, exercendo funções no pequeno comércio de rua, nos empregos esporádicos de baixíssima qualificação e nas formas familiares ou cooperativas de produção urbana; ii) mantendo-se nos bolsões de subsistência, apartado da economia monetária, nos praticamente mesmos pressupostos de reprodução agrária do mundo colonial; iii) marginalizado de fato das estruturas oficiais, no crime pequeno, na mendicância, em uma situação de miséria absoluta e, o que é mais importante, sem nenhuma função social aparente.

Essa interpretação da “marginalidade estrutural” buscava lidar com as determinações de uma economia segmentada e antagonizada pelo arcaico e o moderno, como na interpretação da teoria cepalina do subdesenvolvimento; ou de uma subordinação dependente do setor marginalizado para a reprodução do setor integrado, como na teoria da dependência¹³. Mas não se propunha compreender o fenômeno da marginalidade estrutural, inclusive a própria semântica do termo restringe isto de princípio, como parte integrante da dinâmica capitalista, integrante do processo desigual de difusão do sistema de acumulação entre países e da especificidade do capitalismo periférico. Os modos de reprodução ditos marginais, quando olhados de perto, não se distinguem na natureza da acumulação, na necessidade de moeda como referência de valor, na existência de exploração do trabalho, na mercantilização das relações sociais, exceção de setores que se mantiveram intactas pela difusão do capital desde a sua primeira onda, alheias, portanto, à universalização ocidental e reproduzindo-se segundo as tradições. A marginalidade estrutural que aparenta ser a característica marcante do capitalismo periférico está dinamicamente integrada ao sistema de acumulação, porém a um modo de vida distinto da integração majoritária pela qual as economias centrais operaram sua transição capitalista.

O problema que se buscou levantar aqui tenta dialogar com as vertentes clássicas do estruturalismo latino-americano e sua variação moderna de uma teoria da desigualdade tecnológica. Não resolve a questão maior desse debate, explicitada acima, sobre a dualidade versus mutualidade entre arcaico e moderno, e por isso sobre o mecanismo de transição estrutural do subdesenvolvimento

¹³ Para uma leitura desse debate predecessor, ver (CARDOSO e FALETTO; 1970); (KOWARICK; 1977), entre outros.

para o desenvolvimento. A questão que se buscou mostrar é como a marginalidade estrutural da sociedade e economia periféricas precisa de um cálculo de forças políticas que sustentem, por um período minimamente suficiente, políticas de transformação estrutural, sem que a sociedade reaja para manter o status quo do subdesenvolvimento.

A resiliência da marginalidade estrutural, portanto, é o tema investigado neste capítulo. E a variável chave para a compreensão deste fenômeno está na relação Salário-PIB, na constituição prévia ou não de uma sociedade majoritariamente salarial como base da Propriedade Social do Estado e a homogeneização dos padrões de consumo. É nesse contexto em que se processa qualquer possibilidade de redução ou distanciamento da fronteira tecnológica, pois são as condições dadas para o aprofundamento da acumulação de capital. No caso brasileiro, historicamente essa resiliência a mudanças estruturais é extremamente baixa, em razão do alto grau de concentração das rendas salariais e o alto grau de participação das rendas de capital no PIB, o que não implica afirmar, no entanto, que não haja espaço no país para mudanças estruturais profundas.

Na verdade, há. Porém estão absurdamente concentradas no tempo histórico. Por essa abordagem proposta, o que é considerado como um longo período nacional desenvolvimentista, entre o pós-guerra e o início da década de 1980, uma estratégia de desenvolvimento com mudança estrutural em direção à sociedade salarial é observada durante um pouco mais de uma década, entre o início do segundo Governo Vargas e a queda de João Goulart. Neste curto período a taxa de salário sobre o PIB evoluiu junto com o crescimento e a industrialização, homogeneizando padrões de consumo. Os tempos ditatoriais de 1964 até a crise da dívida de 1982/83 são fortes em crescimento e avanço de acumulação, mas a propriedade social do Estado regrediu, junto com o aumento da desigualdade. As décadas de 1980 e 1990 foram limítrofes no processo de avanço do Capitalismo Selvagem, onde a relação Salário-PIB atingiu seu menor valor histórico. No período recente, a somente década de 2000 até 2014 é comparável com o período democrático do trabalhismo. Um pouco mais de duas décadas de mudança estrutural em meio a quase um século de sobrevivência do subdesenvolvimento.

Bibliografia

- Arendt, Hannah (2003), *Entre o passado e o futuro*, Trad. Mauro W. Barbosa, São Paulo, Ed. Perspectiva.
- Baran, P. (1952), "On the political economy of backwardness", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 20, N°1, págs. 66-84.
- Bielschowsky, Ricardo (org.) (2000), *Cinqüenta anos de pensamento da CEPAL*, Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Editora Record/Cofecon, vol. 1 e 2.
- Blankenburg, S. J., G. Palma e F. Tangenna (2008), "Structuralism", *New Palgrave Dictionary of Economics*. Macmillian, vol. 8, pp. 69-74.
- Boianovsky, M. (2017), "Arthur Lewis and the classical foundation of development economic", *SSRN WorkingPaper*.
- _____(2013), "Friedrich List and the Economic Fate of Tropical Countries", *History of Political Economy*, vol. 45, N° 4.
- _____(2010), "A view from the tropics: Celso Furtado and the theory of economic development on the 1950s", *History of Political Economy*, vol. 42 N°2, pp. 221-266.
- _____(2008), "Celso Furtado (1920-2004)", *New Palgrave Dictionary of Economics*, Macmillan, vol. 3, págs. 517-521.
- Cardoso, F.H e Enzo Faletto (1970), *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Castel, Robert (1998), *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*, Petrópolis, Vozes.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, Chile.

- _____ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, Chile.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, Chile.
- Cimoli, Mario e Gabriel Porcile (2014), "Technology, structural change and BOP constrained growth: a structuralist toolbox", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, págs. 215-237.
- Esping-Andersen, Gosta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- _____ (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press.
- Fajnzylber, Fernando (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, CET.
- _____ (1970), *Estrategia Internacional y empresas internacionales. Posición relativa de América Latina y Brasil*, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Rio de Janeiro.
- Furtado, Celso (2000), "Desenvolvimento e subdesenvolvimento" (org.), *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL, Ricardo Bielschowsky*. Tradução de Vera Ribeiro, Rio de Janeiro, Editora Record/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Cofecon, vol. 1, pp. 239-262.
- _____ (1994), "A superação do subdesenvolvimento", *Economia e Sociedade*. N° 3, Campinas, UNICAMP. Instituto de Economia, dezembro.
- _____ (1992), "O subdesenvolvimento revisitado", *Economia e Sociedade*, N° 1, Campinas, UNICAMP. Instituto de Economia, agosto.
- _____ (1977), *Prefácio à nova economia política*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____ (1974), *O mito do desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____ (1972), *Análise do modelo brasileiro*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Gramsci, Antonio (1978), "Americanismo e fordismo", *Obras escolhidas*. Tradução de Manuel Cruz, São Paulo, Martins Fontes.
- Harvey, David (2001), *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*, São Paulo, Edições Loyola.
- Hobsbawn, Eric (2005), *A era do capital*, São Paulo, Paz e Terra.
- _____ (2003), *A era dos extremos - o breve século XX*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Kowarick, Lúcio (1977), "Capitalismo e marginalidade na América Latina", *Col. Estudos Latinoamericano*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Lewis, W. A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labour", *Manchester School*, vol. 22, págs. 39-91.
- Oliveira, C. A. B. (1985), "O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado", tese de doutorado, Campinas, Unicamp.
- Pinto, Aníbal (1973), *Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina*, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) —Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES).
- _____ (1970), "Natureza e implicações da heterogeneidade estrutural da América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 37, N° 1.
- Polanyi, K. (1980), *A Grande Transformação: as origens do nosso tempo*, Rio de Janeiro, Campus.
- Prebisch, R. (1950), *The economic development of Latin America and its principal problems*, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Sunkel, Osvaldo (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- Tavares, M. C. e J. Serra (1970), "Além da estagnação", *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, M. C. Tavares, Rio de Janeiro, Zahar, págs. 153-207.

II. Estado e desenvolvimento no Brasil: estrutura de poder, dinâmica política e instabilidade institucional

*William Nozaki*¹

O pensamento cepalino latino-americano, desde sua origem, colocou no centro de sua agenda o debate sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico. O presente capítulo busca retornar a esse tema clássico a fim de problematizar alguns elementos da formação, do desenvolvimento e da consolidação tardias do Estado-nacional brasileiro, para tanto o texto se divide em cinco seções, além desta introdução e da conclusão.

Na seção A busca-se fazer uma breve revisão bibliográfica das principais concepções sobre a questão do Estado no âmbito das teorias da modernização, do desenvolvimento e da dependência. O objetivo é duplo: por um lado, demonstrar os avanços destas formulações sobre o papel do Estado como ente planejador, regulador e investidor; por outro lado, destacar os obstáculos impostos por uma concepção que trata o Estado como ente meramente racional, homogêneo e funcional, secundarizando divisões, conflitos e contradições dentro da própria ossatura estatal.

Na seção B, por seu turno, realiza-se a apresentação de uma proposta alternativa para a interpretação da relação entre Estado e desenvolvimento, busca-se desse modo trazer à tona dimensões constitutivas do poder estatal nem sempre problematizadas quando da análise dos processos de desenvolvimento, quais sejam: os monopólios estatais do território, das armas, das moedas e dos impostos.

Na seção C, por sua vez, trata-se de resgatar alguns elementos históricos da constituição dos chamados monopólios estatais acima elencados para uma análise especificamente do caso brasileiro. O objetivo aqui é refutar a ideia de que o Estado brasileiro se constitui de forma pacífica, como mera herança ibérica, insulada entre estamentos burocráticos e redundando na criação de um Estado

¹ Professor de Ciência Política e Economia da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) e da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO).

grande, forte e anti-mercado; essa análise é complementada, na seção D, pela interpretação acerca do papel do Estado no arranjo econômico-institucional que viabilizou a modernização brasileira por meio da industrialização e da urbanização; na seção E, apresenta-se uma breve problematização sobre a natureza das crises e das instabilidades provocadas por um Estado como o brasileiro.

Por fim, complementando a discussão da resiliência social e política à mudança estrutural, feita no capítulo I (Calixtre), na seção F, apresentam-se algumas conclusões sobre a estrutura de poder, a dinâmica política e as instabilidades institucionais em um Estado de capitalismo tardio, além disso são elencados alguns desafios recentes para a construção de um Estado capaz de promover o desenvolvimento integrado por meio de pactos em favor da democracia, dos direitos e da igualdade.

A. Estado e desenvolvimento: interpretações consagradas

A problemática da relação entre Estado-nacional e desenvolvimento econômico teve importância política e teórica, sobretudo, na segunda metade do século XX e após a II Guerra Mundial, período de descolonização afro-asiática e de industrialização latino-americana em que os países periféricos se debatiam com as questões do balanceio errático entre a modernização e o atraso.

Na América Latina e no Brasil, entre 1950 e 1970, como consequência das experiências de desenvolvimento a convite e de industrialização induzida, a hegemonia do pensamento nacional-desenvolvimentista trouxe consigo a discussão sobre a importância do Estado como agente planejador e empreendedor do desenvolvimento econômico; entre 1980 e 1990, na esteira da crise da dívida externa e da inflação interna, a restauração do pensamento liberal-conservador circunscreveu esse debate à atuação do Estado como agente promotor da alocação ineficiente de recursos (*rentseeking*) cuja atividade deve ser restrita à ação regulatória (*public choice*); nas primeiras décadas do século XXI, entretanto, à luz das grandes transformações recentes na geopolítica e na geoeconomia, as novas incertezas e os novos desafios tem trazido de volta a necessidade de se retomar em novas bases esse tema clássico. Um primeiro esboço desse esforço pode ser encontrado no pensamento cepalino recente, quando as análises mais gerais sobre o Estado começam a se converter em leituras mais concretas sobre a importância dos regimes políticos democráticos e sobre a centralidade dos pactos políticos capazes de enfrentar desigualdades e privilégios e promover igualdade e sustentabilidade (Bielschowsky e Torres, 2018).

Nesse longo intervalo é possível identificar algumas matrizes teóricas mais marcantes na abordagem da relação entre Estado e desenvolvimento, vejamos em linhas gerais.

Ao longo dos últimos 70 anos, o pensamento estruturalista latino-americano, de origem ou de inspiração cepalina, conferiu um novo estatuto teórico e político à abordagem dos problemas econômicos de países de origem colonial e de industrialização tardia.

Ao interpretar a divisão internacional do trabalho não por meio da teoria das vantagens comparativas, mas por intermédio da problemática das restrições externas, da deterioração nos termos de troca e da falta de núcleos endógenos de desenvolvimento tecnológico e financeiro, a noção de "capitalismo periférico" submeteu a ideia de existência de uma lei econômica abstrata e universal à necessidade do crivo da análise concreta e histórica das trajetórias de desenvolvimento econômico dos países, de quebra apresentou a industrialização induzida como projeto de Estado e de Nação capaz de superar nossos impasses produtivos e tecnológicos, como fica evidente nas obras de Prebisch (2011), Singer (2010), Pinto (1962) e Sunkel (1965), o Estado ocupa aqui o papel metafísico de princípio e fim do projeto de desenvolvimento.

Esse passo foi levado adiante e aplicado à leitura do mercado interno desses países e seus fluxos de renda, dessa vez pelo prisma do problema das desigualdades econômicas, da heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho e das assimetrias entre os padrões de rendimento e consumo.

Nesse sentido, o conceito de “capitalismo subdesenvolvido” confronta a concepção tradicional de progresso como algo cronológico e inevitável e a ela interpõe a ideia do subdesenvolvimento não como fase, mas como face das economias latino-americanas em geral e brasileira em particular. Nessa perspectiva, a luta contra as desigualdades econômicas e distinções sociais se apresenta como parte de um projeto civilizatório de sociedade a ser planejado e perseguido, como demonstram Furtado (2006) e Tavares (1972), o Estado, agora, passa a ser pensado não apenas no registro da postulação de sua necessidade, mas passa a ser pensado a partir de suas funções e instituições no processo de desenvolvimento capitalista.

A superação das restrições externas e internas que acompanham o capitalismo periférico e subdesenvolvido, exigem, entretanto, o enfrentamento contra as dificuldades crônicas para a concentração de recursos de poder e a centralização de recursos financeiros capazes de levar adiante um projeto modernizante de desenvolvimento, industrialização e urbanização.

Nesse sentido, as formulações acerca do “capitalismo associado-dependente” buscavam observar os impasses para a construção do projeto nacional à luz dos pactos políticos e dos interesses entre grupos e classes externos e internos, abordando dessa vez a atuação dos atores políticos propriamente ditos (Cardoso e Faletto, 2001). À essência e às funções do Estado somam-se agora as reflexões sobre o perfil e o papel de atores políticos que atuam e operam no interior dessa estrutura estatal.

Em sequência, a perspectiva do “capitalismo tardio”, por sua vez, buscava analisar, dentre outros fatores, o sistema monetário-financeiro internacional não apenas pela hipótese da escassez de poupança, mas pelo problema da inflação estrutural de oferta e da ausência de núcleos endógenos de financiamento de longo-prazo, a análise da história e dos ciclos econômicos lançava luz sobre as contradições dos projetos de país expressos nas políticas econômicas e apresentava alternativas para a superação de nossos impasses monetários e financeiros (Tavares, 1998a; Mello, 1982).

Dessa vez o Estado aparece sob forma de Estado de compromisso, como peça e amálgama da articulação, por meio do capital estatal, entre o capital privado nacional e o capital privado internacional, com todos os problemas que daí decorrem para a realização de uma revolução burguesa no Brasil e para a instalação do liberalismo nos moldes clássicos nessas plagas (Draibe, 2004).

Tal reconstrução, apesar de bastante simplificada e estilizada, nos permite perceber a existência de uma espécie de mínimo denominador comum alinhando essa linhagem de pensamento e conferindo a essas formulações, apesar de suas nuances internas, ares de família.

Nesse tipo de abordagem, a centralidade da industrialização, do planejamento, dos pactos políticos e das políticas econômicas é inequívoca e todas elas concorrem para desaguar na constatação de que o Estado é um ator fundamental para os projetos de desenvolvimento. No entanto, se, por um lado, o pensamento que se deriva do estruturalismo latino-americano habilita o Estado como tema sem o qual é impossível compreender o desenvolvimento econômico, por outro lado, esse mesmo pensamento, muitas vezes, abriu espaços para a construção de uma interpretação, em certa medida, lacunosa sobre os fenômenos estatais.

Talvez não seja exagero afirmar que o sentido da ação estatal, conferindo uma orientação e um significado ao crescimento econômico, seja a *raison d'être* do pensamento desenvolvimentista clássico, entretanto, sua preocupação com o Estado foi sempre mais pragmática do que teórico-conceitual, por isso avançou mais intensamente nos debates sobre as funções do Estado na dinâmica de construção de políticas públicas (*policy-making*) do que nas análises sobre a natureza do Estado na conformação de estruturas de poder (*State-building*) —que fatalmente impactariam no arco de possibilidades para as políticas públicas que se pretendem analisar e construir.

Esse tipo de abordagem, ainda que não por intenção, mas por omissão, acaba alimentando o ambiente favorável a algumas interpretações distorcidas sobre os problemas do Leviatã. É frequente encontrarmos nessas análises uma história do Estado excessivamente esquemática, situando-o quase

como o epifenômeno derivado dos ciclos econômicos, oscilando pendularmente como agente implementador de políticas econômicas ora ortodoxas ora heterodoxas.

Esse tipo de leitura muitas vezes se restringe a avaliar as associações e contradições entre políticas ortodoxas e ideias liberais de um lado e políticas heterodoxas e ideias desenvolvimentistas de outro lado, na prática esse tipo de procedimento analítico negligencia o fato de que as políticas são orientadas mais pela pertinência dos interesses do que pela coerência das ideias, de modo que é comum encontrar governos latino-americanos e asiáticos progressistas manejando instrumentos macroeconômicos ortodoxos e de liberalização do mercado ou governos norte-americanos e europeus conservadores se valendo de medidas heterodoxas e de ativismo estatal. O “estatômetro”, seja na mão de liberais seja na mão de desenvolvimentistas, pode ser útil para medir a temperatura das ideologias, mas tem pouca serventia para averiguar a pressão da realidade.

Além disso, no caso específico da CEPAL, dada sua própria natureza de organismo internacional multilateral, as especificidades das formações estatais e políticas dos países da América Latina nem sempre pode contar com leituras que escapassem da homogeneização. A compreensível necessidade de apresentação de propostas concretas para os países muitas vezes minimizou a existência de grupos de pressão e conflitos de interesse diferentes intra-países e entre países, dentro e fora da região. Sendo assim, “o problema é que o Estado dos desenvolvimentistas foi sempre uma abstração que ora aparecia como uma construção ideológica idealizada, ora era transformado pela teoria numa dedução lógica ou num mero ente epistemológico requerido pela estratégia de industrialização sem que se tomasse em conta a natureza das coalizões de poder em que se sustentava” (Fiori, 1999, p.26).

Estes problemas se apresentam de maneira ainda mais intensa na economia do desenvolvimento anglo-saxã², baseada nas teorias etapistas da modernização e com inspiração weberiana, pois elas estabelecem como modelo típico-ideal as experiências estatais norte-americana e europeia como se fossem replicáveis, de modo que a mimetização seria um processo evolutivo natural e progressivo levando os países a uma possibilidade de crescimento equilibrado, como aparece nas formulações de Nurske (2010), Rostow (2010) e Lewis (2010) aqui o Estado aparece como um conjunto de organismos e instituições tecnicamente transportáveis entre sociedades distintas.

Já as formulações sobre o Estado realizadas no âmbito do pensamento marxista avançam na produção de pesquisas histórico-comparativas sobre as formas de atuação do Estado e os padrões de desenvolvimento econômico abordando as situações de industrialização tardia e de modernização conservadora, no entanto, a observação concentrada nos determinantes internos foi priorizada em detrimento dos condicionantes externos, de modo que a interpretação da inserção do Estado na divisão internacional do trabalho, no sistema monetário-financeiro internacional e no sistema interestatal foi secundarizada nas importantes análises de autores como Gerschenkron (1962), Moore Jr. (1980) e Skocpol (1979)³.

No caso do Brasil, a teoria do Estado foi ainda abordada pelos formuladores da doutrina de segurança nacional, em uma importação maniqueísta da visão geopolítica norte-americana da Guerra Fria, e também pelos teóricos da *public choice*, em uma adesão simplista da visão geoeconômica do neoliberalismo.

Nesse último caso cabe diferenciar, do ponto de vista teórico, de um lado, o neo-institucionalismo que trata o Estado como uma externalidade não desejável, mas necessária para mitigar falhas de mercado e melhorar a gestão dos direitos de propriedade como propõe Coase (1990) na abordagem acerca dos custos de transação ou minimizar as distorções provocadas por uma classe política sempre suspeita de desvios como sugere Buchanan (1993) na abordagem do *rent seeking*, e, de

² Vale destacar que nem toda a escola da economia do desenvolvimento anglo-saxã espousa as teses que retornam aos modelos ricardianos e neoclássicos, não se enquadram nessa análise Myrdal (1957) e Hirschmann (1961).

³ O tema das transformações internacionais no âmbito do pensamento marxista está presente em Lenin (1982), mas é retomado por Baran (1940) e desenvolvido por uma vertente do pensamento latino-americano que orbita entre as formulações da teoria do imperialismo e da teoria da dependência, com Theotonio dos Santos (1970) e Rui Mauro Marini (2005).

outro lado, o novo institucionalismo que aborda o Estado como a materialização incontornável de culturas e instituições que são a explicitação dos mecanismos de cooperação e conflito criados por uma sociedade em um determinado período, como propõe Polanyi (2000) classicamente e Peter Evans (2004) e Ha-Joon Chang (2003) mais contemporaneamente, em um tipo de leitura que se complementa à ideia keynesiana de Estado empreendedor apresentada por Mazzucato (2014). Esse último elenco compõe um dos mais profícuos caminhos de releitura do debate sobre Estado e desenvolvimento à luz das transformações recentes.

O Estado tratado de forma generalista e entendido como uma instituição quase monolítica, algo como um *deus ex machina*, criou um traço de continuidade entre a primeira geração de ensaios e produções teóricas sobre a estrutura estatal brasileira e as pesquisas e análises empíricas subsequentes. Desse ambiente emergem duas características carregadas de consequências: a busca sistemática pela compreensão da peculiaridade do Estado brasileiro e a especialização dos estudos sobre ações setoriais do Estado pelo caminho da análise mais especializada de políticas públicas.

A bibliografia sobre Estado passou a carregar como ponto de partida a busca pelo que seriam os traços constitutivos, e patológicos, da ação estatal no Brasil, é dessa lavra que emergem as inúmeras formulações sobre a mistura do público com o privado como um componente distintivo da cultura política brasileira, seguindo a tradição de Gilberto Freyre, Caio Prado Jr. e Sérgio Buarque de Holanda. Nesse bojo avultam as análises sobre o patriarcalismo, o patronato, o privatismo, o clientelismo, o corporativismo, o fisiologismo entre outros.

A despeito da especificidade de cada um desses conceitos, estranhamente no debate geral todos eles foram enquadrados na categorização de patrimonialismo, donde decorrem alguns problemas. A ideia de patrimonialismo, originalmente mobilizada por Weber, buscava se referir a um tipo de dominação familiar e pessoal que antecede historicamente a formação do capitalismo e das burocracias. Sendo assim, quando a economia do desenvolvimento adota essa formulação de forma irrefletida, ele traz para dentro de si algumas armadilhas, seriam os países latino-americanos formações sociais onde o Estado é pré-capitalista, mas a economia é capitalista? Seguindo adiante no raciocínio, se a resposta para essa pergunta for positiva, há que se interrogar: seria então o Estado a causa do nosso atraso mais do que o mercado? Indo além, seríamos então países não plenamente capitalistas dentro do capitalismo pleno?

Para Prebisch (2011), tanto o Estado quanto o mercado guardam elementos modernos e arcaicos. Mais ainda, para Furtado, não só o Estado não pode ser tratado como causa única para a explicação do nosso atraso como ele é parte da solução, por meio de suas atividades como planejador, investidor e regulador. Mais ainda, autores como Caio Prado Jr tratam a nossa complexa formação moderna como um capítulo do próprio nascimento do capitalismo central a partir da lógica nada dualista do desenvolvimento desigual e combinado.

Sendo assim, o conceito de patrimonialismo, ainda que involuntariamente, ao insinuar que o Estado é o reino dos vícios e o mercado o império das virtudes reitera um tipo de abordagem pré-desenvolvimentista e anti-nacional⁴.

Por fim, parece mais factível tratar a imbricação entre público e privado como um traço do capitalismo em geral e não do Brasil em particular, se singularidade há entre nós nesse capítulo talvez ela esteja justamente no fato de termos tratado esse problema como um dado essencial da natureza de nossa cultura política, sem nunca tentar efetivamente transformá-lo.

A negociação de decisões do executivo, do legislativo ou do judiciário como barganha para interesses de grandes corporações, de conselhos administrativos e de empresários é a regra global e não a exceção brasileira.

⁴ A crítica contra a concepção liberal de Estado no Brasil pode ser encontrada em Santos (1978); mais recentemente, o debate sobre o patrimonialismo como categoria de análise do pensamento social brasileiro foi retomado por Souza (2012).

A promoção e a defesa de interesses empresariais junto a agentes públicos são ações constitutivas da relação entre Estado e mercado no regime capitalista; do mesmo modo, a consulta e a aferição de opiniões privadas fazem parte do processo de tomada de decisões dos agentes públicos, até para que possam produzir diagnósticos e avaliações de impacto mais verossímeis. Entretanto, o que pode afrontar princípios republicanos que devem ser preservados são os métodos empregados e os arranjos institucionais criados, por lei ou costume, para garantir que alguns indivíduos ou grupos sociais tenham acesso privilegiado aos detentores de poder a ponto de influenciar e orientar as principais decisões em seu benefício.

Não haveria economia de mercado dos EUA à China, passando por Inglaterra, França, Alemanha, Rússia, Japão ou Coréia, sem que houvesse a imbricação entre interesses políticos e interesses empresariais.

A acolhida generosa e ingênua da concepção patrimonialista de Estado rendeu um rebento igualmente problemático, a teoria do populismo (1978). Tentando dar conta de modo teoricamente consistente de um fenômeno marcante na nossa história, o surgimento de lideranças carismáticas, tal concepção tendeu a reduzir a conquista de direitos a mera concessão corporativa do Estado, enquadrou a organização dos trabalhadores e do sindicalismo como um fenômeno subordinado à ideia subalterna de massas amorfas sem consciência de classe e simplificou o trabalhismo como mera manifestação do populismo. Nessa concepção a ideia de lideranças populares foi substituída pela de líderes populistas, a consequência é que, não por acaso, essa abordagem foi mobilizada como diagnóstico e justificativa para todos os sobressaltos e rupturas institucionais que bloquearam o avanço de uma sociedade salarial no Brasil⁵. Difícilmente a economia do desenvolvimento concordaria com as avaliações feitas por parte da ciência política que se fia na teoria populista sobre os governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart. Nesse sentido, talvez não seja exagero afirmar que o uso do conceito de populismo no Brasil, historicamente, guarda em si uma dimensão anti-popular.

Em resumo, a busca pela singularidade do Estado brasileiro colocou as noções de patrimonialismo e populismo em primeiro plano fazendo com que elas imprimissem um mesmo tom em boa parte dos estudos sobre processos de identificação de grupos de pressão, processos de intermediação de conflitos de interesse e processos decisórios em geral.

Esse processo foi concomitante à profissionalização e à especialização dos estudos sobre Estado e políticas públicas no Brasil, entre os anos 1970 e 1990, período marcado por grande influência do republicanismo liberal norte-americano e do empirismo inglês no pensamento político brasileiro. Tais concepções se baseiam nas ideias de *good government* e *limited government* e no princípio de que todos os problemas de governo podem ser equacionados pelo conhecimento social e técnico.

A combinação desse conjunto de elementos fez com que um certo anti-estatismo se inoculasse na reflexão brasileira sobre o Estado, tornando esse campo de reflexão bastante permeável às ideias de viés mais liberal, mesmo entre análises críticas contra o liberalismo econômico é possível encontrar, ainda que de forma implícita, uma concepção de Estado ancorada em um certo liberalismo político.

B. Estado e desenvolvimento: uma interpretação alternativa

As abordagens apresentadas acima, no entanto, não esgotam o conjunto das reflexões sobre Estado no Brasil. Nesse sentido, o esforço interpretativo da chamada teoria do poder global (Fiori, 2008) merece atenção, aqui as clássicas relações entre Estado, capital e industrialização são complementadas por conexões entre os problemas da guerra, moeda e mercantilização.

⁵ Uma abordagem contemporânea do populismo que se opõe a interpretação clássica no Brasil apresentada em Weffort (1978) pode ser encontrada nas reflexões do argentino Ernesto Laclau (2013).

Trata-se de recuperar uma abordagem do Estado ancorada em uma reflexão mais sistêmica tomando como base exatamente a ideia de sistema interestatal capitalista, uma espécie de conceito-operativo análogo ao de divisão internacional do trabalho para os estudos de comércio exterior e de sistema monetário internacional para as pesquisas de finanças internacionais.

Assim como as economias periféricas não podem ser estudadas isoladamente sem quem se leve em consideração sua história e sua relação com as economias centrais, os Estados não podem ser tomados como mônadas isoladas sem que se tome em conta sua formação e sua inserção no tabuleiro geopolítico.

Os exemplos históricos são úteis para explicitar algo que merece ser enfatizado: o núcleo da relação ancestral entre Estado e capitalismo parece encontrar-se naquela zona de contato onde há a "associação indissolúvel e expansiva entre a necessidade da conquista e a necessidade do excedente" (Fiori, 2008, p. 24). Mais ainda, trata-se de enfatizar a constatação histórica de que o capitalismo nasce do Estado, não é o Estado que nasce do capitalismo, sendo assim, é possível pensar o Estado sem o capitalismo, mas não é possível pensar o capitalismo sem o Estado.

Tal associação materializa-se num esquema *hobbesiano* em que as guerras estimulam a criação de impostos, para financiá-las as moedas surgem como forma de delimitar o horizonte territorial de captação de tributos, e, por fim, a circulação de uma unidade de valor padronizada acaba engendrando a troca e o comércio. Portanto, a anterioridade do poder sobre a riqueza é um dos princípios teóricos para se interpretar o capitalismo.

Portanto, o nó que ata os donos do poder aos donos do dinheiro parece desnudar-se com particular clareza, precisamente, na esfera das altas finanças. Ou seja, naquela dimensão em que os interesses estatais e do capital confundem-se no processo de gestão monetária, justamente porque a moeda cumpre tanto funções públicas quanto privadas.

Desse modo o império ou a vontade imperial, assim como a guerra e a preparação para a guerra, são os pré-requisitos para a existência dos Estados-nacionais, e a hierarquia entre eles é determinada pela capacidade de lastrear e firmar o valor de sua moeda privada e de seus títulos públicos⁶.

No sistema interestatal capitalista ordem e desordem, expansão e crise, paz e guerra são elementos inerentes, por isso guerras e crises não indicam, necessariamente, finais ou colapsos dos Estados e economias envolvidas. Desse modo, as guerras e crises em curso desde a década de 1970 fazem parte de uma mudança estrutural de longo-prazo que aponta para um aumento da pressão competitiva mundial, para o início de uma nova corrida imperialista que se prolongará pelas próximas décadas e que terá a participação decisiva do poder americano.

Nesse percurso há uma incessante cumplicidade entre os gestores do poder e das armas e os administradores do dinheiro e dos títulos.

Em última instância, ao se ampliar o olhar do capital agrário para o mercado de *commodities*; ao concentrar a atenção do capital comercial sobre o mercado cambial; ao articular o capital industrial ao mercado financeiro e ao diluir certas peculiaridades que antes eram exclusivas do capital bancário, o que se promove é a difusão dos interesses mercantis e da lógica dos juros.

Nesse arcabouço, para que o poder *nacional* se expanda *internacionalmente* ele precisa de moedas, e para que as moedas *nacionais* tenham valor *internacionalmente* elas precisam estar garantidas por sistemas creditícios e bancários. Mas para que esses sistemas tenham liquidez é preciso que, no limite, eles estejam lastreados por títulos da dívida pública reconhecidos *internacionalmente*, mas esses títulos da dívida pública só podem ser garantidos se forem subsidiados *nacionalmente* por tributos e impostos.

⁶ Nesse arcabouço é logicamente impossível que algum Estado possa ou consiga estabilizar o sistema mundial, instável por natureza; além disso, a própria potência hegemônica, que deveria ser o elemento estabilizador, mais do que todos os outros precisa da guerra e da competição para seguir acumulando poder e riqueza, mais ainda: para se expandir, muitas vezes, ele precisa ir além e destruir as regras e instituições que ele próprio construiu.

Portanto, para que um Estado se consolide (e a partir dele se forme o capitalismo e o mercado), o soberano precisa submeter ao seu domínio outros príncipes e criar novos súditos, produzindo seu poder por vias militares e reproduzindo-o por meios tributários, e vice-versa. Cria-se, desse modo, uma conotação política aos territórios (enquanto regiões controladas por um soberano) e uma denotação econômica às fronteiras (enquanto adjacências onde há um recolhimento monetário compulsório, *imposto*).

Noutras palavras, o poder do Estado depende de seu projeto fiscal que tem uma dupla dimensão: militar/extra-territorial e tributária/intra-territorial. No primeiro caso, o objetivo é expandir a cobrança de impostos pessoais e de impostos em espécie, o que acaba por criar uma hierarquia de credibilidade interestatal que culmina no sistema monetário internacional; no segundo caso, o objetivo é ultrapassar as barreiras à cobrança estabelecidas pelas economias clônicas, familiares e intra-comunitárias encorajando feiras, trocas comerciais, e estabelecendo impostos sobre a circulação, o que acaba por difundir a mercantilização expressa no sistema de preços nacionais.

Tal abordagem abre caminhos para uma reflexão mais profunda sobre os elementos que constituem a chamada natureza do Estado moderno e que configuram seus monopólios incontornáveis sobre o território, as armas, os impostos e as moedas.

Escapando da ingenuidade das teorias liberais que tratam o governo como a representação do bem público, em uma primeira aproximação, as definições canônicas do Estado o apontam ora como o aparelho de coerção a serviço da classe dominante (Marx, 2011), ora como a instituição que detém o monopólio legítimo da força (Weber, 2014). Dessas duas abordagens é fundamental que se retenha uma leitura capaz de observar o Estado como aquele ente por meio do qual se realiza a apropriação dos ganhos públicos pelos grupos privados dominantes e, mais ainda, uma apropriação que se realiza intermediada por aparatos de autoridade e violência. Marx (2011) insistiu na hegemonia classista e Weber (2014) investiu na análise da centralização de poder consentida.

Em diálogo com essas linhagens, Charles Tilly (1996) e Norbert Elias (1993) privilegiaram a interpretação, respectivamente, da arrecadação fiscal do Tesouro e da violência física do Exército como precondições para a passagem do Estado monárquico ao Estado moderno. Os recursos açambarcados pelos impostos, ao financiarem as forças armadas, garantem a arrecadação completando um arranjo que se retroalimenta. Para Tilly, o Estado é o resultado da relação entre os grupos sediados nas cidades em que tem lugar a acumulação de capital econômico, por meio do crédito e das redes comerciais, e as forças responsáveis pela segurança armada; já para Elias (1993) a concentração de poder é uma espécie de resultante de equilíbrio entre o rei e seus súditos, quanto mais avança o poder do monarca tanto maior será a dependência em relação àqueles submetidos ao seu poder.

Muito embora a abordagem a partir da teoria do poder global abra essa nova possibilidade de interpretação teórica e histórica, nem mesmo seu principal formulador empreendeu a tentativa de mobilizar esse instrumental para uma leitura da formação do Estado e do seu processo de desenvolvimento no Brasil. Desse modo, de maneira preliminar e introdutória, vejamos como se deu o percurso de formação dos monopólios estatais no Brasil.

C. Estrutura de poder: os monopólios do Estado brasileiro

As circunstâncias originais que envolveram a independência do Brasil marcaram profundamente o processo de formação de nosso Estado-nacional, nessas plagas os monopólios estatais do território, das armas, das moedas e dos impostos são conquistados tardiamente.

Do ponto de vista territorial, o Brasil permaneceu como objeto de intensas disputas entre portugueses, espanhóis, holandeses, franceses e ingleses ao longo de todo o período colonial, o que gerou um sem fim de conflitos territoriais nos séculos XVI e XVII; depois de consolidada a colonização

portuguesa, o território brasileiro enfrentou ainda as revoltas nativistas do século XVIII e as revoltas regenciais do século XIX, de modo que a conquista da unidade territorial é fruto dos embates travados para a manutenção do Império a partir de 1835 culminando na anexação e aquisição dos últimos estados, já na República em 1904.

No que se refere às armas, em primeiro lugar, o Estado brasileiro nasce sem uma Força Armada estatal e pública, resultado dos desdobramentos que levaram à criação da Guarda Nacional (em 1831) e atrasaram a constituição do Exército Brasileiro, que só se consolida plenamente ao longo da Guerra do Paraguai (entre 1864 e 1871).

No que diz respeito à moeda, por seu turno, a situação não é menos dramática, tendo atravessado todo o período colonial com uma rede difusa e pouco coordenada de moedas de crédito privado, lastreadas em títulos de propriedades de terras, de patrimônio de escravos e de letras de câmbio, o primeiro esforço para o nascimento de um sistema organizado de créditos e títulos toma forma com a criação do primeiro Banco do Brasil (em 1808), mas só se consolidará com a criação de uma autoridade monetária nacional constituída sob forma de Banco Central em 1964.

No que se refere aos impostos, por fim, uma estrutura muito rudimentar de arrecadação e gasto, concentrada fundamentalmente em impostos de exportação e importação, atravessa parte significativa da nossa trajetória histórica, um primeiro esforço de modernização se apresenta apenas em 1922 com a instituição do imposto de renda no país, entretanto, a plena organização das capacidades técnicas e operacionais do fisco só terminarão de ser montadas com a criação da Receita Federal tal como a conhecemos em 1966. Fazemos uma digressão histórica para avaliar o entrelaçamento entre as dificuldades de formação do território, das armas, das moedas e dos impostos no Brasil, a fim de refutar a hipótese presente nas interpretações sobre Estado e desenvolvimento que tratam o Estado brasileiro como um ente forte e anti-mercado.

A formação do Estado brasileiro articula-se entre os interesses da oligarquia local e da elite internacional e as divergências entre ambos acerca dos encaminhamentos para o fim do tráfico e da escravidão.

O fim do tráfico negreiro, em 1850, implicava ambiguidades para a ordem política e para a ordem econômica que selariam, de modo indelével, seus percursos daí em diante. Do ponto de vista político, a afirmação da soberania do Estado-nacional brasileiro dependia tanto da manutenção das relações externas com a Inglaterra quanto da expansão da capacidade interna de tributação; entretanto, entre 1831 e 1850, os antagonismos entre o comércio de escravos indesejável para os britânicos e a elevação das tarifas sobre importação necessária para os brasileiros tornavam-se incontornáveis, tarifas protecionistas como a Alves Branco (1846) não poderiam afrontar as relações com a Inglaterra a ponto de o país hegemônico deixar de prestar seu apoio em momentos fundamentais, como quando da ameaça oriunda das guerras na região platina (1849). (COSTA, 1996).

Mas se a resolução do tráfico negreiro se deu em benefício dos ingleses, não foi apenas por concessão às pressões econômicas externas, mas também porque se tratava de uma decisão de política interna em favor do próprio Estado. Noutras palavras: sacrificava-se o comércio de escravos e a indústria nascente em benefício da preservação do próprio território⁷ (COSTA, 1996, pp.39-51).

Na síntese de Alencastro (1998, p. 69), "é esta inadequação da espacialidade econômica à política que facilitará o fortalecimento do poder imperial (...). Um equilíbrio perverso ergue o trono imperial entre o governo inglês, que queria acabar logo com o tráfico, e o país real, que queria prolonga-lo o mais possível. Graças a essa função específica e intransferível, o poder central afirma sua preeminência sobre as regiões e os proprietários rurais".

⁷ "A extinção do tráfico não foi mera capitulação diante da pressão externa: foi uma decisão política para salvar o próprio Estado" (COSTA, 1996, p. 48).

Do ponto de vista econômico, para os grandes fazendeiros de café, a supressão do comércio de cativos, por um lado, dificultava e deixava mais cara a aquisição de novos contingentes, estimulando o endividamento, mas por outro lado, promovia o aumento do patrimônio com a valorização dos contingentes já adquiridos, oferecendo garantias para novos financiamentos. Em síntese, uma alta capacidade de endividamento e um alto potencial de financiamento da produção, porém tudo garantido pelo deslocamento das atividades comerciais de tráfico que deixavam de se concentrar no eixo marítimo externo intercontinental (Brasil-África) para se fixar no eixo terrestre interprovincial (Norte-Sul).

Sendo assim, parte cada vez maior dos ganhos com exportação deveria se destinar à compra de escravos, e, além disso, o pagamento passaria a ser feito em moedas (GRANZIERA, 1979, pp.13-18).

Muitas vezes já se apontou como, do ponto de vista teórico, essa lógica anunciava a predominância da esfera comercial sobre a esfera produtiva, e como, do ponto de vista histórico, tal relação determinou enquanto pode a expansão da fronteira cafeeira. Menos enfatizada, entretanto, é a convergência de dois movimentos subjacentes ao processo acima descrito: por um lado, o Estado cede para a elite na tributação, mas preserva certa soberania (LUZ, 1961); por outro lado, a elite perde no tráfico negreiro, mas preserva o crédito do Estado. O desfecho comum é a defesa do território nacional, aqui confundido com a somatória das terras de propriedade privada, tudo marcado pela principal contrapartida ao fim do tráfico negreiro (1850), a lei de terras (1851). (MARTINS, 2004).

Como já adiantamos, a construção do Estado-nação e a formação da economia nacional são marcadas por impulsos contraditórios, externos e internos; dentre eles o mais evidente decorre de nossa inserção internacional, marcada pela dinâmica comercial exportadora e pela estrutura fiscal federal baseada em impostos sobre importação, mas a principal contradição, responsável mesmo pela intensidade no nosso atraso, se condensa no próprio escravismo.

Do ponto de vista econômico, a escravidão expressa um interesse comum capaz de agregar oligarquias regionais e proprietários rurais, mas sua manutenção depende de um arranjo em que cabe aos senhores a coerção e o controle privado da força de trabalho e ao imperador o reconhecimento público da reprodução ilegal e da circulação pirata dessa mesma mão-de-obra através do tráfico negreiro, estendida até 1850 à revelia dos ingleses (COSTA, 1996).

Entretanto, do ponto de vista político, tal armação não se mantém sem ameaçar o próprio reconhecimento internacional da soberania estatal; a legitimidade interna do Estado depende de sua habilidade para contornar e resistir ao dilema entre o tráfico ou os tratados, enquanto sua legitimação externa depende de sua decisão em favor dos interesses, sobretudo da Inglaterra, expressos nos tratados.

Embora o acordo acima descrito tenha facilitado o entendimento entre a administração da burocracia imperial e os proprietários de terra locais, o conserto intra-elites criava uma perigosa preeminência dos territórios privados sobre as fronteiras nacionais, como se a soma daqueles pudesse resultar imediatamente na composição destas, perpetuando a segurança privada da terra e perturbando a formação das forças armadas do Estado.

Enquanto a escravidão incapacitava parte significativa da população para o exército e os homens livres eram mobilizados para a esfera da coerção privada dentro das fazendas, restava ao Estado um conjunto de milícias de características patrimoniais, a Guarda Nacional; o resultado: uma estrutura estatal incapaz de monopolizar a violência, tendo antes que concorrer ou complementar formas privadas de coerção, fato que se torna particularmente evidente após a Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai (1865-1870) (COSTA, 1996).

“Na realidade a atrofia do Exército aparece como uma consequência da dupla cesura que seccionava a nação. A escravidão incapacitava para as Forças Armadas boa parte da população adulta masculina —o escravo sendo por definição um não-recruta—,

enquanto os proprietários rurais, detentores de uma parte das prerrogativas instituintes do Estado, organizavam-se com dependentes livres e libertos em corpos de milícias regionais constituídas na Guarda Nacional. Esses entraves levaram o Exército a incorporar precisamente as camadas sociais marginais, ou seja, a população que estava fora da rede patrimonial rural. Índios aculturados, camponeses pobres, livres e libertos, formaram, durante muitas décadas, o essencial do contingente, enquanto o enquadramento das tropas era assegurado por suboficiais saídos da pequena burguesia e por oficiais ligados à burocracia imperial" (ALENCASTRO; 1998, p. 70).

Não convém retomar aqui os motivos que desencadearam a guerra; interessa mais reter suas consequências: o conflito desnudava a fragilidade militar do Império e sua dependência de aliados recentes, mas que eram adversários históricos (como a Argentina).

Além disso, a participação de escravos na guerra tornava o cativo uma "questão nacional", a década de 1870 iniciava-se com a apreensão dos proprietários de escravos e a expectativa dos que buscavam a emancipação. Mais tarde, mudanças mais profundas se configurariam, não era trivial que o republicanismo ganhasse fôlego já naquele ano, mas também não era surpreendente que a Lei do Ventre Livre fosse aprovada dali a pouco, em 1871.

Assim sendo, a abolição para além de seu desdobramento mais óbvio, que foi a formação tanto de um mercado de trabalho quanto de um mercado consumidor, deve ser compreendida como um episódio relacionado, ainda que indiretamente, à necessidade de meio-circulante e à liberalização do crédito; trata-se, portanto, de um capítulo central de nossa economia monetária (GRANZIERA, 1979; TANNURI, 1981).

Portanto, a "questão nacional" reafirmada no bojo da transição no modelo capitalista internacional e que nessas plagas ainda figurava irresoluta aparece com outras feições: trata-se menos de forjar a nacionalidade e mais de firmar as bases do Estado, pois, dada a instabilidade cíclica da economia brasileira agroexportadora (atrelada ao padrão ouro-libra), as desvalorizações cambiais necessárias à exportação afetavam as finanças públicas e a capacidade de tributação do Estado, e muito embora as valorizações afetassem a capacidade de acumulação de capital, em pelo menos duas ocasiões, no início do século XX, elas foram escolhidas deliberadamente, sugerindo como a capacidade fiscal do Estado se vincula, e antecede, às altas finanças. Éramos nacionais *porque* privatistas.

Em outras palavras, como pode ser considerado forte um Estado tão débil em organizar fundamentos tão elementares quanto seu território e suas armas? Como interpretar como anti-mercado um Estado cujo território e as armas permanecem como oligopólios privados sem se converter plenamente em monopólios públicos? Estaria assentada a peculiaridade brasileira em uma abstrata sobreposição de público e privado ou na concreta permanência da escravidão e na ausência de reforma agrária? Os problemas não são menores quando observamos a dimensão da moeda e dos impostos.

Se entendermos o pleno desenvolvimento financeiro como um processo que não pode prescindir de uma autoridade monetária, o primeiro impasse enfrentado pelo pesquisador que se propõe a investigar o nascimento do Banco Central do Brasil diz respeito à periodização da origem da instituição. Parte dos autores afirma que "a proto-história do Banco Central do Brasil (BCB) inicia-se com a chegada da família real ao Brasil e com a fundação do Banco do Brasil (BB)" (Novelli; 1999, p.45), pois "ao entrar em funcionamento, em 12.12.1808, o BB além de banco comercial, detinha algumas das funções características de um banco central, a saber: banco do governo e banco emissor" (Salomão, 1981, p.65).

Embora tais afirmações tenham o mérito de resgatar as origens mais remotas do sistema bancário nacional, elas parecem historicamente um pouco exageradas ao tratar como equivalentes a trajetória do Banco Central e a evolução do Banco do Brasil; além de soarem teoricamente um tanto equivocadas ao admitirem que, no século XIX, a emissão de moedas é característica exclusiva de bancos centrais.

Um caminho mais profícuo nos parece ser o de perscrutar as tentativas explícitas, enunciadas pelos próprios atores políticos e agentes econômicos, de se construir entre nós um banco central brasileiro. Nesse sentido, o primeiro esforço para se instituir um Banco Central no Brasil ocorreu ainda em 1923, a tentativa de controlar a emissão de moedas feita pelo Tesouro foi motivada pela ilusão de se restaurar o padrão ouro-libra no Brasil (Neuhaus, 1975); um segundo esforço realizado em 1931 resultou da Missão Niemeyer que, chefiada pela direção de um banco britânico, apontava a excessiva expansão dos meios de pagamento no país, problema que só poderia ser corrigido com a transformação do Banco do Brasil em Banco Central (Corazza; 2006, pp. 3-4).

Do ponto de vista histórico, a redução da emissão de moedas e o controle dos meios de pagamento eram vistos como medidas que caminhavam na contramão das necessidades de financiamento de grandes agricultores, velhos banqueiros e novos industriais; do ponto de vista historiográfico, tais medidas foram encaradas como ilusão de ideólogos pretensamente liberais e nada modernos. Tal fato evidencia uma estranha ironia: enquanto certa parcela do pensamento desenvolvimentista secundarizava as questões monetárias e financeiras como tópicos liberais, certa parcela de setores tradicionais e não-urbanos ganhava, justamente, com a ausência de projetos alternativos para os problemas monetários e financeiros do país. Esse descompasso torna-se ainda mais claro quando, num terceiro esforço, em 1932, a recriação da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil expressa uma tentativa de se instituir um Banco Central que foi administrada justamente por quem não o desejava, donde seu malogro⁸.

Tanto buscando a gênese do Banco Central do Brasil no início do século XIX quanto apontando seus aparecimentos nas primeiras décadas do século XX, o que salta à vista nessas interpretações é algo como a “presença ausente” de uma instituição que deseja surgir (em uma proto-história ainda em 1808) e que tenta existir (em uma não-história, que é a história de tentativas frustradas, em 1923, 1931, 1933 etc.).

Tais questões, apesar de ancestrais, só podem ser respondidas a contento quando a história do Banco Central deixa de ser uma sucessão de tentativas frustradas para se tornar uma coleção de iniciativas eficazes. Há praticamente um consenso na bibliografia afirmando que é apenas em 1945 que se dá um passo mais concreto para a fundação de um Banco Central do Brasil, com a criação da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito) em 02.04.1945 pelo Decreto Lei n.7.293 do presidente Dutra. Noutras palavras, é apenas em 1945 que os avanços e recuos do processo de feitura do Banco Central do Brasil se cruzam com as necessidades e possibilidades do próprio sistema bancário nacional.

Como se sabe, a materialização desse ato se deveu, do ponto de vista externo, à nova ordem internacional, representada pelo Acordo de Bretton Woods⁹. Já do ponto de vista interno, tal iniciativa pode ser encarada como uma espécie de resposta às profundas transformações, porque passavam a estrutura produtiva, com o desenvolvimentismo e a passagem da industrialização restringida para a pesada (Mello, 1998; Tavares, 1998b), e às intensas mudanças ocorridas no mercado bancário, com a complexificação do sistema bancário comercial e a ampliação da rede bancária nacional¹⁰ (Teixeira, 2000, p. 27), somam-se ainda à esses fatores estruturais questões conjunturais como a necessidade

⁸ Poderíamos ainda mencionar outras iniciativas ocorridas após 1930, sobretudo aquelas relacionadas às medidas que conferiam ao Banco do Brasil funções de Banco Central, como (i) quando começa a coletar impostos e tributos, efetuar pagamentos e ser depositário do Tesouro Nacional, em 1933; (ii) quando do monopólio das compras de câmbio em todo o país, em 1934; (iii) quando da criação da Caixa de Mobilização Bancária, também em 1934; (iv) quando da criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, em 1938; e, finalmente, quando do estabelecimento da Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária, em 1944 (Teixeira, 2000, p.27).

⁹ Durante a reunião de Bretton Woods, em 1944, os compromissos assumidos pelo Brasil acatavam à recomendação internacional de que os governos deveriam providenciar a criação de organismos cujas funções, equivalentes a de um banco central, permitiriam a utilização de instrumentos na área monetário-financeira, em especial para combater os problemas inflacionários e para controlar o sistema cambial, o que se tornava indispensável principalmente pelas transformações observadas na economia mundial.

¹⁰ Entre 1940 e 1944 a rede bancária do Brasil praticamente dobrou de tamanho com o surgimento de cerca de 1100 novos estabelecimentos bancários (IBMEC, 1972).

de se equacionar os problemas inflacionário e cambial do país, para não mencionarmos os esforços ideológicos de um conjunto de economistas liderados por Eugênio Gudin e Octávio Gouvêa de Bulhões.

A maior parte dos analistas assume que “a SUMOC foi responsável pela existência do Banco Central do Brasil” (Fonseca, 1955), menor é o número daqueles que admitem que a “o papel desempenhado pela SUMOC foi bastante limitado” (Almeida, 1985, p. 17).

Embora sua fundação tenha tido como princípio “preparar a organização do Banco Central do Brasil”, durante todo o governo Dutra —dadas as tensões apontadas logo acima— a SUMOC desempenhou apenas um papel secundário. Impedido de cercear a criação do novo órgão, coube ao Banco do Brasil procurar novas formas de controlar a política monetária e creditícia, prova disso é que os principais instrumentos de ação da SUMOC (como a Carteira de Redesconto, a Carteira de Mobilização Bancária e a Caixa de Depósitos das Reservas Bancárias) passaram a fazer parte do organograma do Banco do Brasil.

É apenas na segunda metade da década de 1950, quando Eugênio Gudin assume o Ministério da Fazenda, já no governo Café Filho, que a SUMOC, dirigida por Octávio Bulhões, se fortalece e assume suas funções específicas de um Banco Central embrionário, passando a controlar a fixação dos juros do redesconto, o percentual dos depósitos compulsórios dos bancos, a fiscalização dos bancos comerciais e o registro de capitais estrangeiros (Lago, 1983, p. 90; Leopoldi, 1992, p. 92).

É importante ainda ressaltar como, mesmo aqueles que atribuem o sucesso (ainda que relativo) da SUMOC e a criação do Banco Central do Brasil, exclusivamente, à parceria complementar e harmônica entre Eugênio Gudin e Octávio Gouvêa de Bulhões desconsideram que, embora ambos acreditassem na importância de se estruturar um sistema financeiro no Brasil, enquanto o primeiro acreditava no controle monetário e cambial e na atração de capitais estrangeiros, era o segundo quem apostava, realmente, na importância do Banco Central, do mercado de capitais e dos títulos de longo prazo (Bielschowsky, 2000, p. 63).

Em resumo, a formação e o desenvolvimento do Banco Central do Brasil, longe de ser um projeto nacional, despertou um sem número de discordâncias entre o Banco do Brasil e a SUMOC, entre o Executivo e o Legislativo e mesmo entre seus dois maiores ideólogos, Gudin e Bulhões, revelando as dificuldades para a organização de um sistema monetário nacional.

Algo análogo se passou com o processo de construção da administração tributária no Brasil, das provedorias, alfândegas e almoxarifados da Colônia, passando pelo erário régio, pela diretoria geral das rendas públicas e pelo tesouro público do Império e culminando na nova secretaria da receita federal da República, as disputas federativas e entre os poderes fez com que a centralização da administração tributária fosse concluída apenas com a reforma fiscal de 1966, portanto, sob a égide do regime militar.

Sendo assim, uma vez mais se impõe a pergunta: como o Estado brasileiro pode ser considerado grande, forte e anti-mercado de nascença se no longo período entre 1808 e 1966 ele se apresenta sob a forma de uma estrutura estatal desprovida da integralidade de seus principais monopólios, sendo falho e lacunoso exatamente porque submetido a interesses mercantis? Mais ainda, quais são as características de um Estado cujo processo de formação se dá entre os séculos XIX e XX e cujo processo de consolidação acontece em meio a um regime político de viés autoritário?

A natureza do poder expressa formas específicas de dominação política à luz de cada momento histórico do capitalismo, sendo assim, no caso dos países periféricos, o Estado também deve ser compreendido como uma engrenagem formada não na etapa concorrencial do capitalismo, mas na etapa monopolista e financeira do desenvolvimento econômico internacional.

Em sentido teórico e esquemático, no capitalismo concorrencial, pode-se dizer que a acumulação é autorregulada, na medida em que a concorrência interempresarial promove uma

contínua circulação do capital entre setores e atividades econômicas, promovendo ciclicamente o avanço da divisão social do trabalho por meio do aprofundamento da especialização da estrutura produtiva e da diferenciação na estrutura social; já no capitalismo monopolista e financeiro, em tese, dada a existência de barreiras à entrada, a expansão intraempresarial faz com que a circulação do capital ocorra mais entre oligopólios associados de bancos e indústrias, implicando a criação do grande conglomerado e da grande corporação dentro do mesmo bloco de capitais.

No primeiro caso, o Estado cumpre uma função mais estritamente regulatória, já no segundo caso o Estado precisará se ocupar de funções mais ativas, por exemplo, de empresariamento, é dessa compreensão que emerge a noção de capitalismo monopolista de Estado, mais refratária às ideias de patrimonialismo, populismo e liberalismo, no entanto mais aderente às realidades latino-americana e brasileira.

Nesse sentido, o Estado inevitavelmente se torna uma arena de arbitragem de conflitos e se constrói à luz dos resultados dos conflitos que arbitra, de modo que nessa arquitetura institucional há uma grande probabilidade de que as crises políticas se convertam em crises econômicas e vice-versa, sendo essa uma das características do Estado tardio que se forma a partir de oligopólios privados, mais do que pelos monopólios estatais, fato que impacta o padrão de desenvolvimento e de industrialização do país.

D. Dinâmica política: o Estado e o arranjo econômico-institucional do desenvolvimento brasileiro

Em perspectiva conceitual, o capitalismo monopolista e financeiro de Estado —essa associação entre Estado, indústria e finanças— assume no Brasil algumas características peculiares, causa e consequência do próprio processo de formação do capitalismo tardio, de desenvolvimento de uma industrialização retardatária e de consolidação de uma financeirização precoce. Se entendermos o Estado, a um só tempo, como causa e consequência da sociedade em que ele emerge e que ele cria, o período que sucede a grande crise de 1929 é prenhe de transformações socioeconômicas que irão impactar a consolidação do Estado nacional brasileiro. Vejamos.

A Era Vargas abre um período de modernização fundamental, no qual foram criadas as condições políticas e institucionais indispensáveis ao processo de modernização dos monopólios e das capacidades estatais.

Entre 1930 e 1980, o Estado constituiu formas superiores de organização do capitalismo no Brasil, a partir do sistema produtivo estatal (SPE) e do sistema financeiro público (SFP), com destaque para a Petrobrás e o BNDES, duas instituições que sobreviveram às diretrizes anti-estatistas e pró-mercado das décadas de 1980 e 1990.

O Estado brasileiro capitaneou e coordenou a industrialização soldando a articulação entre empresas estatais, empresas privadas nacionais e empresas privadas internacionais.

A coalização política que permitiu a modernização industrial emergiu de uma aliança entre o empresariado nascente, os trabalhadores em formação, os estamentos burocráticos estatais, os grupos militares e lideranças intelectuais progressistas, em uma congregação que teve como arena de tensões e negociações que culminaram na construção do chamado Estado de compromisso no Brasil.

Tal congregação se deu em torno de uma diretriz, qual seja: a formação, o desenvolvimento e a consolidação do capitalismo brasileiro não poderiam ocorrer por forças espontâneas e naturais do mercado, mas necessitariam da atuação do Estado como planejador, regulador e empresário.

Aliás, como aconteceu em todas as experiências de capitalismo desenvolvido (dos EUA à

China, passando por França, Alemanha, Japão, Rússia, Coréia e tantos outros), donde as diversas controvérsias e formulações sobre o capitalismo de Estado e as ideias de Estado de compromisso, revolução encapuzada, revolução passiva, via prussiana, modernização conservadora, contrarrevolução liberal-conservadora, fuga para a frente etc. que também influenciaram as formulações sobre Estado e desenvolvimento no Brasil.

Essa aliança manteve ainda uma convivência tensa com as oligarquias agrárias, o que na prática implicou em uma repactuação continuada desse compromisso imprimindo uma dinâmica conservadora ao nosso processo de modernização, retardando ou bloqueando reformas clássicas do capitalismo tais como a agrária, a fiscal e a social (Pochmann, 2016).

O golpe de 1964 consolidou uma certa modernização econômica no Brasil, lastreada no crescimento econômico com concentração de renda e riqueza, no autoritarismo político e no conservadorismo social. Em certa medida, a ruptura democrática impôs pela força um projeto de desenvolvimento em oposição ao trabalhismo varguista-janguista daquele momento e consolidou o capitalismo nacional com as reformas estruturais do PAEG, vale destacar a reforma financeira (que cria o Banco Central), a reforma fiscal (que cria a Receita Federal moderna), além da criação do Sistema Financeiro de Habitação e da unificação da previdência social.

Na sequência, o "milagre econômico", impulsionou o crescimento econômico com a ampliação do crédito ao consumidor, a ampliação do gasto público, o avanço do crédito habitacional, a alavancagem do investimento privado, entre outras medidas que permitiram a avanço da indústria de bens de consumo duráveis, do setor de serviços e até mesmo do setor agrícola. Todas elas, entretanto, dinamizadas por instrumentos de ação estatal como políticas de conteúdo local e de compras governamentais, além do complexo de empresas estatais, fundamentais para a ampliação dos níveis de investimento.

No topo dessa sociedade abrigou-se um pequeno conjunto de capitalistas, banqueiros e industriais menos interessados em liderar o desenvolvimento econômico do país e mais interessados em se associar à ação do Estado e da atuação da grande empresa multinacional.

Na faixa intermediária, acotovelaram-se uma classe média alta de profissionais em busca da qualificação fundada no ensino superior e uma classe média baixa de operários à procura de especialização, parte da classe média ancorando seu desejo de estabilidade no sucesso de um concurso público e parte da classe trabalhadora dependendo das políticas públicas de qualificação profissional para um ingresso menos predatório no mercado de trabalho.

Na base dessa pirâmide, por fim, as incontáveis famílias de trabalhadores comuns subsistiram, com migrantes recém-chegados e de cidadãos empobrecidos de diversas partes do país, contando com políticas sociais nem sempre tratadas como um direito, mas por vezes desenhadas na chave da caridade ou da assistência. A mobilidade social terminou se transformando no grande charme do capitalismo tardio.

Nesse período, os valores capitalistas foram reinventados. O privatismo patriarcalista da casa-grande se prolongou no familismo empresarial, a desvalorização do trabalho herdado pela escravidão se redefiniu na cisão entre as funções intelectuais e as tarefas manuais; a reverência à hierarquia das ordens tradicionais se transfigurou na suposta concorrência que seleciona superiores e inferiores, assim como a ideia de país tomado como negócio, não como nação, ganhou fôlego redobrado. A aspiração à ascensão individual no Brasil não se lastreou apenas no progresso técnico, mas sobretudo na corrida pelo consumo (Mello e Novais, 2009).

A deformação da sociedade instalada foi fraturada em três dimensões distintas. De um lado, o mundo desfrutado por ricos e privilegiados que tinham no consumo de luxo e regado pela ostentação e suntuosidade a principal característica. De outro lado, o mundo permeado pelos vários segmentos de classes médias e remediados, cujo tipo de consumo se apresentou enquanto simulacro

e imitação do mundo dos ricos. Por fim, o mundo povoado por pobres e miseráveis aprisionados pelos salários baixos assentados na reprodução precária do padrão de consumo, sem a capacidade de consumir massiva e sustentadamente nos médio e longo prazos. Donde a reafirmação moderna daquilo que atualizará a cultura do privilégio, da desigualdade e do uso insustentável dos recursos do país (CEPAL, 2010).

O II PND buscou recriar as bases de avanço industrial para além do setor de bens de consumo durável, e buscou ampliar o setor de bens de capital, insumos e infraestrutura. Esse período foi objeto de diversas análises e múltiplas interpretações, todas feitas no calor da hora, algumas enfatizando o equívoco de ancorar o crescimento no ciclo de liquidez internacional e no endividamento, outros apontando as contradições entre a articulação do investimento público e o investimento privado, houve ainda aqueles que apontaram a ausência de um núcleo endógeno de financiamento de longo-prazo impedindo a criação de um capitalismo financeiro (Tavares, 1999).

Em última instância, o II PND ampliou a base industrial e criou capacidade ociosa para a retomada do crescimento na década de 1980, e, provavelmente, foi o último fôlego do nacional-desenvolvimentismo clássico no Brasil.

Entretanto, o esforço dessas cinco décadas de composição de um arranjo institucional desenvolvimentista sucumbiu à desorganização da década de 1980, com a dívida externa e a inflação. Entre 1986, com o Plano Cruzado, e 1994, com o Plano Real, os projetos de desenvolvimento foram substituídos por planos de estabilização que lançaram o país na globalização financeira e produtiva expondo o país à especialização regressiva, com reprimarização da pauta exportadora e por um princípio de desindustrialização, enfraquecendo e fragilizando o Estado.

Uma vez realizada a estabilização inflacionária, após a crise cambial de 1999, a agenda em torno do tripé macroeconômico (política monetária, cambial e fiscal) ofuscou o desmonte do arranjo institucional que permitiu o desenvolvimento nacional e amaldiçoou a articulação entre o público e o privado que permitiram o crescimento nacional.

Passados mais de duas décadas do Plano Real, o Brasil enfrentou câmbio valorizado, juros elevados, exportações de baixa intensidade tecnológica, importações de bens de alta intensidade tecnológica ou para consumo conspícuo, e submissão aos interesses do liberalismo rentista e curto-prazista, uma consequência merece destaque:

A mudança do papel do Estado, que passou a desfrutar de menores condições para conduzir o projeto de desenvolvimento. A crise da dívida foi majoritariamente interpretada como uma crise provocada pelo Estado, donde o prognóstico para a conformação de um Estado mínimo, abrindo as portas para as formulações do Consenso de Washington. A propósito, mesmo o chamado ciclo progressista dos anos 2000, marcado pelo maior ativismo estatal não foi capaz de recriar bases de crescimento e desenvolvimento de longo-prazo, ancorados que estavam em políticas econômicas que bloquearam reformas estruturais e em alianças políticas que tornaram efêmeras e frágeis muitas das conquistas alcançadas naquele momento.

Noutras palavras, desde o II PND, o Brasil experimenta um padrão de desenvolvimento baseado em ondas curtas e bruscamente interrompidas, os momentos de baixo crescimento, de semi-estagnação e de recessão tem sido a regra desde então. Um outro Estado emerge desse processo de mudanças céleres.

E. Instabilidade institucional: crises político-econômicas

Como vimos acima, seja por meio do controle sobre os fundos de financiamento do desenvolvimento, seja por intermédio do setor produtivo estatal, o Estado brasileiro enfrenta duas tarefas complexas, e, por vezes, contraditórias: negociar com os interesses do capital privado internacional e proteger as demandas e lacunas do capital privado nacional, o que coloca o sistema de empresas públicas quase

sempre em uma situação delicada, aparecendo no auge do ciclo como panaceia para o crescimento econômico e no declínio do ciclo como engodo contra as contas públicas.

“Não se trata, porém, apenas de um conflito desencadeado a partir de interesses gerais de cada segmento empresarial, como se cada um deles pretendesse fixar um caminho para a expansão, necessitando para isso submeter os demais. O problema na realidade é outro: em torno de cada projeto definido pelo Estado, há que compor interesses específicos das empresas de cada segmento. Ocorre que nenhum dos interesses é capaz de se impor, viabilizando o objetivo fixado pelo Estado. Nestas circunstâncias, o Estado se vê dardejado por uma onda de solicitações contraditórias que é incapaz de atender e conciliar” (Mello, 1977, p.15).

Ao operar por meio de uma lógica oligarquizante e privada, a construção de um Welfare State à brasileira quase sempre esteve um passo atrás dos pactos entre setores modernos e arcaicos que culminaram na construção do Estado de compromisso, pois as políticas que ele implementa são antes expressão do conflito negociado intra-elites do que da luta por direitos e políticas públicas reivindicados pelo conjunto dos grupos sociais, “por isso, no Brasil, a provisão de bens realmente públicos, aqueles bens classicamente liberais —educação, saúde, lei e ordem— é deficitária e deficiente” (Santos, 1993, p. 105), além disso a sonegação, a evasão e a elisão são altas, ao passo que o acesso à justiça, aos serviços e equipamentos públicos é baixo.

Um dos resultados mais dramáticos desse processo é a perpetuação de uma gramática de “sonegação dos conflitos”, a violência permeia todas as relações sociais, mas mesmo assim o conflito é negado como um problema público, pois, “existe no Brasil um estado de natureza em sentido hobbesiano, ou seja, aquele no qual o conflito é generalizado é a regra constitucional vigente é cada qual administrar seus próprios problemas, sem apelo a instâncias superiores, aceitas pelas partes beligerantes” (Santos, 1993, p. 109), ao que se soma problemas como a criminalização de grupos sociais subalternos, o encarceramento em massa da população mais pobre e negra, além da perpetuação de toda sorte de violências institucionais.

Tais conflitos econômicos e sociais, no entanto, são mediados por instituições, de modo que a competição social fatalmente se converte em concorrência institucional e os resultados desse processo dependem de como se darão as relações entre atores político-econômicos, interesses público-privados e a concentração ou dispersão dos recursos de poder. Noutras palavras, um certo estado civil de crises e instabilidades emerge do contrato social que gere o referido estado de natureza.

As instabilidades institucionais e crises políticas no Brasil respondem a uma certa anatomia (Santos, 2003), qual seja: a porosidade entre os distúrbios econômicos e os conflitos políticos impõe de tempos em tempos um problema crônico para o desenvolvimento político do país, a mistura entre: fragmentação política, polarização ideológica, instabilidade de coalizões, paralisia decisória, radicalização partidária e, por fim, a violação das regras do jogo, que por seu turno deságua ou em regimes autoritários ou na necessidade de reconstrução dos pactos constitucionais.

Esse processo é fortalecido e reiterado pelos mitos institucionais liberais segundo os quais o Estado brasileiro seria grande, forte e anti-mercado, isso pois “o mito de que o Estado brasileiro é absurdamente grande, paquidêmico, tem sido responsável por políticas administrativas com relação à burocracia pública, cujo resultado demonstra-se oposto ao pretendido. Ao contrário de agilizar a capacidade operacional do Estado, aumentar sua eficiência e credibilidade, produziu-se o desmantelamento das poucas estruturas ainda eficazes, comprometeram-se a capacidade fiscalizatória, ordenadora e extrativa do Estado de maneira que, hoje, os pobres e desvalidos dele nada esperam, enquanto ricos e poderosos dele nada temem” (Santos, 1993, p. 101).

A partir da década de 1990, entretanto, os projetos de desenvolvimento foram substituídos por planos de estabilização que lançaram o Brasil na globalização financeira e produtiva expondo o país à especialização regressiva, com reprimarização da pauta exportadora e um princípio de desindustrialização, enfraquecendo e fragilizando o conjunto da estrutura do Estado.

A agenda em torno do tripé macroeconômico (política monetária, cambial e fiscal) ofuscou o desmonte do arranjo institucional que permitiu o desenvolvimento nacional e amaldiçoou a articulação entre o público e o privado que permitiram o crescimento nacional. Passados mais de duas décadas do Plano Real, apesar do sucesso da estabilização de preços, o Brasil enfrentou câmbio valorizado, juros elevados, exportações de baixa intensidade tecnológica, importações predatórias e submissão aos interesses do liberalismo rentista, duas consequências merecem destaque:

A mudança de perfil do empresariado, que diminuiu os investimentos industriais e aumentou as aplicações financeiras, deixando em muitos casos de se tornar um player internacional exportador para se converter em um sócio-menor importador, portanto, menos afeito aos projetos e inovações de longo-prazo e mais afeiçoado às propostas de rentabilidade no curto-prazo; a mudança do papel do Estado, que passou a desfrutar de menores condições para conduzir o projeto de desenvolvimento econômico do país.

A propósito, mesmo o projeto lulista-dilmista, marcado pelo maior ativismo estatal, não deixou de sofrer resistências de diversas frações de classe e grupos de interesse, caminhando pelas linhas de menor resistência. Noutras palavras, desde a crise dos anos 1970, apesar dos avanços, o Brasil experimenta um padrão de desenvolvimento baseado em ciclos de ondas curtas bruscamente interrompidas. Uma interpretação do período atual mais minuciosa ainda exige algum distanciamento histórico que apazigue paixões da conjuntura, apesar do risco, entretanto, esboçemos algumas observações sobre o ciclo mais recente.

Os governos Lula e Dilma promoveram avanços na ampliação do mercado de trabalho e de consumo, na melhora da distribuição de renda e da mobilidade social, bem como na diminuição da pobreza e da miséria, enfrentando o enfraquecimento econômico do período neoliberal com o aquecimento do mercado interno.

Mais ainda, por meio de políticas industriais e setoriais e por meio de políticas de crédito e financiamento de longo-prazo pudemos começar a rearticulação de cadeias produtivas fundamentais, além de mobilizarmos nossos recursos naturais de forma estratégica buscando dinamizar nossa inserção externa, a descoberta do pré-sal é marco econômico e simbólico desse período. Nesse processo foram fundamentais a reconstrução e o reposicionamento do sistema de empresas estatais federais, tanto do setor produtivo quanto do setor financeiro, com destaque para o Sistema Petrobras, o Sistema Eletrobras, o Programa Brasil Maior, as obras do PAC, o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

As mudanças na estrutura social, entretanto, nem sempre vieram acompanhadas de mudanças na estrutura produtiva, de modo que a transformação promovida no país ao longo do período 2003-2013 se demonstrou frágil diante da celeridade da reversão provocada pelas contradições e erros iniciadas no governo Dilma e levadas ao limite aos extremos no governo atual, que tem promovido polêmicas e aceleradas mudanças cujos principais efeitos se observam a precarização do trabalho, a piora na distribuição de renda, a interrupção da mobilidade social, assim como o avanço da pobreza, da miséria e da fome, expressões do retorno do atraso.

Do mesmo modo, os desinvestimentos e desestatizações das empresas estatais e o desmonte do Estado demonstram um déficit de preocupação com o desenvolvimento nacional, voltando a tornar o parque produtivo brasileiro refém dos capitais externos e das empresas estrangeiras. Tamanha mudança também se evidencia na venda indiscriminada de recursos naturais estratégicos.

O período dos governos Lula e Dilma, se, por um lado, promoveu inequívocos avanços, como os listados acima, deixou em aberto a reversão do processo de desindustrialização. No começo da década de 1970 a participação das manufaturas da geração de emprego e valor agregado correspondia a 27,4% enquanto em 2016 essa participação caiu para cerca de 10,4%. A solução da questão social deve andar de par com o reequacionamento da questão produtiva.

Talvez uma das principais consequências da desindustrialização econômica seja a semiestagnação social. Entre 1930 e 1980 o crescimento médio anual do Produto Interno Bruto *per capita* foi de 3,8%, duas vezes superior aos PIBs das primeiras décadas do século XX e mais de trinta vezes superior aos PIBs das últimas décadas do século XIX. Entretanto, a inflexão assumida pela economia brasileira a partir da década de 1980 resultou na trajetória de semiestagnação da renda nacional por habitante, em 35 anos de evolução da economia nacional, o PIB per capita variou apenas 0,8% como média anual entre 1981 e 2015.

Entretanto, a despeito dos avanços, o país ainda não se mostrou capaz de recompor um novo padrão de crescimento econômico sustentável no médio e no longo-prazo. A interrupção abrupta do projeto democrático-popular é prova da fragilidade das nossas instituições políticas e dos nossos ciclos econômicos, nos lançando o desafio de pensar formas mais perenes de sustentação da geração de trabalho, da distribuição de renda e da mobilidade social. Sem a industrialização, imperam os interesses curto-prazistas do mercado e, portanto, a democracia não funciona adequadamente. Mas para haver industrialização, com adequado nível de crescimento e de distribuição de renda, é necessário existir um Estado capaz de coordenar os investimentos de longo-prazo.

A questão da sustentabilidade ambiental também impõe desafios estruturais relacionados à construção de um projeto econômico que não promova a degradação de nossos recursos alimentares, hídricos, energéticos, minerais e da biodiversidade.

F. Conclusão

Dado esse panorama, e a atual conjuntura marcada por uma das maiores crises de nossa história republicana, algumas questões se impõem:

Como é possível retomar um processo de crescimento e planejamento de longo-prazo sem a pujança do Estado desenvolvimentista de outrora, dado o desmonte dos anos 1980 e 1990 e o desmonte promovido pelo atual governo interino?

Como é possível recompor um Estado de bem-estar social em um momento em que se assediam e se desmontam importantes estruturas estatais do desenvolvimentismo clássico e se vislumbra um Estado com centros decisórios de poder que arbitram a disputa política para além do jogo democrático das urnas?

Como é possível se constituir uma nova coalização de classes capaz de apresentar um projeto de desenvolvimento nacional para o país, dado o novo perfil do empresariado (mais rentista do que produtivista) e o novo perfil dos trabalhadores (alocados mais no setor de serviços do que na indústria)?

O enfrentamento dessas questões impõe o retorno ao debate sobre Estado e desenvolvimento, como se tentou demonstrar nas linhas acima. Mas tais desafios conjunturais não poderão receber respostas estratégicas se não considerarmos a conformação de um Estado nacional marcado pela formação tardia, aderente aos oligopólios privados e excessivamente permeável a interesses externos e mercantis. O que a história brasileira mostra não é a construção de um Estado forte, grande e anti-mercado, mas o seu contrário, um Estado com dificuldades temporais e lacunas estruturais que se revelam na dificuldade com que ele organiza o território, as armas, as moedas e os impostos, mas ainda assim protagoniza os processos de modernização, desenvolvimento, industrialização e urbanização no país.

A resposta para as perguntas acima elencadas, tanto do ponto de vista acadêmico quanto do ponto de vista político, passa pela releitura e pela atualização do debate sobre Estado e desenvolvimento. Tal debate é fundamentalmente político, tanto quanto é econômico, e também depende da reconstrução de pactos sociopolíticos que, como tem apontado a CEPAL nas suas

formulações dos últimos anos, devem repousar sobre algumas premissas e princípios, quais sejam: o compromisso com o enfrentamento dos privilégios, das desigualdades e do uso inadequado dos recursos a partir de pactos políticos comprometidos apenas com a conservação, em benefício do compromisso com a promoção de direitos, da igualdade e da sustentabilidade a partir de pactos políticos comprometidos com reformas estruturais. Para tanto, é fundamental um Estado que congregue em si, a um só tempo, democracia e desenvolvimento.

Um projeto de Nação capaz de enfrentar os desafios do tempo presente não pode abrir mão de alguns compromissos fundamentais: a democracia política, o desenvolvimento econômico, a igualdade social, a pluralidade cultural, a soberania nacional e a defesa do meio-ambiente devem caminhar juntas e orientadas para a ampliação da cidadania, do trabalho e da renda. O avanço nestes campos foi fruto de lutas e resistências das forças progressistas ao longo da nossa trajetória histórica, e, portanto, devem ser defendidos e aprofundados.

Para termos democracia de fato, precisamos aperfeiçoar nossos mecanismos de representação e participação pactuados na Carta de 1988, diminuindo a influência do poder econômico no processo político, evitando que os poderes da república sejam cooptados e monopolizados pelos interesses dos mais ricos e de castas incrustadas na estrutura do Estado.

Para termos desenvolvimento econômico precisamos de crescimento com distribuição de renda, política industrial e setorial, investimentos públicos e privados, com a incorporação de progresso técnico, os quais dependem de boa infraestrutura, juros baixos e taxa de câmbio competitiva; precisamos de educação, ciência e tecnologia, mais inovadoras e mais integradas.

Para termos diminuição das desigualdades, precisamos de impostos progressivos e de um Estado de bem-estar social amplo, que garanta de forma universal educação, saúde e renda básica. Além disso, precisamos garantir às mulheres, aos negros, aos indígenas, aos LGBTIs e às comunidades tradicionais, ou mais vulneráveis, direitos iguais.

A defesa e a promoção da pluralidade cultural, passa pelo enfrentamento de problemas estruturais oriundos do racismo e do patriarcado, se impõe o diálogo com a juventude e com as novas demandas por direitos civis, políticos e sociais a fim de se construir um projeto que imante o conjunto da cidadania brasileira.

Para termos soberania nacional precisamos de uma política externa independente, que valorize um maior entendimento entre os países subdesenvolvidos e um mundo multipolar que propicie o espaço de política requerido para o desenvolvimento de forma integral, o que se faz ainda mais necessário em um momento de incertezas e riscos no cenário externo.

Por fim, para termos proteção do meio-ambiente e da biodiversidade, precisamos cuidar de nossas riquezas naturais, economizar recursos, desenvolver fontes de energia renovável e participar do grande esforço mundial para evitar o aquecimento global.

Em suma, temos todas as condições para nos desenvolvermos de forma mais igualitária. Apesar da violência e do autoritarismo que marcam nossa cultura política, temos milhões de cidadãos e cidadãs criativos, que compõem uma sociedade plural. Temos expressões e linguagens culturais diversas. Temos um parque produtivo amplo e riquezas naturais estratégicas, em um país de dimensão continental. Temos posição e peso relevantes na geopolítica e na geoeconomia internacionais. Temos um histórico de cooperação multilateral, em defesa da autodeterminação e da não intervenção em países. Apesar dos grandes desafios impostos pela conjuntura atual, temos elementos vitais para a reconstrução de nossa sociedade e identidade, mobilizando saberes e experiências coletivas. A utilização de todo esse potencial, entretanto, passa pelo enfrentamento de problemas estruturais que acompanham o nosso padrão de acumulação e desenvolvimento, desse modo o país talvez possa sonhar novamente com um projeto de crescimento com igualdade para o Brasil.

Bibliografia

- Alencastro, Luiz Felipe (1998), O fardo dos bacharéis, *Novos Estudos Cebrap*, N° 50, março.
- Almeida, José Roberto (1985), "Essays on Brazilian Monetary Policies and History, 1945-1988", tese de doutorado, Washington, George Washington University.
- Baran, Paul (1957), "The Political Economy of Economic Growth", Nova York, *Monthly Review Press*, Nova York.
- Bielschowsky, Ricardo (2000), *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Rio de Janeiro, Contraponto.
- Bielschowsky, R. e M. Torres (comps.) (2018), Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. *Textos seleccionados del período 2008-2018, colección 70 años, N°1* (LC/PUB.2018/7-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.18.II.G.10.
- Buchanan, James (1993), *Custo e escolha: uma indagação em teoria econômica*. São Paulo, Instituto Liberal, Ed. Inconfidentes.
- Cardoso, Fernando Henrique e Enzo Faletto (2001), *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, Chile.
- _____(2010), "A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir" (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, Chile.
- Chang, Ha-Joon (2003), *Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*, São Paulo, Editora UNESP.
- Coase, Ronald (1990), *The firm, the market and the law*, Chicago, University of Chicago Press.
- Corazza, Gentil (2006), "O Banco Central do Brasil: evolução histórica e institucional", *Perspectiva Econômica*, vol.2, N° 1, janeiro/junho.
- Costa, Wilma Peres (1996), *A espada de Dâmocles: o exército, a guerra do Paraguai e a crise do Império*, São Paulo, Hucitec.
- Draibe, Sônia (2004), *Rumos e metamorfoses*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Elias, Norbert (1993), *O processo civilizador: formação do Estado e civilização*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Evans, Peter (2004), *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*, Rio de Janeiro, Editora UFRJ.
- Fiori, José Luis (2008), *O poder global*. São Paulo, Boitempo.
- _____(1999), *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, Petrópolis, Vozes.
- Fonseca, Herculano Borges da (1955), "SUMOC: transição para um Banco Central", *Economia Brasileira*, N° 1, págs.24-9.
- Furtado, Celso (2006), *Formação econômica do Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Harvard University Press.
- Granziera, Rui (1979), *A guerra do Paraguai e o capitalismo no Brasil*, São Paulo, Hucitec.
- Hirschman, Albert (1961), *Estratégia de desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro, Fondo de Cultura.
- Laclau, Ernesto (2013), *A razão populista*, São Paulo, Três Estrelas.
- Lago, Pedro Aranha Correia do (1983), "A SUMOC como embrião do Banco Central: sua influência na condução da política econômica, 1945-1965", dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, PUC/RJ.
- Lenin, Vladimir (1982), *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia*, Rio de Janeiro, Abril Cultural.
- Leopoldi, Maria Antonieta (1992), "Burocracia, empresariado e arenas decisórias", *Ciências Sociais Hoje*, Rio de Janeiro, Ed. Fundo/ANPOCS.
- Lewis, Arthur (2010), "O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra", *A economia do subdesenvolvimento*, A. N. Agarwala e S. P. Singh, Rio de Janeiro, Contraponto/Centro Celso Furtado.
- Luz, Nícia Villela (1961), *A luta pela industrialização do Brasil (1808-1930)*, São Paulo, Difel.
- Marini, Ruy Mauro (2005), "Dialética da dependência", *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo, Editora Expressão Popular.
- Martins, José de Souza (2004), *O cativo da terra*, São Paulo, Hucitec.
- Marx, Karl (2011), *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*, São Paulo, Boitempo.
- Mazzucato, Mariana (2014), *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado*, São Paulo, Portfolio/Penguin.

- Mello, João Manuel Cardoso de (1998), *O capitalismo tardio*. Campinas, UNICAMP. Instituto de Economia.
- _____(1977), *O Estado brasileiro e os limites da estatização. Ensaios de opinião*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Mello, João Manuel Cardoso de e Fernando Novais (2009), *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna*, Campinas, UNESP/FACAMP.
- Moore Jr., Barrington (1980), *As origens sociais da ditadura e da democracia*. São Paulo, Martins Fontes.
- Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Duckworth & Co Ltd.
- Neuhaus, Paulo (1975), *História monetária do Brasil*, Rio de Janeiro, IBMEC.
- Novelli, José Marcos (1999), "Burocracia, dirigentes estatais e idéias econômicas: um estudo sobre o Banco Central do Brasil", dissertação de mestrado, Campinas, IFCH/UNICAMP.
- Nurkse, Ragnar (2010), "Alguns aspectos internacionais do desenvolvimento econômico", *A economia do subdesenvolvimento*, A. N. Agarwala e S. P. Singh, Rio de Janeiro, Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado.
- Pinto, Anibal (1962), *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago, Ed. Universitaria.
- Pochmann, Márcio (2016), *Brasil sem industrialização: herança renunciada*, Ponta Grossa, Editora UEPG.
- Polanyi, Karl (2000), *A grande transformação: as origens da nossa época*, Rio de Janeiro, Campus.
- Prebisch, Raúl (2011), "O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas", *O manifesto latino-americano e outros ensaios*, Adolfo Gurrieri (org), Rio de Janeiro, Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (2010), "Problemas de industrialização da Europa do Leste e do Sudeste", *A economia do subdesenvolvimento*, A.N. Agarwala e S. P. Singh, Rio de Janeiro, Contraponto/Centro Celso Furtado.
- Rostow, W. W. (2010), "A decolagem para o crescimento autossustentado", *A economia do subdesenvolvimento*, A. N. Agarwala e S. P. Singh, Rio de Janeiro, Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado.
- Salomão, Carlos Roberto (1981), "Análise institucional do Banco Central do Brasil: um estudo de caso de criação e desenvolvimento", Dissertação de Mestrado em Administração, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas - FGV, Rio de Janeiro.
- Santos, Theotônio dos (1970), "The Structure of Dependence", *American Economic Review*, vol. 60, N° 2, págs. 231-36.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (2016), *O ex-leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____(2003), *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____(1993), "Mitologias institucionais brasileira: do Leviatã paralítico ao Estado de natureza". *Revista de Estudos Avançados*, vol. 17, N° 7.
- _____(1978), *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo, Duas Cidades.
- Singer, H. W. (2010), "A mecânica do desenvolvimento econômico", *A economia do subdesenvolvimento*, A. N. Agarwala e S. P. Singh, Rio de Janeiro, Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado.
- Skocpol, Theda (1979), *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge University Press.
- Souza, Jessé (2012), *A construção social da subcidadania*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Sunkel, Osvaldo (1965), "Cambio social y frustración en Chile", *Economía*, año 23, Universidad de Chile.
- Tannuri, Luiz Antonio (1981), *O encilhamento*, São Paulo, Hucitec.
- Tavares, Maria da Conceição (1999), "Império, território e dinheiro", *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, José Luis Fiori, Petrópolis, Vozes.
- _____(1998a), *Ciclo e crise: movimento recente da industrialização brasileira*, Campinas, IE/UNICAMP.
- _____(1998b), *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas, IE/UNICAMP.
- _____(1972), *Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Teixeira, Natermes Guimarães (2000), *Origem do sistema multibancário brasileiro*, Campinas, IE/UNICAMP.
- Tilly, Charles (1996), *Coerção, capital e Estados europeus*, São Paulo, EDUSP.
- Weber, Max (2014), "A política como profissão e vocação", *Escritos políticos*, Max Webber, São Paulo, Martins Fontes.
- Weffort, Francisco (1978), *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Parte 2
Frentes de expansão para mudança
estrutural progressiva

III. Questão de estilo: a mudança estrutural para a igualdade e seus desafios¹

Fernando Rugitsky²

“Por que motivo assumimos para nós mesmos o valor da igualdade? Porque acreditamos interpretar uma reivindicação histórica amplamente sustentada e postergada nas sociedades latino-americanas e caribenhas. A partir dessa reivindicação, têm-se feito, com maior ou menor sucesso, revoluções e reformas; modelos de governo e de política; movimentos populares; acordos entre grupos; e demandas dos mais diversos atores. Mas ao mesmo tempo em que a igualdade respira, como valor positivo, na memória histórica da região, ela tem sido sistematicamente negada por essa mesma história. (...) E de fato, quanto mais percebemos a desigualdade, mais intenso é o desejo de igualdade, sobretudo quando a continuidade da história se rompe, o mundo entra em crise e o futuro clama por um ponto de inflexão” (Bárcena, 2010, p. 13).

O trecho em epígrafe é parte do prólogo do documento que a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) lançou em Brasília, em 2010. Intitulado “A Hora da Igualdade”, ele inaugura um esforço intelectual imprescindível, por parte da comissão, de resgatar a reflexão estruturalista sobre o desenvolvimento para examinar, a partir desse ponto de vista, as possibilidades de redução das desigualdades na região. Parte-se do pressuposto segundo o qual “a igualdade social e o dinamismo econômico que transformem a estrutura produtiva não disputam entre si, sendo o grande desafio, encontrar sinergias entre ambos.” (Bárcena, 2010, p. 12). Tais sinergias permitiriam desencadear um processo cumulativo em que a mudança estrutural e a redução das desigualdades reforçar-se-iam mutuamente, um processo “no qual o círculo vicioso do subdesenvolvimento se transforme em círculo virtuoso de desenvolvimento” (Idem: pp. 12-13).

¹ O autor agradece às leituras generosas e aos comentários de Lucia Del Picchia, Marcos Vinicius Chiliatto Leite e Pedro Mendes Loureiro. Suas sugestões contribuíram significativamente para esse capítulo. Agradeço também a Clara Brenck, cujas pesquisas recentes têm colaborado substancialmente para suas interpretações sobre os temas aqui tratados e sobre os dados utilizados.

² Professor do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e doutor em Economia pela *New School for Social Research*.

Dois anos mais tarde, um novo documento da CEPAL (2012) foi intitulado “Mudança Estrutural para a Igualdade”, expressão que passou a designar o processo cumulativo em questão. Voltado para o caso específico do Brasil, Ricardo Bielschowsky (2012) concebe de forma mais concreta a mudança estrutural para a igualdade, enfatizando o papel do consumo de massa. Uma das três frentes de expansão que ele sugere para uma estratégia de desenvolvimento da economia brasileira é justamente o “crescimento com redistribuição de renda pela via do consumo de massa” (2012: pp. 735-6). Essa “integração virtuosa entre crescimento e melhoria distributiva da renda” (Idem: p. 739) seria possível porque “os bens de consumo de massa são produzidos por estruturas produtivas e empresariais modernas, afeitas ao progresso técnico e ao aumento de produtividade.” (Idem: p. 738) Dessa maneira, a redução das desigualdades, ao ampliar o mercado de consumo de massa, aumentaria a participação no produto de tais estruturas modernas, colocando em curso a mudança estrutural. Simultaneamente, a mudança estrutural viria acompanhada de criação de empregos em setores de alta produtividade, ampliando ainda mais o mercado de consumo de massa.

Não há dificuldade em conceber tal integração virtuosa operando no longo prazo, no contexto da América Latina. Afinal, as desigualdades de renda e riqueza elevadas que caracterizam a região devem-se, ao menos em parte, à persistência da heterogeneidade estrutural, isto é, à descontinuidade significativa entre os níveis de produtividade de diferentes setores da economia, com alguns setores pouco produtivos absorvendo uma parte significativa da mão-de-obra, a despeito de responderem por uma parte reduzida do valor adicionado (Pinto, 2000a). Dessa forma, se a mudança estrutural lograr eliminar ou, ao menos, atenuar a heterogeneidade estrutural, deslocando para os setores de produtividade relativamente mais alta a maior parte da população antes relegada ao subemprego e à informalidade, ela tende a reduzir a desigualdade de renda como consequência da homogeneização do mercado de trabalho. O próprio documento da CEPAL de 2012, no entanto, admite que antes que esse resultado benéfico seja alcançado é possível que a mudança estrutural eleve, em vez de reduzir, a desigualdade. “No curto ou no médio prazo, (...) a demanda mais elevada por trabalhadores qualificados para os setores de alta produtividade que estão expandindo causaria um aumento na desigualdade das rendas do trabalho e, assim, na desigualdade total.” (CEPAL, 2012, p. 195 [tradução do autor])

O objetivo desse capítulo é argumentar que a concepção de Aníbal Pinto (2000b) acerca dos estilos de desenvolvimento permite compreender a interação entre a distribuição de renda e a heterogeneidade setorial em toda sua complexidade, contribuindo para aprofundar a reflexão sobre os desafios diante da mudança estrutural para a igualdade. Tal concepção não postula uma relação constante e imutável entre mudanças na estrutura da oferta e na distribuição de renda, que seria válida para quaisquer países em quaisquer períodos, mas fornece um arcabouço para que pesquisas empíricas examinem, em cada contexto, os vínculos potenciais entre as disparidades de renda, os padrões de consumo e a composição setorial do produto e do emprego, avaliando mais concretamente a possibilidade de integração virtuosa entre crescimento e redução de desigualdades. A próxima seção é dedicada a expor brevemente o conceito de estilo de desenvolvimento. Em seguida, a experiência brasileira recente é discutida à luz desse arcabouço, levando adiante pesquisas anteriores (Rugitsky, 2016a, 2017; ver também Carvalho e Rugitsky, 2015, Medeiros, 2015, Loureiro, 2018, para esforços similares). Por fim, a discussão sobre os potenciais para a mudança estrutural para a igualdade é retomada a partir das lições sugeridas pelo estilo de desenvolvimento observado no Brasil na longa expansão ocorrida entre 2003 e 2014.

A. Estilos de desenvolvimento

A maior parte do pensamento econômico sobre desenvolvimento formulado nos anos 1950 e 1960, incluindo parte do estruturalismo latino-americano do período, pode ser vista como um conjunto de extensões e qualificações do modelo formulado por Arthur Lewis (1954) ou de críticas a ele³. Tal modelo

³ Ver também Lewis (1958, 1972).

serve, desse modo, como um ponto de partida útil para situar o conceito de “estilos de desenvolvimento” no contexto em que foi proposto e explicitar suas implicações principais. Esquemáticamente, Lewis concebe a existência de dois setores em economias subdesenvolvidas: o setor de subsistência e o setor capitalista. Nas palavras dele, tais economias caracterizam-se por “fragmentos profundamente desenvolvidos da economia, cercados por escuridão econômica.” (Idem: 148) O setor de subsistência é definido como a parte da economia que não utiliza capital reprodutível e em que a produtividade marginal do trabalho pode ser considerada zero ou negligenciável. Ele não se restringe apenas à agricultura de subsistência, mas inclui também a população subempregada nos centros urbanos. Já o setor capitalista é definido, por contraste, como aquela parte da economia que emprega capital. O processo de desenvolvimento, por sua vez, consiste na transferência gradual de mão de obra do setor de subsistência para o capitalista.

A restrição relevante para a transferência de mão de obra é a disponibilidade de capital —a expressão “oferta ilimitada de trabalho”, presente no título do artigo de Lewis, refere-se ao fato de que o trabalho é abundante *relativamente* ao capital (1954: 141). Seguindo a tradição clássica, ele argumenta que a acumulação de capital depende da geração de excedente que possa ser reinvestido na produção e a questão que resta, então, é a determinação do excedente. Dada a suposição de que há oferta ilimitada de trabalho ao salário de subsistência (isto é, à renda média do setor de subsistência), o crescimento da renda decorrente da expansão do setor capitalista (em que a produtividade média é maior do que no de subsistência) leva a um aumento contínuo do excedente como proporção da renda ou, em outras palavras, a um crescimento contínuo do percentual dos lucros na renda⁴. Supõe-se, por essa razão, um processo cumulativo: a acumulação de capital eleva a produtividade média e amplia, dados os salários constantes, os lucros disponíveis, de modo a permitir que se acumule ainda mais capital.

Hirschman (1981: 7-8) definiria esse processo cumulativo como “um conjunto completo de ‘leis de movimento’ para o típico país subdesenvolvido”, que Lewis “logrou —quase milagrosamente— extrair da simples proposição sobre o subemprego”. O caráter cumulativo, ademais, explica a sugestão implícita em Lewis de que o desenvolvimento é inexorável. Após ressaltar que “o problema sociológico da emergência de uma classe capitalista” é uma questão subjacente ao seu modelo difícil de ser analisada, ele afirma que “[u]ma vez que o setor capitalista tenha emergido, é mera questão de tempo até ele se tornar grande.” (1954: 159-160)

Considerando que as rendas do trabalho tendem a ser distribuídas de forma menos desigual do que as rendas de propriedade, fica clara a implicação do modelo de Lewis para a relação entre mudança estrutural e desigualdade⁵. O processo de mudança estrutural que caracteriza o desenvolvimento, com crescente absorção de mão de obra pelo setor capitalista, é acompanhado de uma elevação contínua da desigualdade, pelo menos até ser atingido o *turning point*, no qual a oferta de trabalho deixa de ser ilimitada e os salários começam a se elevar. Essa implicação estava clara para Lewis: “[o] fato central do desenvolvimento econômico é que a distribuição de renda é alterada em benefício da classe poupadora” (1954: 157) —classe essa que ele acabara de definir como o decil superior da população em termos de renda (Idem: 156).

Um ano após a publicação do modelo de Lewis, Simon Kuznets (1955) publica o célebre artigo em que sugere a existência de uma relação não-linear entre desigualdade e renda per capita, o “U” invertido de Kuznets: o aumento da renda per capita seria, primeiro, acompanhado da elevação da desigualdade e, em seguida, de sua redução. Seria possível argumentar que ele conferia, assim, fundamentação empírica à proposição derivada teoricamente por Lewis, embora os mecanismos discutidos por Kuznets sejam distintos daqueles examinados por Lewis e que o primeiro priorizou

⁴ Como a participação dos rendimentos do trabalho na renda pode ser definida como a razão entre o rendimento médio e a produtividade do trabalho, o fato de que o desenvolvimento com oferta ilimitada de trabalho eleva continuamente o denominador mantendo o numerador constante explica a queda contínua do percentual dos rendimentos do trabalho na renda e sua contrapartida: a elevação do percentual dos lucros.

⁵ Sobre a relação entre a distribuição funcional e a distribuição pessoal da renda, ver Atkinson (2009).

a questão da distribuição pessoal da renda, enquanto é a distribuição funcional que tem centralidade na análise do segundo. Kuznets (1955: 25-26), no entanto, argumenta que tal relação não-linear entre desigualdade e renda per capita, característica da experiência dos países desenvolvidos, talvez não se aplicasse aos países subdesenvolvidos: “Há perigo em analogias simples, no argumento de que, como uma distribuição de renda desigual na Europa Ocidental no passado levou à acumulação de poupança e ao financiamento da formação de capital básica, a preservação ou ampliação das desigualdades de renda atuais nos países subdesenvolvidos é necessária para atingir o mesmo resultado.”

Também em 1955, Celso Furtado compreende o significado da contribuição de Lewis. Em carta destinada a Noyola, ele diz que considera o artigo de 1954 “a melhor coisa que já foi escrita sobre a teoria do desenvolvimento” (citada em Boianovsky, 2010, p.252)⁶. Parte de seus esforços nas décadas seguintes foi dedicada a formulações que partiam do modelo de desenvolvimento com oferta ilimitada de trabalho⁷. Estimulado pelas experiências concretas de desenvolvimento das economias latino-americanas, Furtado incorpora a este modelo os temas da estrutura da demanda e dos padrões de consumo. Como argumenta Coutinho (1980: 142), “a composição e as rearticulações da demanda” têm destaque na interpretação da economia no pensamento de Furtado⁸.

Lewis assume implicitamente que toda a produção do setor capitalista encontrará sem dificuldades seu mercado consumidor e que as mudanças de composição da demanda, ao longo do processo de desenvolvimento, podem ser desconsideradas. Assim como podem ser desconsiderados os tipos de mercadoria que o setor capitalista produz, reduzindo a desagregação setorial do modelo a apenas dois setores, o de subsistência e o capitalista, sem que se examine a heterogeneidade da produção capitalista. Em outras palavras, Lewis pressupõe que a composição da oferta do setor capitalista e a composição da demanda por bens e serviços produzidos por esse setor adequam-se mutuamente de forma harmônica, sem maiores implicações para o processo de desenvolvimento.

No contexto de suas formulações sobre a tendência à estagnação das economias latino-americanas, Furtado (1966, 1975: cap. 21) coloca tal pressuposto em cheque⁹. Segundo ele, a desigualdade resultante do processo de desenvolvimento tende a produzir um mercado de consumo polarizado que, por sua vez, direciona a acumulação de capital para a produção de bens específicos, ditando a composição da produção do setor capitalista. Tal determinação da estrutura da oferta pela distribuição de renda (via padrões de consumo) não pode ser abstraída, nessa formulação, porque ela modifica ou complementa várias conclusões do modelo de Lewis, ao impactar a própria distribuição de renda, a absorção de mão-de-obra pelo setor capitalista e a geração de excedente. A relação entre a desigualdade e a estrutura da demanda é descrita por Furtado (1975: 282) da seguinte maneira:

“Uma das características do desenvolvimento das economias em que persiste um excedente estrutural de mão-de-obra é a elevada concentração de renda. (...) Forma-se, em razão dessa persistente concentração de renda, um mercado interno constituído de dois grupos de características extremamente diferentes. De um lado, encontra-se uma massa considerável de população de nível de vida baixo e estagnado. (...) O segundo grupo de consumidores está constituído por pequena minoria da população, que

⁶ Ver Furtado (1975: cap. 14), para a sua exposição do modelo de Lewis.

⁷ A interpretação predominante acerca da obra de Furtado desse período é que ela também segue a tradição clássica, como Lewis, identificando a causalidade da poupança para o investimento, em vez de na direção contrária, conforme sugerido pelo princípio da demanda efetiva. Ver, por exemplo, Serrano (2001: 139-142) e Bastos e D’Ávila (2009). Para uma interpretação alternativa, ver Werneck Vianna e Chiliatto-Leite (2009).

⁸ “Estrutura da demanda” é um conceito mais amplo do que “padrões de consumo”, abarcando o último, uma vez que a composição da demanda é influenciada não apenas pela composição do consumo, mas também pela composição dos outros componentes da demanda (investimentos, exportações e gastos do governo). Em sua obra posterior, a questão dos padrões de consumo permaneceria central ainda que sua interpretação sobre seus determinantes tenha sofrido alterações. Ver Paulani (2001), para uma reconstrução da longa trajetória intelectual de Furtado que aborda esse tema.

⁹ Ver, acerca dessas formulações, Rodriguez (2006: 218-223), Coutinho (2015) e Rugitsky (2016b: 270-271).

raramente supera os 5 por cento. A renda *per capita* é muito elevada neste caso, e tende a aumentar em termos relativos. Trata-se de uma procura extremamente diversificada e que segue os padrões dos grupos de altas rendas dos países mais desenvolvidos¹⁰.

Essas características do mercado consumidor impõem limites estreitos para o crescimento dos setores produtores de bens de consumo não duráveis, como alimentos processados e vestuário, uma vez que a demanda da grande maioria cresce pouco e que a demanda da minoria mais rica desloca-se para outros tipos de bens, especialmente duráveis (com destaque para eletrodomésticos e automóveis). Desse modo, ainda que a expansão do setor capitalista inicie-se pela produção de bens não duráveis, a desigualdade crescente e seu impacto sobre os padrões de consumo direcionam a produção para os bens duráveis. O significado desse deslocamento está relacionado ao fato de que a produção de duráveis é menos intensiva em trabalho do que a produção de não duráveis, modificando a dinâmica suposta por Lewis de duas maneiras¹¹.

Por um lado, o deslocamento da acumulação de capital para setores menos intensivos em trabalho desacelera a absorção de mão-de-obra egressa do setor de subsistência, o que enrijece a dualidade do mercado de trabalho e dificulta que se esgote a oferta ilimitada de trabalho, reforçando ainda mais a polarização do mercado consumidor (Furtado, 1975: 282). A trajetória em direção ao *turning point* de Lewis, em que salários começam a se elevar e a desigualdade para de crescer, torna-se, no mínimo, mais lenta. Essa conclusão alinhava-se à percepção da época de que o processo de industrialização avançara em muitos países absorvendo contingentes decrescentes de trabalhadores, dificultando que se vislumbrasse a eliminação do subemprego. Em 1970, Pinto denominaria essa persistência do subemprego e do setor de subsistência de "heterogeneidade estrutural". Em suas palavras, "a capacidade de irradiação ou impulsionamento do 'setor moderno' revelou-se, para dizer o mínimo, muito menor do que a esperada. Assim sendo, *mais do que um progresso para a 'homogeneização' da estrutura global, perfila-se um aprofundamento de sua heterogeneidade*" (2000a: p. 575).

Por outro lado, o deslocamento da acumulação de capital para a produção de bens duráveis, menos intensiva em trabalho, acelera o aumento da desigualdade, distanciando ainda mais as trajetórias da produtividade do trabalho e do salário real¹². Se o processo cumulativo em direção à superação da dualidade, descrito por Lewis, era questionado pela desaceleração da absorção da mão-de-obra, em seu lugar aparecia outra dinâmica cumulativa, resultante de "um padrão de distribuição de renda que tende a orientar a aplicação dos recursos produtivos de forma a (...) concentrar ainda

¹⁰ O tema da emulação dos padrões de consumo dos países desenvolvidos por parte das elites dos países subdesenvolvidos é central na obra de Furtado e nos debates sobre desenvolvimento econômico do período, mas foge ao escopo desse texto. Basta mencionar que esse foi um dos argumentos utilizados, não apenas por Furtado, mas também por Nurkse (1953: cap. 3), para questionar a relação positiva postulada por Lewis entre a concentração de renda e a taxa de poupança. Ver, entre outros, Furtado (1952).

¹¹ A questão subjacente é a rigidez tecnológica. Lewis (1954: 154) supõe que, dada a constância dos salários reais resultante da oferta ilimitada de trabalho, não há pressão para a substituição de trabalho por capital, isto é, mecanização. O desenvolvimento não tende a alterar a razão capital/trabalho, o que torna a composição setorial da produção indiferente, dado que a mesma intensidade de trabalho pode ser empregada em qualquer setor. Esse pressuposto é considerado irrealista por Furtado (1975: 283), especialmente para o caso da produção de bens duráveis. Segundo ele, o estabelecimento desse setor, em economias subdesenvolvidas, requer a transferência de tecnologias desenvolvidas nos países ricos em um contexto em que havia escassez de mão-de-obra e que são, consequentemente, menos intensivas em trabalho. Não há margem para transferir essa tecnologia alterando a composição dos fatores de produção, isto é, nas palavras dele, "as funções de produção apresentam coeficientes menos flexíveis" nesses setores.

¹² O pressuposto é que o salário real do setor capitalista permanece constante, mas que ele é um pouco superior ao rendimento médio do setor de subsistência, na medida em que um prêmio salarial é necessário para atrair os trabalhadores para o setor capitalista. Ver Lewis (1954: 150). Assim, a transferência de trabalhadores do setor de subsistência para os setores capitalistas implica, via efeito composição, uma elevação, ainda que modesta, do salário médio da economia como um todo, que de todo modo é mais do que compensada pelo aumento da produtividade média do trabalho (igualmente fruto de efeito composição). Com a desaceleração dessa transferência, essa elevação do salário médio será mais lenta, pressionando para baixo o percentual dos rendimentos do trabalho na renda. Se se supuser que a produtividade do trabalho é maior nos setores produtor de bens duráveis em relação àquela observada no setor produtor de bens não-duráveis, a desaceleração do aumento do salário médio será combinada com uma aceleração do aumento da produtividade, acelerando ainda mais, consequentemente, o aumento do percentual dos lucros na renda.

mais a renda, num processo de causação circular” (Furtado, 1966: 86)¹³. Em Lewis, o mecanismo pelo qual a mudança estrutural produzia desigualdade era concebido como transitório, uma vez que a desigualdade, ao acelerar a acumulação de capital e a correspondente transferência de mão-de-obra para o setor capitalista, trazia consigo as sementes da sua própria reversão, que se iniciaria com a superação do excedente de trabalho. Já em Furtado, não há mais razão para tal otimismo. Mudança estrutural e desigualdade reforçam-se mutuamente, de maneira circular, reproduzindo o excedente de trabalho e afastando continuamente as perspectivas de reversão da desigualdade.

O debate em torno de tal formulação de Furtado focou-se, em grande medida, na questão controversa sobre as implicações do diagnóstico para o ritmo de crescimento das economias subdesenvolvidas (Coutinho, 2015: p. 450-451). O argumento de Furtado segundo o qual tais características do processo de desenvolvimento tenderiam a levar à estagnação econômica foi alvo de uma série de críticas, estimuladas pela aceleração do crescimento que se observaria na América Latina na virada para a década de 1970. A crítica mais célebre foi aquela formulada, à luz do “milagre econômico” brasileiro, por Maria da Conceição Tavares e José Serra (1976)¹⁴. Não se deve perder de vista, no entanto, que a literatura crítica posterior não implicou uma recusa do arcabouço sugerido por Furtado sobre a determinação mútua entre as estruturas da oferta e da demanda, pelo contrário, representou sua difusão, uma vez que tal arcabouço foi adotado inclusive pelos seus críticos. A contribuição da literatura posterior apenas deixou mais clara a dinâmica cumulativa e examinou empiricamente sua pertinência, desvinculando-a, contudo, da implicação estagnacionista.

Tal contribuição, em sua forma mais acabada, está presente no artigo de Aníbal Pinto (2000b) sobre os “estilos de desenvolvimento”¹⁵. Na sua acepção, um estilo de desenvolvimento é “a maneira como (...) os recursos humanos e materiais são organizados e distribuídos, com o objetivo de resolver as indagações sobre o que, para quem e como produzir os bens e serviços” (2000b: p. 619). Mais concretamente, Pinto (2000b: p. 620) argumenta que a “caracterização econômica de um estilo” deve levar em consideração duas “classes de fatores que estão estreitamente ligados”, quais sejam: os fatores que representam a estrutura da oferta e aqueles que caracterizam a estrutura da demanda. Ele considera que os primeiros correspondem “ao esqueleto do sistema num determinado momento”, enquanto a estrutura da demanda determina o “funcionamento ou a dinâmica do sistema” e é, por sua vez, determinada pelo nível e pela distribuição da renda (Idem).

Seguindo a trilha deixada pela literatura anterior, Pinto concebe a possibilidade de um processo cumulativo caracterizar as relações entre as estruturas da oferta e da demanda. Ao analisar empiricamente o estilo de desenvolvimento das economias latino-americanas no período, ele afirma: “parece claro que existe um círculo de causalidade cumulativa, no qual essa tendência [concentradora] da distribuição de renda pesa sobre as orientações do sistema produtivo e, na medida em que estas consolidam ou aprofundam uma determinada estrutura da oferta, ela reclama um esquema compatível de distribuição. (...) E assim prossegue o círculo.” (2000b: p. 639) Tal estilo, caracterizado pelo aumento contínuo da desigualdade, não seria o único concebível, havendo a possibilidade —teórica, ao menos— de o processo cumulativo envolver uma contínua redução das desigualdades. Pinto (2000b: p. 620) sugere essa possibilidade, ainda que timidamente, mas conclui seu artigo revelando dúvida sobre a viabilidade prática de uma mudança de estilo que permitisse reverter a concentração de renda, em um sistema capitalista: “será que se trata de uma mudança de *estilo* de desenvolvimento ou será necessária também a mudança do *sistema*?” (2000b: p. 648)¹⁶.

¹³ A formulação clássica sobre causação circular e cumulativa é devida a Myrdal (1957).

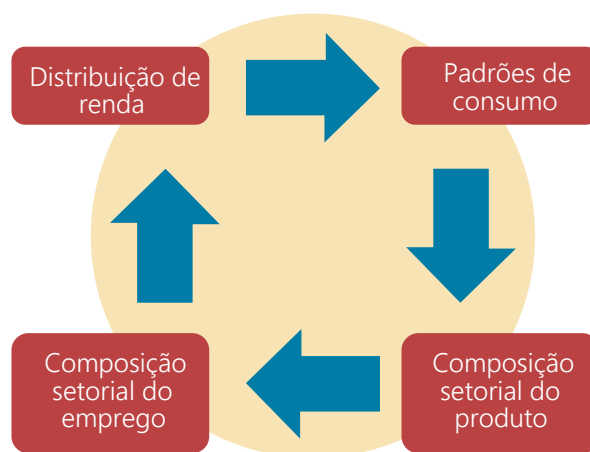
¹⁴ Ver, sobre esse debate, Rodríguez (2006: cap. 7), Bastos e D’Ávila (2009) e Rugitsky (2016b: p. 271-272).

¹⁵ As reflexões de Pinto sobre o assunto iniciaram-se bem antes da publicação desse artigo, no entanto, tendo inclusive influenciado Tavares e Serra (1976: p. 155, nota), que reconhecem “a grande contribuição de Aníbal Pinto no que diz respeito ao conteúdo e a forma” do ensaio, cujo subtítulo é “uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil”.

¹⁶ Paralelamente ao trabalho de Pinto, foram desenvolvidos alguns modelos formais, explicitamente inspirados em Furtado e em Tavares, que buscavam representar o processo cumulativo entre as estruturas da demanda e da oferta. O exemplo mais conhecido é o modelo para a “Belíndia”, de Taylor e Bacha (1976). Ver, também, Taylor (1989). O artigo de De Janvry e Sadoulet (1983) representa uma tentativa de generalização do modelo de Taylor e Bacha, no sentido de que seria concebível,

A perspectiva teórica desenvolvida por essa tradição rejeita a possibilidade de postular formas gerais, a-históricas, de relação entre as estruturas da oferta e da demanda. Em vez disso, ela fornece um arcabouço para que as experiências concretas de desenvolvimentos sejam analisadas, sem que se perca de vista a potencial causalidade circular que relaciona as estruturas da demanda e da oferta. Tal causalidade circular pode ser representada na forma sugerida pelo diagrama III.1, abaixo, em que a estrutura da demanda é representada pela distribuição de renda e pelos padrões de consumo, enquanto a estrutura da oferta consiste nas composições setoriais do produto e do emprego¹⁷. Em cada período e em cada economia, cada um dos elos desse processo cumulativo pode assumir formas diferentes, a depender das transformações históricas do consumo e da produção, das mudanças na divisão internacional do trabalho e das alterações da regulação do mercado de trabalho.

Diagrama III.1
Dinâmica estrutural cumulativa



Fonte: Elaboração própria.

O período em que o conceito foi formulado, os anos 1960 e 1970, sugeria que a mudança estrutural era comumente acompanhada de um aprofundamento das desigualdades, sem que uma reversão da última pudesse ser antecipada, contrariando uma das conclusões do modelo de Lewis. O foco da própria Cepal, no período, na adoção de reformas e na reorientação dos estilos de desenvolvimento visava justamente a conter ou reverter, pela via política, o aumento das desigualdades observado (Bielschowsky, 2000: p. 37-56). Supor a permanência desse estilo concentrador até o presente, contudo, iria de encontro à perspectiva histórica do estruturalismo latino-americano. Levar adiante a contribuição teórica representada pelo conceito de “estilos de desenvolvimento” significa analisar, a cada novo período, as características da inter-relação entre as estruturas da demanda e da oferta. O que permite, ademais, examinar as possibilidades e os limites de se combinar mudança estrutural com igualdade. A próxima seção pretende sugerir o caráter profícuo dessa abordagem por meio de sua utilização para a interpretação da experiência brasileira recente.

segundo os últimos, tanto um processo de desenvolvimento com desarticulação social (isto é, um estilo concentrador de renda) quanto um processo com articulação social (um estilo com redução cumulativa das desigualdades). Sobre essa literatura, ver Rugitsky (2016b).

¹⁷ O esquema sugerido pelo diagrama III.1 é, evidentemente, simplificado. É possível, por exemplo, que a composição setorial do produto afete diretamente a distribuição de renda, independentemente de seu impacto na composição setorial do emprego, se a distribuição funcional da renda for heterogênea entre setores. Esse mecanismo foi formalizado por Taylor (1989). Além disso, a composição setorial do produto é determinada não apenas pelos padrões de consumo, mas também pelas outras características da estrutura da demanda (inclusive as composições das exportações e das importações) —um dos temas da próxima seção— e pela trajetória heterogênea das produtividades setoriais, na linha da formulação de Baumol (1967, 2012).

B. A experiência brasileira durante a longa expansão (2003-2014)

No texto de 2012 já mencionado, Bielschowsky (2012: p. 731) resgata explicitamente o conceito de estilo de desenvolvimento e sugere que um desenvolvimento com redução das desigualdades não apenas seria viável, como também já estaria sendo gradualmente ensaiado no Brasil desde 2003. Seria uma experiência de “integração virtuosa entre crescimento e melhoria distributiva da renda” (2012: p. 739) ou, para usar a expressão da Cepal, de mudança estrutural para a igualdade. Essa possibilidade seria explicada pelo fato de que “havia condições no Brasil” de estender “às classes mais pobres [o] acesso aos bens de consumo modernos”, de modo que uma redistribuição de renda não requereria uma transformação da estrutura da oferta construída no curso do estilo de desenvolvimento concentrador de renda dos anos 1960 e 1970, mas permitiria que a oferta fosse expandida, “com fortes ganhos de produtividade por economias de escala, devido ao tamanho do mercado interno brasileiro” (2012: p. 738, nota)¹⁸.

No “milagre econômico”, os setores produtores de bens duráveis foram estimulados a crescer rapidamente por um processo de concentração de renda que expandiu os mercados para esses bens, acessíveis no período apenas às camadas mais ricas da população. A consolidação de uma estrutura da oferta em que tais setores detinham participação significativa, por sua vez, alimentava a própria concentração de renda, por meio de seus impactos na composição setorial do emprego e na distribuição funcional da renda. Desencadeava-se, assim, o processo cumulativo subjacente ao estilo concentrador de renda. Algumas décadas depois, no entanto, o crescimento do nível de renda das camadas mais pobres colocou ao seu alcance os “bens de consumo modernos” antes restritos apenas aos mais ricos. A consequência é que se tornava possível, dessa maneira, estimular o crescimento econômico através de uma redução das desigualdades. Em outras palavras, um estilo de desenvolvimento desconcentrador de renda aparecia como possibilidade no horizonte.

À luz da literatura discutida na seção anterior, cabe perguntar se o estímulo às “estruturas produtivas e empresarias modernas” (2012: p. 738), resultante da redistribuição de renda, contribui para desconcentrar ainda mais a renda, de modo a desencadear um processo cumulativo que sustente o estilo de desenvolvimento com redução de desigualdades, amplificando o efeito de política redistributivas. No debate em torno do “milagre”, a expansão da produção de duráveis, ao contrário, era compreendida como um fator de concentração de renda, tanto por criar poucos empregos de elevada remuneração, aumentando a disparidade salarial, quanto por puxar para baixo o percentual dos salários na renda. Bielschowsky (2012) argumenta que, nas condições atuais, uma redução das desigualdades que resultasse de políticas redistributivas resultaria em uma estrutura da demanda capaz de expandir a oferta disponível, mas não está claro que a expansão dessa última teria o efeito pretendido na distribuição de renda e na estrutura da demanda, de forma a ampliar o efeito das políticas mencionadas em um processo cumulativo. Ele apenas sugere que o aumento de produtividade obtido com o crescimento permitiria que “lucros e rendimentos das famílias trabalhadoras” crescessem “equilibradamente” e que houvesse também ampliação dos “gastos sociais” (2012: p. 739).

Um outro pressuposto para o funcionamento da estratégia sugerida por Bielschowsky, que ele próprio menciona (2012: p. 739), é que o estímulo da estrutura da demanda sobre a estrutura da oferta precisa ocorrer dentro do território nacional, com a alteração dos padrões de consumo incentivando uma expansão da economia brasileira. Se uma alteração da estrutura da demanda é viabilizada predominantemente pela oferta de outros países, o processo cumulativo não é observado. Bielschowsky (2012: p. 739) coloca essa questão da seguinte maneira: “será que a produção em massa

¹⁸ Ver também Bielschowsky e Mussi (2013: p. 162-170), para uma versão mais detalhada desse argumento. Para fundamentar empiricamente a possibilidade de uma redistribuição de renda estimular a demanda por bens de consumo modernos, recorre-se a um trabalho de John Wells de meados dos anos 1970 e a outro de Antonio Barros de Castro do final dos anos 1980, o que sugere que já haveria condições para a “integração virtuosa” desde os anos 1970. É questionável, no entanto, se tais estudos são adequados para avaliar a forma de inter-relação entre as estruturas da demanda e da oferta nos anos 2000.

estimulada pelo consumo de massa será feita no país ou teremos consumo de massa no Brasil e produção em massa na China?”

A fim de discutir a viabilidade do estilo de desenvolvimento desconcentrador de renda, sugerido por Bielschowsky (2012), optei por analisar, de forma preliminar, as alterações por que passaram as estruturas da demanda e da oferta da economia brasileira, durante a longa expansão entre 2003 e 2014, quando se combinaram crescimento econômico e redução das desigualdades salariais¹⁹. Pretendo examinar, dessa maneira, as possibilidades de um estilo como o sugerido à luz da experiência recente e os eventuais obstáculos a sua promoção.

O ponto de partida da análise a seguir é uma interpretação baseada no arcabouço dos estilos de desenvolvimento (Rugitsky, 2016a, 2017). Segundo essa leitura, ocorreu um processo cumulativo em que mudanças na composição setorial do produto e do emprego beneficiaram atividades de produtividade média relativamente baixa, em desacordo com a estratégia proposta por Bielschowsky. Foram gerados, assim, milhões de empregos que pagavam salários relativamente baixos, comprimindo a disparidade salarial que já vinha sendo reduzida pela política de valorização do salário mínimo, o que provocou mudanças adicionais na composição setorial do produto e do emprego. Dessa maneira, a redistribuição de renda não parece ter estimulado predominantemente “estruturas produtivas e empresariais modernas”, mas, em vez disso, empresas provedoras de serviços básicos e o setor da construção civil. O processo cumulativo entre as estruturas da demanda e da oferta parece ter se devido justamente ao fato de que certa regressão produtiva (no sentido específico de um crescimento relativo dos setores com produtividade abaixo da média) e a queda da desigualdade salarial reforçaram-se mutuamente. O contraste entre esse processo e aquele observado entre o final dos anos 1960 e o início dos anos 1970 permite que me refira a ele como “antimilagre econômico”.

O exercício empírico a seguir visa a responder essencialmente duas questões relacionadas. A primeira é: o contraste entre o “antimilagre econômico” e o estilo sugerido por Bielschowsky pode ser explicado por um vazamento da demanda por bens de consumo moderno para outros países? Ou, nas palavras dele, tratou-se de “consumo de massa no Brasil e produção de massa na China”? A segunda questão é se o vínculo entre redistribuição de renda e demanda por bens de consumo modernos, sugerido por ele, foi observado na experiência recente e em que medida ele explica as mudanças na composição setorial do produto e do emprego. As conclusões preliminares são que, de fato, ao menos parte do impacto virtuoso que a redistribuição de renda poderia ter sobre a estrutura da oferta não ocorreu por conta de vazamento da demanda para a produção estrangeira. Mas, adicionalmente, conclui-se que não se deve subestimar o impacto da redistribuição em deslocar o padrão de consumo para setores de produtividade relativamente mais baixa, o que pode contribuir para a redução das desigualdades, mas coloca em questão a viabilidade de longo prazo do estilo de desenvolvimento.

Resumidamente, o exercício consistiu em analisar, com base nos dados das contas nacionais, a composição setorial do consumo, das exportações, das importações, do valor adicionado e do emprego, levando em consideração, para todas essas variáveis, as 51 atividades em que o valor adicionado é desagregado para o período entre 2000 e 2015²⁰. Como a desagregação do consumo,

¹⁹ Considera-se, conforme argumentado em Martins e Rugitsky (2018), que as duas últimas expansões cíclicas observadas (entre o terceiro trimestre de 2003 e o terceiro trimestre de 2008 e entre o segundo trimestre de 2009 e o primeiro trimestre de 2014, respectivamente) revelaram significativa continuidade, no que se refere à demanda, ao mercado de trabalho, à distribuição de renda e à dinâmica estrutural, e podem ser consideradas uma única “longa expansão”. Em parte por conta do *boom de commodities*, que atenuou a vulnerabilidade externa da economia brasileira, essas duas expansões cíclicas destoaram das expansões cíclicas observadas desde a década de 1980, tanto pela sua duração, quanto pela taxa média de expansão do produto (mais elevada do que a das expansões anteriores). A crise de 2008, segundo essa interpretação, representou apenas uma breve interrupção (logo revertida pelas políticas anticíclicas adotadas, vale lembrar) em uma trajetória ineditamente longa de crescimento e redução do desemprego, embora os efeitos da crise sobre a economia internacional acabassem afetando a economia brasileira alguns anos depois.

²⁰ As tabelas utilizadas foram as seguintes: Tabelas 13.2 e 15.2 das Tabelas Sinóticas Retropoladas (2000-2015) e Tabelas 1 e 2 do Nível 51 das Tabelas de Recursos e Usos. Todas as estimativas foram feitas com valores correntes.

das exportações e das importações é realizada com base em produtos, em vez de em atividades, agregou-se os 107 produtos nas 51 atividades mencionadas²¹. A partir desses dados, investiguei os potenciais determinantes da mudança de composição setorial do produto a partir de uma análise da variação da participação percentual de cada atividade no consumo, nas exportações, nas importações e no valor adicionado, entre 2003 e 2014²².

1. Consumo de massas no Brasil, produção em massa na China?

A longa expansão da economia brasileira foi marcada não apenas pelo *boom* de *commodities*, como também pelas transformações profundas da economia mundial produzidas pela ascensão da economia chinesa (Jenkins e Barbosa, 2012, Medeiros e Cintra, 2015, Chiliatto-Leite, 2017: esp. pp. 204-219). Do ponto de vista da composição setorial da produção brasileira, uma consequência compreensível foi o crescimento relativo dos setores produtores das *commodities* cuja demanda internacional se expandia e cujos preços aumentavam. Contudo, se não há ambiguidade acerca do impacto positivo do *boom* de *commodities* sobre a produção primária no Brasil, no que se refere à produção da indústria de transformação observou-se dois efeitos antagônicos, de forma que não é fácil de prever o impacto resultante.

O efeito mais comumente destacado decorreu do acirramento da competição internacional por mercados consumidores de produtos industriais, consequência da “transformação da China num grande centro manufatureiro da economia mundial” (Medeiros e Cintra, 2015: 31). A perda de mercados estrangeiros pela produção industrial brasileira, para produtos chineses, teve impacto negativo sobre as exportações do Brasil e pode ter reduzido a participação dos setores afetados no valor adicionado agregado. A substituição da produção doméstica pela chinesa pode também ser observada no mercado doméstico brasileiro, afetando, nesse caso, as importações e o valor adicionado. A apreciação contínua da taxa de câmbio brasileiro observada entre 2003 e 2010 e sua reversão apenas parcial a partir de 2011 contribuíram indubitavelmente para essa perda de espaço da produção doméstica. Tais efeitos negativos sobre a produção industrial do Brasil podiam, no entanto, ser compensados pelo aumento das exportações de alguns bens industriais para países da América do Sul, cujo crescimento também se acelerou como consequência do *boom* de *commodities*. Dada a concentração regional das exportações industriais brasileiras, o impacto expansionista do *boom* de *commodities* sobre os países vizinhos redundou em um estímulo à produção industrial brasileira, ao menos aos setores que, por ora, são menos sensíveis à concorrência chinesa (Medeiros e Cintra, 2015).

Os dados da tabela III.1, a seguir, ilustram esses impactos. No que concerne à produção primária, o impacto positivo do *boom* de *commodities* revela-se claramente na produção de petróleo e gás natural e de minério de ferro. Entre 2003 e 2014, a participação de petróleo e gás natural nas exportações brasileiras mais do que dobra, concomitantemente a uma redução da participação dos mesmos produtos nas importações, com efeito positivo na participação dessa atividade econômica no valor adicionado total, que aumenta quase um ponto percentual, atingindo 2,606 por cento. Vale ressaltar que o *boom* de *commodities* não explica sozinho o desempenho do setor de petróleo: se, por um lado, a demanda internacional pelo produto cresceu substancialmente, por outro, as políticas adotadas, especialmente pela Petrobras, permitiram que a produção brasileira atendesse a essa demanda. O minério de ferro, por sua vez, passa a ocupar uma fatia de quase 10 por cento das exportações brasileiras e sua participação no valor adicionado total mais do que dobra. A participação de ambas as atividades no total da população ocupada também se eleva, embora mais modestamente.

²¹ O mapa de correspondência está disponível para consulta, mediante solicitação ao autor. A agregação é similar àquela realizada por Carvalho e outros (2016).

²² A fim de avaliar a sensibilidade dos resultados ao período selecionado, repetiu-se o exercício para o intervalo entre 2004 e 2013, uma vez que a longa expansão iniciou-se apenas no terceiro trimestre de 2003 e encerrou-se já no primeiro trimestre de 2014. Os resultados foram muito similares.

Tabela III.1
Dinâmica estrutural, atividades selecionadas, 2003-2014
(Participação em percentual e taxa de variação em percentual)

Atividades	Determinante	Valor Adicionado			Emprego			Consumo			Exportação		Importação	
		Part. (2014)	Var. da Part. (2003-2014)	Part. (2014)	Var. da Part. (2003-2014)	Part. (2014)	Var. da Part. (2003-2014)	Part. (2014)	Var. da Part. (2003-2014)	Part. (2014)	Var. da Part. (2003-2014)	Part. (2014)	Var. da Part. (2003-2014)	
Atividades em expansão relativa														
Petróleo e gás natural	Comércio Exterior	2,606	0,949	0,069	0,034	0	0	6,045	3,518	6,750	-0,506			
Minério de ferro		0,888	0,511	0,049	0,028	0	0	9,512	5,445	0	0			
Serviços de alojamento e alimentação	Consumo Doméstico	2,512	0,822	5,089	-0,049	6,458	1,902	1,444	-0,270	4,360	2,171			
Eletrodomésticos e material elétrico		0,363	0,066	0,245	0,066	1,162	0,280	0,089	-0,346	0,343	0,208			
Atividades em retração relativa														
Automóveis camionetas caminhões e ônibus	Comércio Exterior	0,550	-0,409	0,190	0,038	4,354	1,051	2,656	-2,747	3,724	2,089			
Peças e acessórios para veículos automotores		0,465	-0,106	0,294	0,009	0	0	2,015	-1,670	3,149	-0,248			
Artefatos de couro e calçados		0,282	-0,101	0,502	-0,101	1,585	0,223	1,559	-1,700	0,415	0,162			
Artigos do vestuário e acessórios		0,521	-0,060	1,694	-0,060	3,789	0,574	0,265	-0,812	1,252	0,912			
Serviços de manutenção e reparação	Consumo Doméstico	0,282	-0,166	0,654	0,086	0,267	-0,118	0	0	0	0			
Têxteis	Ambíguo	0,305	-0,292	0,638	-0,037	1,014	-0,114	0,306	-0,690	1,210	0,202			

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Sistema de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No caso da agricultura e da pecuária, também observa-se elevação da participação na pauta exportadora, mas esse aumento não se reflete em uma ampliação correspondente na participação no valor adicionado. No primeiro caso, a agricultura, o aumento das exportações é mais do que compensado por uma redução da participação dos produtos agrícolas no consumo das famílias brasileiras. Já no caso da pecuária, o aumento da participação das exportações é compensado por um aumento da participação nas importações, de forma a reduzir a participação do setor no valor adicionado.

No que diz respeito à produção industrial, os dados da tabela III.1 revelam que a produção brasileira de automóveis, camionetas, caminhões e ônibus, de artefatos de couro e calçados e de artigos de vestuário e acessórios são exemplos de atividades econômicas afetadas negativamente pela concorrência estrangeira. As três atividades ampliaram sua participação no consumo das famílias brasileiras. No entanto, tal ampliação não repercutiu em uma elevação de sua participação no valor adicionado, uma vez que as importações aumentaram sua participação no total, substituindo parte da produção doméstica, e as exportações dos produtos dessas atividades para outros países perderam espaço no total das exportações.

A participação das exportações de automóveis, camionetas, caminhões e ônibus, por exemplo, no total das exportações brasileiras, que, no início da longa expansão, era maior do que 5 por cento, reduziu-se em mais de 50 por cento. Queda similar ocorreu na produção de artigos de couro e calçados, cuja exportação representava mais do que 3 por cento das exportações totais em 2003. No que se refere às atividades produtoras de artigos de vestuário e acessórios, ocorreu uma inversão: se no início do período as exportações tinham uma participação significativa e as importações eram muito reduzidas, ao final da expansão o inverso podia ser observado²³.

2. Distribuição de renda e padrões de consumo

Para além do impacto do comércio exterior, a composição setorial do produto brasileiro também foi afetada, durante a longa expansão, por mudanças nos padrões de consumo domésticos, resultantes da elevação de renda observada no período, em conjunto com a redução da desigualdade salarial e a expansão do acesso ao crédito (Medeiros, 2015: cap. 2, Carvalho e outros, 2016; ver também Brunelli, 2015, e Kerstenetzky, 2016). Grupos de renda mais baixa diversificaram o seu consumo para além dos produtos mais básicos, como consequência do aumento de suas rendas. Nas palavras de Medeiros (2015: 51), o resultado foi uma ampliação das “dimensões de uma ‘sociedade de consumo de massa’”. Além disso, o aumento abaixo da média da renda dos mais ricos, puxou para baixo a participação no consumo do total dos bens ainda restritos predominantemente a esses grupos.

Conforme mencionado anteriormente, a diversificação do consumo para além dos produtos básicos pode ser observada em reduções das participações de produtos oriundos da agricultura e da produção têxtil no consumo total das famílias brasileiras²⁴. Adicionalmente, tal diversificação revela-se na expansão da participação no consumo total de automóveis, já mencionada anteriormente. Nesse caso, contudo, não houve aumento da produção doméstica, uma vez que a demanda “vazou” para a produção estrangeira. O mesmo ocorreu com o consumo de móveis.

Por outro lado, conforme consta da tabela III.1, a diversificação do consumo implicou também um aumento das participações no consumo total de serviços de alojamento e alimentação e de eletrodomésticos e material elétrico. Em ambos os casos, houve aumento significativo das participações dos bens e serviços oriundos dessas atividades econômicas na pauta de importações brasileira, decorrente da difusão do turismo internacional e da concorrência exercida pelos eletrodomésticos

²³ A produção têxtil, relacionada a essas atividades econômicas, também foi afetada negativamente pela concorrência externa, com redução da participação percentual nas exportações e aumento da participação nas importações. Mas, nesse caso, uma redução do consumo doméstico contribuiu para o declínio da atividade no valor adicionado total.

²⁴ Seria interessante analisar em que medida a redução, embora modesta, da participação de produtos têxteis no consumo das famílias, acompanhada pela expansão da participação de artigos de vestuário e acessórios, pode ser explicada por uma substituição da produção doméstica de vestuário pela aquisição de roupas fabricadas comercialmente.

produzidos fora do país, respectivamente. No entanto, as importações desses bens e serviços não foram em volume suficiente para impedir que tais atividades econômicas ganhassem espaço na economia brasileira, ambas tendo ampliado suas participações no valor adicionado total.

Em contraste, a mudança do perfil da distribuição de renda parece ter impactado negativamente as participações no consumo total de produtos farmacêuticos e de serviços de educação mercantil, cujo peso na cesta de consumo dos mais ricos segue sendo muito maior do que na dos mais pobres (ver Medeiros, 2015: p. 73, para algumas evidências nessa direção). No caso dos produtos farmacêuticos, a redução na participação no consumo total prevaleceu para reduzir a participação da atividade no valor adicionado total, embora tenham sido observadas expansão da participação desses produtos nas exportações e redução nas importações. No caso da educação mercantil, por sua vez, vale notar que as reduções nas participações no consumo e no valor adicionado foram acompanhados de uma elevação na participação do emprego, o que pode ser resultado da dinâmica de produtividade inerente ao setor, como sugerido por Baumol (1967, 2012), ou de uma mudança na composição dos cursos oferecidos, com o crescimento relativo dos cursos mais intensivos em trabalho.

3. Determinantes da dinâmica estrutural

A fim de sugerir o peso relativo dos impactos do comércio exterior e das mudanças nos padrões de consumo doméstico na composição setorial do produto, optei por dividir as 51 atividades econômicas segundo o determinante principal da variação de sua participação no valor adicionado entre 2003 e 2014 (tabela III.2, abaixo, e tabela III.A2, no apêndice)²⁵. Tal classificação, ainda preliminar, baseou-se em um critério simples (conforme tabela III.A1, no apêndice), que visa unicamente a contribuir para a compreensão das magnitudes envolvidas²⁶. Das 19 atividades cujas participações no valor adicionado ampliaram-se no período, 7 foram estimuladas pelo comércio exterior (uma vez que, nesses casos, o consumo doméstico atuou em sentido contrário ou não desempenhou nenhum papel, tendo havido queda em suas participações no consumo total, quando a participação era diferente de zero). Os casos do petróleo e do gás natural e do minério de ferro, mencionados acima, estão entre esses 7. Outras 3 foram estimuladas pelo consumo doméstico, que mais que compensou o efeito adverso do comércio externo, como nos casos discutidos dos serviços de alojamento e alimentação e de eletrodomésticos e material elétrico. Por fim, 4 outras atividades foram estimuladas tanto pelo consumo doméstico quanto pelo comércio exterior, enquanto as 5 restantes ou têm outro determinante (como as políticas públicas nos casos das educação e saúde públicas e as políticas públicas somadas à aceleração do investimento no caso da construção civil) ou apresentaram trajetórias que exigem maior investigação.

Já no caso das atividades em retração relativa na participação no valor adicionado, foi possível atribuir o determinante ao comércio exterior no caso de 15 delas, dado que o aumento do consumo foi mais do que compensado pela queda das exportações e/ou pelo aumento das importações. Automóveis, autopeças, vestuário e calçados estão entre essas 15. Outras 4 atividades, como agricultura e produtos farmacêuticos, cresceram abaixo da média por conta das mudanças dos padrões de consumo que mais do que compensaram o estímulo advindo do comércio exterior. Tanto o comércio exterior quanto o consumo doméstico puxaram para baixo a participação no valor adicionado de outras 11 atividades, como a produção têxtil. Por fim, 2 atividades ficaram na categoria outros, seja por ser determinada

²⁵ Os determinantes das mudanças nas composições setoriais devem ser objeto de investigações mais detalhadas, as quais inclusive devem distinguir, para além do efeito do comércio exterior e das mudanças dos padrões de consumo, os efeitos das trajetórias das produtividades setoriais. Exercícios que buscam decompor as causas das mudanças setoriais identificando efeitos Engel, efeitos Baumol, entre outros, podem ser úteis para tais pesquisas futuras. Ver, por exemplo, Dennis e Iscan (2009) e Swiecki (2017).

²⁶ Tal critério baseia-se nas variações das participações percentuais das atividades no consumo das famílias, nas exportações e nas importações. Evidentemente, as variações nas participações percentuais no valor adicionado das diferentes atividades podem ser explicadas também por outros fatores, como as trajetórias do investimento e do gasto do governo e as mudanças na participação percentual dos diferentes componentes da demanda agregada, que podem ter repercussões setoriais. Uma análise mais detalhada de todos esses mecanismos requer, no entanto, novas pesquisas.

pela política pública ou por exigir maior investigação. O impacto somado das variações, em pontos percentuais, nas participações das atividades no valor adicionado, no emprego, no consumo, nas exportações e nas importações indicam que houve mudanças de composição significativas, tanto estimuladas pelo comércio exterior, quanto pelas alterações nos padrões de consumo (tabela III.2).

Tabela III.2
Determinantes da dinâmica estrutural, 2003-2014
(Variação da participação relativa em percentual)

Determinante	Número de atividades	Valor Adicionado	Emprego	Consumo	Exportações	Importações
Atividades em expansão relativa						
Comércio Exterior	7	7,337	0,679	-1,089	10,343	-0,190
Consumo Doméstico	3	0,907	0,020	2,184	-0,711	2,826
Ambíguo	4	1,563	2,524	1,012	-0,806	0,144
Outros	5	2,965	1,534	-0,023	-1,231	0,781
Total	19	12,772	4,757	2,084	7,595	3,561
Atividades em retração relativa						
Comércio Exterior	15	-2,837	-3,298	2,514	-11,649	1,898
Consumo Doméstico	4	-3,575	-2,867	-1,717	5,897	-3,370
Ambíguo	11	-4,359	1,441	-5,839	-2,072	0,807
Outros	2	-2,002	-0,035	2,960	0,231	-2,894
Total	32	-12,773	-4,759	-2,082	-7,593	-3,559

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Sistema de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Tais evidências apontam na direção da interpretação mencionada sobre o estilo de desenvolvimento brasileiro (Rugitsky, 2016a, 2017), complementando-a no que concerne ao papel do comércio exterior. Resumidamente, as mudanças distributivas relacionadas à política de valorização do salário mínimo implementada no período, assim como a elevação das transferências de renda para os grupos mais pobres, provocaram alterações nos padrões de consumo, reduzindo a participação percentual dos bens mais básicos (notadamente de produtos agrícolas) e daqueles ainda restritos aos grupos mais ricos e ampliando proporcionalmente a participação de bens de consumo variados (de calçados a eletrodomésticos) e de alguns serviços (como alojamento e alimentação). A composição setorial do produto alterou-se em parte para atender a essa mudança da estrutura da demanda, mas parte de tal mudança na estrutura da demanda não provocou efeitos, tendo “vazado” para a produção estrangeira. Tal interação entre as estruturas da demanda e da oferta, mediada pelo comércio exterior, levou a uma redução da disparidade de produtividades entre setores e a uma mudança na composição setorial do emprego que resultou em reduções ulteriores da disparidade salarial, reiniciando o processo cumulativo²⁷.

A análise do impacto das mudanças na composição setorial do produto na composição setorial do emprego e o impacto dessa última na distribuição de renda ainda carece de pesquisa mais aprofundada²⁸. Contudo, algumas evidências preliminares sugerem a plausibilidade do processo cumulativo sugerido. Das 10 atividades com menores salários médios (segundo o Mapa do Emprego, Amitrano, 2014), 6 tiveram a participação no emprego total reduzida como consequência do consumo doméstico e/ou do comércio exterior. Foi o caso da agricultura, da pecuária e da produção industrial de móveis, de outros produtos de madeira, de calçados e de vestuário. Já as atividades que ampliaram sua participação no emprego total

²⁷ Sobre o impacto da redução da heterogeneidade estrutural, isto é, da disparidade dos níveis de produtividade setoriais, sobre a distribuição de renda, ver Soares (2015).

²⁸ Sobre a relação entre desigualdade de renda e estrutura ocupacional no período recente no Brasil, ver também Carvalhaes e outros (2014).

pagavam, em sua maioria, salários médios próximos do salário médio da economia como um todo, como a construção civil, a produção de eletrodomésticos e a educação mercantil. Essa redução do montante de empregos na cauda inferior da distribuição salarial e o aumento correspondente dos empregos com remuneração próxima à média levaram à redução notável da desigualdade salarial²⁹.

C. Alternativas

É comum o diagnóstico, no campo das reflexões herdeiras do estruturalismo latino-americano, segundo o qual os limites da experiência de desenvolvimento ocorrida no Brasil entre 2003 e 2014 consistiram em se focar predominantemente na questão distributiva, sem que se tenha obtido êxito paralelo nos aspectos produtivos. Pedro Rossi e Guilherme Mello (2016: 258), por exemplo, afirmam que “o ciclo de crescimento dos governos Lula foi caracterizado pela ampla modernização da estrutura de demanda sem uma equivalente modernização na estrutura produtiva capaz de supri-la.” A abordagem baseada nos estilos de desenvolvimento, utilizada no presente capítulo, pode contribuir para a interpretação do período ao enfatizar a interdependência entre as estruturas da demanda e da oferta e os potenciais processos cumulativos que tal interdependência desencadeia. Superar as fragilidades da estrutura da oferta brasileira e os limites que ela impõe ao crescimento econômico duradouro não representa um desafio a ser enfrentado de forma paralela às mudanças distributivas e na estrutura da demanda. Em vez disso, trata-se de um desafio cujo ponto de partida necessário são os efeitos que mudanças na estrutura da demanda produzem na estrutura da oferta. Evidentemente, não se quer argumentar que a estratégia de transformação da estrutura da oferta tem como único instrumento as alterações na estrutura da demanda. Ao contrário, a mudança estrutural requer articulação de políticas, macroeconômicas e industriais, conforme abordado em diversos capítulos desse livro. Tais políticas, no entanto, não operam no vácuo, mas devem levar em consideração o estilo de desenvolvimento, isto é, a dinâmica cumulativa entre as estruturas da demanda e da oferta, e o utilizar em benefício da mudança estrutural.

No caso brasileiro recente, vários autores (entre eles, Medeiros, 2015: p. 63, e os próprios Rossi e Mello, 2016) enfatizaram que o descompasso entre as estruturas da demanda e da oferta foi resultado da crescente penetração das importações, que representou o “vazamento” dos impulsos positivos que a redução das desigualdades poderia ter tido sobre a estrutura produtiva. Em outras palavras, a preocupação revelada por Bielschowsky (2012: 739) comprovou-se correta: a integração virtuosa entre crescimento e distribuição de renda foi atenuada pelos efeitos da concorrência chinesa sobre a produção doméstica. Os resultados relatados nesse trabalho sugerem que, de fato, essa interpretação capta parte do estilo de desenvolvimento observado. Os efeitos positivos das mudanças na estrutura da demanda sobre a produção de automóveis e produtos químicos, por exemplo, atividades relativamente mais intensivas em tecnologia, foram mais do que compensados pelos efeitos adversos da concorrência externa. No entanto, não se deve subestimar o fato de que parte dos impactos das mudanças distributivas consistiu em estímulo a atividades menos sujeitas a aumentos de produtividade e cujos salários médios estão abaixo da média da economia, como, por exemplo, os serviços de alojamento e alimentação e a saúde mercantil.

Desde os anos 1970, a tradição de reflexão acerca dos estilos de desenvolvimento evita assumir uma relação unívoca entre crescimento, mudança estrutural e distribuição de renda. Apesar de criticarem o argumento de Furtado segundo o qual a concentração de renda levaria inevitavelmente à estagnação econômica, demonstrando a possibilidade de aumentos da desigualdade contribuírem para a aceleração do crescimento, Tavares e Serra (1976) não sugeriam que tal estilo concentrador de renda era o único viável. No entanto, a experiência de então não fornecia muitas pistas para que se concebesse estilos de desenvolvimento desconcentradores de renda, de modo que Aníbal

²⁹ Alguns estudos têm sugerido que houve também um impacto direto da mudança da composição setorial do produto na distribuição de renda, via distribuição funcional. Ver Dias e Ruiz (2016), Marcolin (2017) e Martins (2017).

Pinto (2000b: p. 649) vê-se obrigado a concluir seu artigo revelando mais dúvidas do que certezas: “somente a ação, o ensaio e o erro poderão dar as respostas esperadas em cada situação e com respeito a cada mudança desejada do estilo existente”.

A experiência brasileira recente aponta para outro tipo de dificuldade. Se o estilo de desenvolvimento do “milagre econômico” logrou realizar mudanças estruturais, mas redundou em aumento da desigualdade, o estilo do “antimilagre econômico” levou à redução da desigualdade salarial em parte à custa de mudanças na composição do produto em benefício de serviços pouco intensivo em tecnologia. 50 anos atrás a mudança estrutural alimentou-se da desigualdade. Nos últimos 15 anos, a redução das desigualdades, em conjunto com a ascensão da economia chinesa, teve efeitos adversos sobre a estrutura da oferta. Embora a história resista a se repetir e apenas “a ação, o ensaio e o erro”, como ensinou Pinto, possam abrir o caminho para um estilo que permita combinar crescimento duradouro e redução das desigualdades, o desafio proposto pela Cepal, da mudança estrutural para a igualdade, segue urgente e a abordagem dos estilos de desenvolvimento parece ser a melhor forma de conceber com precisão os obstáculos em seu curso e de aprender as lições das experiências passadas.

Bibliografia

- Amitrano, Claudio (2014), *Mapa do Emprego*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Atkinson, Anthony (2009), “Factor shares: the principal problem of political economy?” *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25 N° 1, págs. 3-16.
- Bárcena, Alicia (2010), “Prólogo”, *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir*, (LC/G.2432(SES.33/3)), CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), Santiago, Chile.
- Bastos, Carlos Pinkusfeld e Júlia, D’Ávila (2009), “O debate do desenvolvimento na tradição heterodoxa brasileira”, *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 13 N° 2, págs. 173-199.
- Baumol, William (2012), *The Cost Disease: why computers get cheaper and health care doesn't*, New Haven, Yale University Press.
- _____(1967), “Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis”, *American Economic Review*, vol. 57, N° 3, págs. 415-426.
- Bielschowsky, Ricardo (2012), “Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual”, *Economia e Sociedade*, vol. 21, págs. 729-747.
- _____(2000), “Cinquenta anos de pensamento na Cepal: uma resenha”, *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, Ricardo Bielschowsky (org.), Tradução de Vera Ribeiro, vol. 2, Rio de Janeiro, Editora Record/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Contraponto, págs. 15-68.
- Bielschowsky, Ricardo e Carlos Mussi (2013), “Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois”, *Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia*, Ricardo Bielschowsky (org.), vol. 1, Brasília, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), págs. 137-209.
- Boianovsky, Mauro (2010), “A View from the Tropics: Celso Furtado and the Theory of Economic Development in the 1950s”. *History of Political Economy*, vol. 42 N° 2, págs. 221-266.
- Brunelli, Andre (2015), “Demand for services rendered to families in Brazil in the 2000’s: an empirical analysis of consumer patterns and social expansion”, *Working Paper Series Banco Central do Brasil*, N° 381.
- Carvalho, F. e outros (2014), “Os impactos da geração de emprego sobre as desigualdades de renda: uma análise da década de 2000”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 29 N° 85, págs. 79-98.
- Carvalho, Laura e Fernando Rugitsky (2015), “Growth and distribution in Brazil in the 21st century: revisiting the wage-led versus profit-led debate”, *Working Paper Series*, N° 25, FEA/USP. Department of Economics.
- Carvalho, Sandro de e outros (2016), “O consumo das famílias no Brasil entre 2000 e 2013: uma análise estrutural a partir de dados do sistema de contas nacionais e da pesquisa de orçamentos familiares.” *Texto para Discussão*, N° 2209, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2012), *Structural Change for Equality: an integrated approach to development*. Santiago, Chile.
- Chilliatto-Leite, Marcos Vinicius (2017), "Integração constrangida na América Latina: velhos e novos problemas do subdesenvolvimento no início do século XXI", tese de doutorado, Campinas, SP, UNICAMP. Instituto de Economia.
- Coutinho, Maurício (2015), "Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina, de Celso Furtado", *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 19, N°3, págs. 448-474.
- _____(1980), "Distribuição de renda e padrões de consumo: alguns autores em torno da tradição cepalina", *Ensaios FEE*, vol. 1, N° 1, págs. 139-152.
- De Janvry, Alain e Elisabeth Sadoulet (1983), "Social articulation as a condition for equitable growth", *Journal of Development Economics*, vol. 13, N° 3, pp. 275-303.
- Dennis, Benjamin e Iscan Talan (2009), "Engel versus Baumol: accounting for structural change using two centuries of U.S. data", *Explorations in Economic History*, vol. 46, N° 2, págs. 186-202.
- Dias, Barbara e Ana Ruiz, (2016), "A relação entre a composição setorial da renda e sua distribuição funcional: o caso brasileiro no período recente", *Anais do 1. Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação*, São Paulo, Blucher.
- Furtado, Celso (1975), *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, São Paulo, Editora Nacional.
- _____(1966), *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____(1952), "Formação de capital e desenvolvimento econômico", *Revista de Economia Brasileira*, vol. 6, N° 3, págs. 7-35.
- Hirschman, Albert O. (1981), "The rise and decline of development economics", *Essays in Trespassing: economics to politics and beyond*, Albert Hirschman, Cambridge, Cambridge University Press, págs. 1-24.
- Jenkins, Rhys e Alexandre Barbosa (2012), "Fear for Manufacturing? China and the Future of Industry in Brazil and Latin America", *China Quarterly*, vol. 209, págs. 59-81.
- Kerstenetzky, Celia (2016), "Consumo social e crescimento redistributivo: notas para se pensar um modelo de crescimento para o Brasil" *Revista de Economia Política*, vol. 36, N° 1, págs. 29-45.
- Kuznets, Simon (1955), "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, vol. 45, N° 1, págs. 1-28.
- Lewis, W. Arthur (1972), "Reflections on unlimited labour", *International Economics and Development: essays in honor of Raúl Prebisch*, Luis Eugenio Di Marco (org.), New York, Academic Press, págs. 75-96.
- _____(1958), "Unlimited labour: further notes". *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 26, N° 1, págs. 1-32.
- _____(1954), "Economic development with unlimited supplies of labour". *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, N° 2, págs. 139-191.
- Loureiro, Pedro (2018), "The Ebb and Flow of the Pink Tide: reformist development strategies in Brazil and Argentina", tese de doutorado, Department of Economics, SOAS, University of London.
- Marcolin, João Victor (2017), "Distribuição funcional da renda brasileira: uma análise do período recente", monografia de conclusão de graduação, São Paulo, FEA/USP.
- Martins, Guilherme Klein (2017), "Lucratividade, desenvolvimento técnico e distribuição funcional: uma análise da economia brasileira entre 2000 e 2013", dissertação de mestrado, São Paulo, USP.
- Martins, Guilherme Klein e Fernando Rugitsky (2018), "The commodities boom and the profit squeeze: output and profit cycles in Brazil (1996-2016)", *Working Paper Series*, N° 2018-09, FEA/USP.
- Medeiros, Carlos (2015), *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Medeiros, Carlos e Maria Rita Cintra (2015), "Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos", *Revista de Economia Política*, vol. 35, N° 1, págs. 28-42.
- Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Under-Developed Regions*. Londres, University Paperbacks.
- Nurkse, Ragnar (1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, New York, Oxford University Press.
- Paulani, Leda (2001), "A utopia da nação: esperança e desalento", *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*, Luiz Carlos Bresser-Pereira e José Márcio Rego (orgs.), São Paulo, Editora 34, págs. 139-156.

- Pinto, Aníbal (2000a), "Natureza e implicações da 'heterogeneidade estrutura' da América Latina", *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, Ricardo Bielschowsky (org.), Tradução de Vera Ribeiro, vol. 2, Rio de Janeiro, Editora Record/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Cofecon, págs. 567-588.
- _____(2000b), "Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina", *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, Ricardo Bielschowsky (org.), Tradução de Vera Ribeiro, vol. 2, Rio de Janeiro, Editora Record/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Cofecon, págs. 609-649.
- Rodríguez, Octavio (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, México, Siglo XXI/Comissão Econômica para a América e o Caribe (CEPAL).
- Rossi, Pedro e Guilherme Mello (2016), "Componentes macroeconômicos e estruturais da crise brasileira: o subdesenvolvimento revisitado", *Brazilian Keynesian Review*, vol. 2, N° 2, págs. 252-263.
- Rugitsky, Fernando (2017), "The Rise and Fall of the Brazilian Economy (2004-2015): the economic antimiracle", *Working Paper Series*, N° 29, FEA/USP. Department of Economics.
- _____(2016a), "Milagre, miragem, antimilagre: a economia política do governo Lula e as raízes da crise atual", *Revista Fevereiro*, N° 9, págs. 40-50.
- _____(2016b), "Growth, distribution, and Structural Heterogeneity: Reading the Kaleckians in Latin America", *Economia*, vol. 17, N°3, págs. 265-278.
- Serrano, Franklin (2001), "Acumulação e gasto improdutivo na economia do desenvolvimento", *Polarização Mundial e Crescimento*, José Luís Fiori e Carlos Medeiros (orgs.), Rio de Janeiro, Vozes, págs. 135-164.
- Soares, Sergei (2015), "A queda na heterogeneidade estrutural explica a queda da desigualdade dos rendimentos do trabalho? Uma análise preliminar", *Por um Desenvolvimento Inclusivo: o caso do Brasil*, Ricardo Infante, Carlos Mussi e Mauro Oddo (orgs.), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), págs. 285-300.
- Swiecki, Tomasz (2017), "Determinants of structural change", *Review of Economic Dynamics*, vol. 24, págs. 95-131.
- Tavares, Maria da Conceição e José Serra (1976). "Além da estagnação", *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*, Maria da Conceição Tavares, Rio de Janeiro, Zahar, págs. 155-207.
- Taylor, Lance (1989), "Demand composition, income distribution, and growth", *Joan Robinson and Modern Economic Theory*, George Feiwel (org.), Londres, Macmillan Press, págs. 623-637.
- Taylor, Lance e Edmar Bacha (1976), "The unequalizing spiral: a first growth model for Belindia", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 90, N° 2, págs. 197-218.
- Werneck Vianna, Salvador e Marcos Vinicius Chiliatto-Leite (2009), "A questão da lei de Say e o retorno à teoria do subdesenvolvimento de Furtado", *50 Anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado*, Tarcísio Patrício de Araújo, Salvador Werneck Vianna e Júnior Macambira (orgs.), Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), págs. 121-143.

Apêndice

Tabela III.A1
Determinantes da dinâmica estrutural, critérios de classificação

Determinante	Variação da participação relativa (2003-2014)			
	Valor Adicionado	Consumo	Exportações	Importações
<i>Atividades em expansão relativa</i>				
Comércio Exterior	+	-	+	+
	+	-	+	-
	+	-	-	-
	+	0	+	0
	+	0	+	-
Consumo Doméstico	+	+	-	+
Ambíguo	+	+	+	+
	+	+	+	-
	+	+	-	-
Outros	+	0	0	0
	+	-	0	0
	+	-	-	+
<i>Atividades em retração relativa</i>				
Comércio Exterior	-	+	+	+
	-	+	-	+
	-	+	-	-
	-	0	-	-
Consumo Doméstico	-	-	+	-
	-	-	0	0
Ambíguo	-	-	+	+
	-	-	-	+
	-	-	-	-
Outros	-	+	+	-
	-	0	0	0

Fonte: Elaboração própria.

Tabela III.A2
Determinantes da dinâmica estrutural, classificação

Determinante	Atividades
Atividades em expansão relativa	
Comércio Exterior	Alimentos e Bebidas Comércio Minério de ferro Outros da indústria extrativa Petróleo e gás natural Produtos do fumo Transporte armazenagem e correio
Consumo Doméstico	Defensivos agrícolas Eletrodomésticos e material elétrico Serviços de alojamento e alimentação
Ambíguo	Máquinas para escritório aparelhos e material eletrônico Perfumaria higiene e limpeza Saúde mercantil Serviços prestados às empresas
Outros	Construção civil Educação pública Fabricação de aço e derivados Saúde pública Serviços domésticos
Atividades em retração relativa	
Comércio Exterior	Artefatos de couro e calçados Artigos do vestuário e acessórios Automóveis camionetas caminhões e ônibus Celulose e produtos de papel Cimento e outros produtos de minerais não-metálicos Fabricação de resina e elastômeros Máquinas e equipamentos inclusive manutenção e reparos Móveis e produtos das indústrias diversas Outros equipamentos de transporte Peças e acessórios para veículos automotores Pecuária e pesca Produtos químicos Produtos de madeira - exclusive móveis Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos Tintas vernizes esmaltes e lacas
Consumo Doméstico	Agricultura silvicultura exploração florestal Produção e distribuição de eletricidade gás água esgoto e limpeza urbana Produtos farmacêuticos Serviços de manutenção e reparação

Tabela III.A2 (conclusão)

Determinante	Atividades
Atividades em expansão relativa	
Ambíguo	Álcool Artigos de borracha e plástico Atividades imobiliárias e aluguéis Educação mercantil Jornais revistas discos Metalurgia de metais não-ferrosos Produtos e preparados químicos diversos Refino de petróleo e coque Serviços de informação Serviços prestados às famílias e associativas Têxteis
Outros	Administração pública e seguridade social Intermediação financeira seguros e previdência complementar e serviços relacionados

Fonte: Elaboração própria.

IV. Políticas sociais, distribuição, crescimento e mudança estrutural¹

Esther Dweck²

Pedro Rossi³

Uma das principais características da sociedade brasileira é a desigualdade que se manifesta em múltiplas faces. Além da desigualdade de renda, há uma concentração ainda maior da riqueza e uma enorme desigualdade no acesso e na qualidade de serviços sociais básicos, no desenvolvimento regional e um grande abismo em todos esses indicadores quando analisados com cortes de gênero e raça. Essa desigualdade tem origens históricas e não foi superada durante o processo de desenvolvimento brasileiro, ao contrário, em grande parte foi agravada. Apenas recentemente, entre 2003-2014, tivemos um período importante de crescimento com redução das desigualdades⁴ que foi revertido a partir de 2016. Desde 2016, o quadro é de recessão e posterior estagnação com piora na desigualdade.

O conceito de desenvolvimento pode ser definido como um processo histórico marcado pelo crescimento econômico e por mudanças estruturais. O crescimento —aumento da produção de bens e serviços materiais e imateriais— não pode ser o fim último de um processo de desenvolvimento, mas é algo imprescindível para um país como o Brasil. Esse crescimento decorre não apenas da produção de bens de consumo supérfluos, mas também de alimentos, da construção de moradia e de mobilidade urbana, de serviços de saúde e saneamento, de educação e cultura, de lazer e turismo. Assim, qualquer projeto de desenvolvimento deve buscar não apenas o crescimento econômico, mas pensar a qualidade desse crescimento.

¹ Este trabalho é fruto de uma agenda de pesquisa que contou com a colaboração de diversos economistas. Os autores agradecem às importantes contribuições de Marco Antonio Rocha, Eduardo Fagnani, Guilherme Mello e Rodrigo Alves Teixeira. Cabe ressaltar a importância do seminário "Alternativas para a crise brasileira: aportes de uma nova geração para a mudança estrutural com igualdade", realizado em Brasília, nos dias 05 e 06 de abril de 2018, organizado pela CEPAL-Brasil, FES e CGEE. Por fim, cabe um agradecimento especial a Marcos Vinicius Chiliatto Leite, pelas valiosas contribuições para esse trabalho. Ainda assim, as opiniões expressas neste capítulo são de responsabilidade exclusiva dos autores.

² Professora do Instituto de Economia da UFRJ e ex-Secretária de Orçamento Federal.

³ Professor do Instituto de Economia da Unicamp, Diretor da Sociedade de Economia Política e membro da equipe editorial do Brasil Debate (www.brasildebate.com).

⁴ Período discutido em trabalhos como Campello (2017), Jannuzzi (2018), Lustig e outros (2013), CEPAL (2018, 2017, 2016).

A mudança estrutural, o segundo elemento que caracteriza o conceito de desenvolvimento, é crucial para indicar a direção do processo de desenvolvimento. Essa aponta as mudanças na paisagem econômica e social, na estrutura produtiva, no mercado de trabalho, na distribuição da renda e da riqueza, nos indicadores sociais e ambientais. Ao longo do século XX, o Brasil passou por uma importante transformação estrutural, deixou de ser um país agrário e rural para se tornar um país industrial e urbano, no entanto, essa transformação econômica acentuou as desigualdades. No período da ditadura militar no Brasil, houve crescimento com industrialização intensa, mas com concentração de renda e degradação ambiental.

Entretanto, é possível e necessário buscar um modelo de desenvolvimento onde a finalidade do crescimento econômico seja a melhora na vida das pessoas e que se reflita nos indicadores sociais, nas condições de trabalho, na distribuição da renda e da riqueza, na preservação ambiental e na melhoria dos indicadores de qualidade de vida nas cidades, em particular, nos grandes centros urbanos. Nesse sentido, este capítulo procura apresentar argumentos em favor de um novo projeto de desenvolvimento para o Brasil, que tenha como objetivos centrais, que se coaduna com os objetivos da agenda da CEPAL de “Mudança Estrutural para a Igualdade” apresentado pela Cepal em documento de 2014 (CEPAL, 2014), assim como outras contribuições da instituição da série “período de sesiones de la CEPAL”. A proposta apresenta um padrão de crescimento que tenha como missão enfrentar o desafio de fechar as lacunas estruturais para alcançar a igualdade com base no pleno exercício dos direitos, reduzir a estrutura de produção dual por meio de setores e atividades intensivos em conhecimento; e aumentar a resiliência para lidar com restrições e vulnerabilidades externas, como as mudanças climáticas e a volatilidade financeira.

Nesse contexto, um projeto social de desenvolvimento no Brasil deve ter como objetivo o crescimento e a transformação social, com a distribuição da renda e da riqueza, ampliação da oferta pública de bens serviços sociais básicos e a adequação da estrutura produtiva às necessidades econômicas deste projeto. Estruturar a vida coletiva, garantir emprego de qualidade e acesso universal a saúde, educação e cultura e demais serviços sociais básicos devem constituir objetivos finais da política econômica. Esse projeto se opõe frontalmente ao projeto neoliberal, onde o desenvolvimento é um conceito esvaziado, entregue a um pretenso caráter natural do sistema capitalista, cuja operação, livre de interferências do Estado, levaria a uma alocação eficiente de recursos.

Essa estratégia de desenvolvimento, como será desenvolvida neste capítulo, está fundamentada em dois motores principais do crescimento econômico: a distribuição de renda⁵ e o investimento social. No Brasil, dada a enorme concentração de renda e a carência de infraestrutura social, esse projeto tem enorme potencial de dinamizar a economia. Neste sentido, há um grande potencial de investimento a ser executado até se atingir níveis adequados de serviços públicos, assim como há um longo caminho redistributivo para que os níveis de desigualdade sejam aceitáveis.

Cabe destacar que a infraestrutura social e os serviços sociais de forma geral cumprem ainda um papel central na oferta de emprego de qualidade particularmente em um cenário de aumento da automatização industrial. Cada vez mais será necessário repensar a forma de repartição dos ganhos obtidos com um aumento da produtividade poupadora de mão-de-obra. É necessário, no plano doméstico, dar sustentabilidade ao crescimento, tanto no sentido de sua manutenção em longo prazo, quanto em relação à não dilapidação do patrimônio ambiental, assim como discute o capítulo V (Gramkow) deste livro. É preciso coordenar as atividades de inovação e os investimentos públicos e privados, amplificados pelos encadeamentos setoriais, em direção à redução das grandes desigualdades sociais, regionais e patrimoniais. No plano internacional, é preciso lidar com os desdobramentos da nova divisão internacional do trabalho, decorrente da grande fragmentação da produção industrial, com um novo padrão de produção cada vez menos intensivo em trabalho e um contexto de globalização financeira e disputa interestatal de blocos hegemônicos.

⁵ Aprofundando a discussão do capítulo III (Rugitsky), que articula, a partir do debate sobre estilos de desenvolvimento, a integração virtuosa entre crescimento e redução de desigualdades.

No que segue, o capítulo está dividido em mais quatro partes além das considerações finais. Na seção A desenvolvemos uma análise do modelo recente de desenvolvimento brasileiro. Esta seção está subdividida em duas partes, o padrão de crescimento, o papel da política fiscal, do investimento público e das políticas redistributivas. Na seção B, apresentam-se os pilares de um projeto de desenvolvimento com inclusão social ressaltando dois motores centrais: as políticas redistributivas e os investimentos em infraestrutura social. Na seção C, discute-se a proposta de transformação produtiva a partir de missões voltadas para essa estratégia de desenvolvimento. E a seção D trata brevemente dos desafios para implementação deste projeto de desenvolvimento, como as condições para o financiamento dessa estratégia, a restrição externa ao crescimento diante de um novo cenário internacional e de alguns dos principais condicionantes da política macroeconômica que podem impulsionar ou emperrar o processo de mudança estrutural com igualdade. Finalmente, uma seção de considerações finais encerra o capítulo.

A. Padrão de desenvolvimento recente

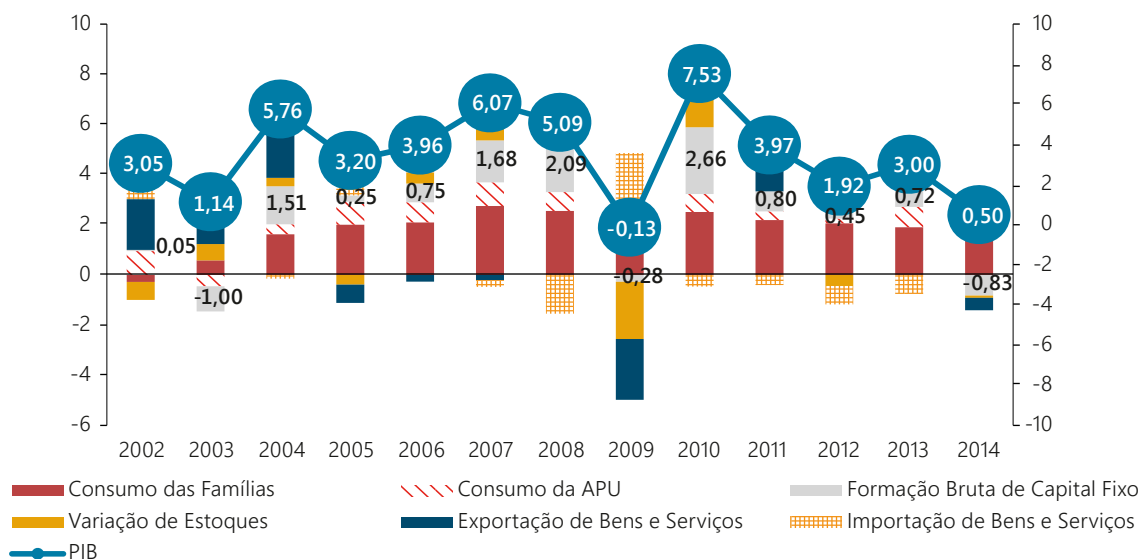
1. Padrão de crescimento: papel central dos investimentos públicos

Durante a década de 2000 e início da década de 2010 houve um novo modelo de desenvolvimento que, rompendo com a tradição do país, logrou ao mesmo tempo o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais. Além da existência deste segundo objetivo a ser perseguido de forma indissociável do primeiro, o que distingue esse modelo das experiências de crescimento anteriores é que ele se apoiou em dois pilares básicos: o primeiro, fundado na expansão do mercado de consumo de massa resultante da incorporação progressiva das famílias trabalhadoras, e o segundo, centrado no investimento, público ou privado induzido pelo governo, em infraestrutura. A expansão do mercado interno proporcionada por aquela incorporação, por um lado, e o impulso ao investimento em infraestrutura, pelo outro, possibilitam um estímulo ao aumento da produtividade. O aumento do mercado amplia a escala de produção e os investimentos em infraestrutura reduzem custos sistêmicos. Esse movimento estabelece assim um círculo virtuoso do crescimento, pelo qual os processos de expansão do mercado e de aumento nos rendimentos se realimentam. Nesse ambiente de crescimento, as receitas do governo crescem, o que, por sua vez, permite a reprodução de sua atuação como executor e indutor dos investimentos.

A partir de uma decomposição do crescimento recente brasileiro é possível perceber o efeito do crescimento dos investimentos como motor do crescimento. Conforme o gráfico IV.1 é possível perceber que nos anos de maior crescimento, com 2007, 2008 e 2010, a formação bruta de capital fixo contribui de 1/4 a mais de 1/3 do crescimento. Como a participação no PIB desse componente era inferior a 20%, percebe-se que houve um forte crescimento desse componente, muita acima do consumo das famílias nesses anos.

Em linha com esses dados, o trabalho de Bielschowsky (2014) nos ajuda a pensar estrategicamente o desenvolvimento brasileiro por meio do conceito de frentes de expansão, que constituem motores do crescimento econômico. O autor identifica três frentes de expansão que estiveram presentes na última década na economia brasileira: i) um amplo mercado interno; ii) uma forte demanda interna e externa por nossos recursos naturais; e iii) perspectivas favoráveis quanto à demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura (econômica e social). Nesse desenho conceitual, cabe ao Estado atuar sobre os motores de crescimento para garantir o crescimento e o desenvolvimento. Essas frentes de expansão foram potencializadas por diversos fatores: a) as políticas sociais redistributivas, como o aumento do salário mínimo e as transferências de renda, que permitiram a incorporação de mais pessoas ao consumo de massa; b) a recuperação da capacidade de planejamento e investimento do setor público, aliados a mudanças nas regras fiscais para favorecer o investimento c) a forte expansão do crédito, especialmente dos bancos públicos (BB, Caixa, BNDES); e d) a forte elevação dos preços internacionais de commodities, impulsionados pelo efeito China.

Gráfico IV.1
Taxa de crescimento do PIB e decomposição do crescimento por componentes da demanda^a
(Em percentual)



Fonte: IBGE, cálculos próprios.

^a Taxa de Crescimento do PIB (eixo esquerdo).

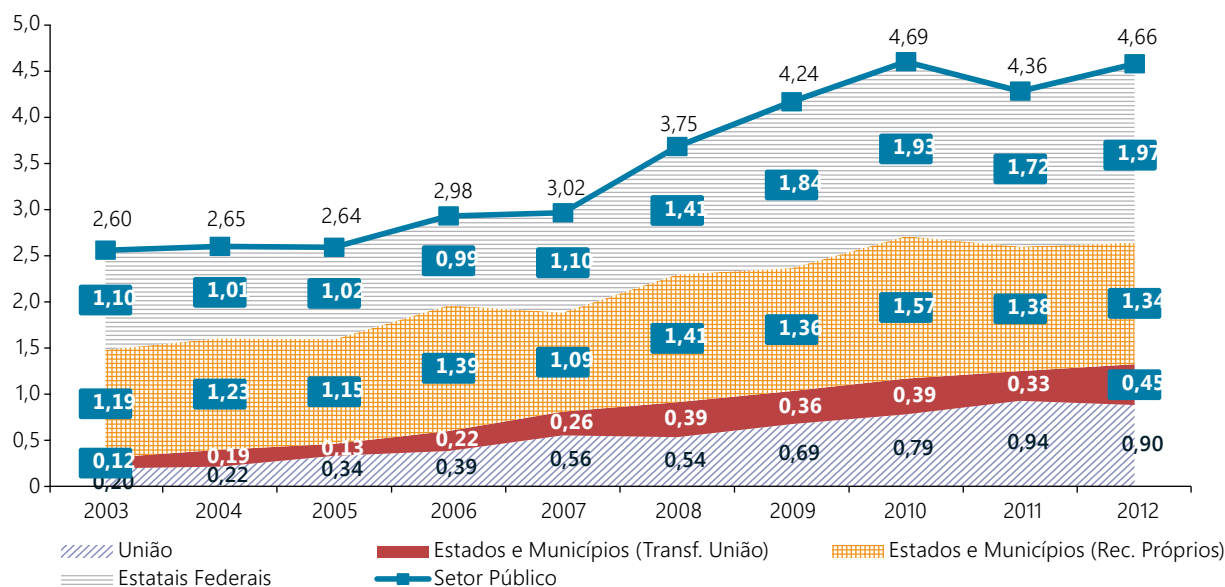
2. Política fiscal, investimento público e distribuição de renda

Dentro desse modelo de desenvolvimento, da década de 2000 e início da de 2010, a política fiscal cumpriu um papel fundamental. Foram adotadas políticas redistributivas, contribuindo para estimular o mercado interno, houve uma expansão dos investimentos públicos em infraestrutura e em serviços públicos como saúde e educação e foram feitas algumas alterações tributárias, como o SIMPLES. Em conjunto, essas medidas contribuíram para acelerar o crescimento econômico, formalizar o mercado de trabalho e fortalecer um modelo de desenvolvimento puxado pela demanda interna reduzindo desigualdades sociais e regionais.

Palley (2002, apud Palley, 2011) destaca os elementos imprescindíveis para uma estratégia de crescimento liderado pela demanda doméstica, seja pelo consumo, pelo investimento ou demais gastos do governo: a) a existência de redes de proteção social para reduzir a necessidade de poupança precaucional de forma a estimular o consumo; b) a implementação de um salário mínimo para aumentar a ligação entre crescimento da produtividade e dos salários, melhorar proteções trabalhistas e reforçar a negociação coletiva via sindicatos; c) aumento do investimento em infraestrutura pública como alavanca para os investimentos públicos; d) aumento da provisão de bens públicos, como saúde e educação; e) reequilíbrio das estruturas tributárias, aumentando os impostos sobre os grupos de renda mais elevada e diminuindo os impostos sobre os grupos de renda mais baixa. Em todos esses elementos, a política fiscal exerce um papel central.

Em relação à retomada dos investimentos públicos, o Programa de Aceleração do Crescimento —PAC— deu aos investimentos em infraestrutura no Brasil uma nova dimensão. Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o PAC foi a primeira tentativa de retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no País, desde os anos 1980. A ideia do PAC era articular os investimentos de todo o setor público e não apenas o governo federal, incluindo as estatais e os entes subnacionais que recebiam transferência diretas via PAC, para obras de sua responsabilidade. No gráfico IV.2 é possível perceber a aceleração dos investimentos públicos (nível federal e subnacional, orçamento fiscal e estatais) a partir de 2007 com aumento de mais de 50% em proporção do PIB.

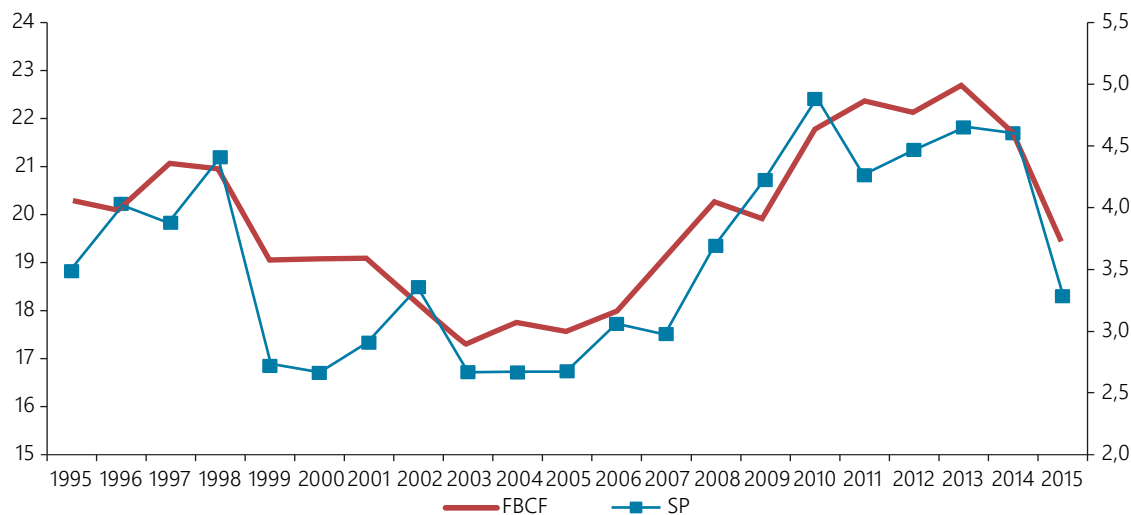
Gráfico IV.2
Taxa de investimento do setor público
(Em percentual do PIB)



Fonte: Ministério da Fazenda – MF. Elaboração Própria.

Embora a participação dos investimentos do setor público, incluindo as empresas estatais, seja menor hoje do que na década de 1970, auge do processo de industrialização, os dados mostram que o setor público ainda tem importância crucial na formação bruta de capital fixo na economia brasileira, e conseqüentemente, exerce influência significativa na taxa de crescimento do PIB. Como pode ser visto no gráfico IV.3, há no Brasil um forte efeito *crowding in* do investimento público em relação ao investimento privado. No gráfico IV.3 é possível notar a correlação entre a taxa de investimento do setor público e a taxa de investimento total.

Gráfico IV.3
Investimento total e público reais^a
(Em percentual do PIB)



Fonte: IBGE (série antiga), Orair (2016) (ajustado Setor Público para incluir PMCMV FAR)

^a SP (setor público, eixo da direita) e FBCF (Formação Bruta de Capital Fixo Total, eixo da esquerda) deflacionados pelo deflator da FBCF.

Em termos das despesas sociais, descritas por Palley (2002, apud 2011), como elementos imprescindíveis para uma estratégia de crescimento liderado pela demanda doméstica, tais como as redes de proteção social e a provisão de bens públicos, como saúde e educação, é possível perceber que, entre 2002 e 2014, conjuntamente com os investimentos, essas foram as despesas que mais aumentaram no nível federal, responsável por grande parte das transferências às famílias e por cerca de 50% dos recursos com saúde e educação. Conforme os dados do tesouro nacional, entre 2002 e 2014, houve um aumento de 1,8 p.p. do PIB no total, sendo que as transferências às famílias cresceram 2,3 p.p., os investimentos, 0,5 p.p., as demais despesas correntes, 0,2 p.p., e houve queda de quase 1 p.p. nos gastos de pessoal, sendo que, nesta rubrica, os gastos com saúde e educação, tenham se mantido estáveis em torno de 1 p.p.

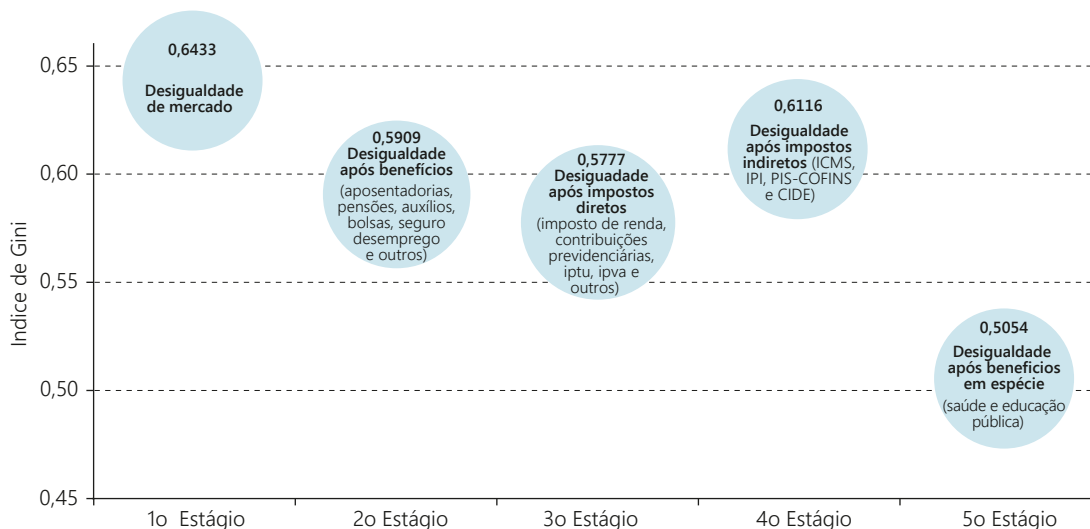
Segundo CEPAL (2015), o Brasil é o país que mais reduz a desigualdade social por meio de transferências (pensões e outras) e gastos sociais (saúde e educação) na América Latina. Quando se considera também os impostos diretos e as contribuições para a seguridade social, observa-se a uma redução de 16,4 p.p. no índice de Gini, para o ano de 2011, bastante superior à média da América Latina, de 9,1 p.p. Contudo, essa redução da desigualdade é muito inferior à média da OCDE de 23 p.p. e da União Europeia de 26 p.p., isso por conta dos impostos diretos que cumprem um papel muito mais relevante nos países avançados.

O caso brasileiro se caracteriza por uma carga tributária extremamente regressiva, que aumenta a desigualdade social, e por um gasto público primário extremamente progressivo, que reduz a desigualdade social, ainda que possa ser melhorado. Um estudo do IPEA (2011) analisa em mais detalhes esses diferentes estágios da distribuição da renda. Os autores decompõem o índice de Gini em 5 partes referentes a i) renda de mercado; ii) renda após benefícios sociais como aposentadoria, pensões, auxílios, bolsas, seguro desemprego e outros; iii) renda após impostos diretos: imposto de renda, contribuições previdenciárias, IPTU, IPVA e outros; iv) renda após impostos indiretos (ICMS, IPI, PIS-COFINS E CIDE) e a v) desigualdade medida pela imputação de valor aos gastos de saúde e educação que podem ser considerados benefícios em espécie. O índice de Gini em cada uma dessas etapas é apresentado no gráfico IV.4.

Esse gráfico mostra que a carga tributária no Brasil, a passagem do 2º para o 4º estágio, concentra mais renda com os impostos indiretos (3º para 4ª) do que distribui com impostos diretos (2º para 3º). Além disso, os dados apontam uma grande redução das desigualdades após as transferências de renda (1º para 2º) e, principalmente, após o gasto com saúde e educação (4º para 5º) que atende principalmente a parcela mais pobre da população. É importante notar que, no Brasil, há, ao contrário de grande parte dos países em desenvolvimento e de poucos países com grande população, um sistema universal de saúde e um sistema universal de educação básica. Obviamente, há ainda um grande espaço para ampliação da qualidade desses serviços, o que requer a combinação de mais recursos e de mais mecanismos de gestão e controle social. Nesse sentido, a proposta que será apresentada, de colocar os investimentos sociais como motor do processo de desenvolvimento, propõe justamente reorientar o Estado para garantir a ampliação da qualidade na prestação desses serviços à população.

Outra linha importante de estudo sobre a redução da desigualdade decorrente da política fiscal é apresentada em "Fases da Desigualdade no Brasil" (Campello, 2017), que procura avaliar os avanços das camadas mais baixas em termos de acesso —ou o não acesso— à água, saneamento, energia, educação, saúde, moradia e bens de consumo como geladeira, telefone, dentre outros. Para a redução da desigualdade, os autores mediram os efeitos sobre os 5% e os 20% mais pobres da sociedade brasileira e captaram os ganhos relativos dessa camada mais pobre, indicando outra face importante da redução da desigualdade. Ainda assim, como os autores apontam, há um longo caminho para continuar esse processo de inclusão e redução de parte importante das desigualdades nas periferias dos centros metropolitanos, no campo e no interior do Brasil.

Gráfico IV.4
Índice de Gini após atuação da política fiscal em 2009



Fonte: IBGE/POF. IPEA (2011). Elaboração própria.

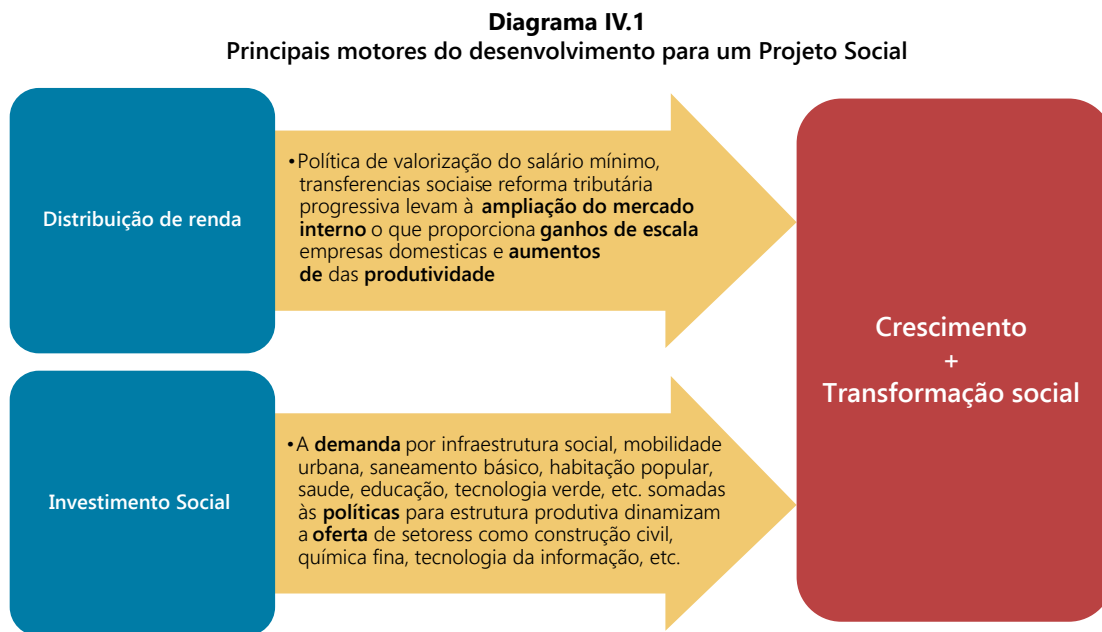
Portanto, podemos afirmar que a política fiscal no Brasil tem um papel central na redução da desigualdade social, não pela arrecadação, que tem um efeito regressivo, mas principalmente pelos gastos públicos, em especial, as transferências de renda e a oferta de serviços públicos gratuitos, incluindo além de educação e saúde, o acesso à água, luz, etc. No Brasil, o que se observa é que o sistema tributário é extremamente regressivo, contribuindo para uma concentração da renda, enquanto o sistema de transferências e de serviços públicos universais permitem o maior impacto de redistribuição de renda da América Latina.

Contudo, como será discutido abaixo, a Emenda Constitucional 95/2016 (EC95) impôs a cláusula que impede o crescimento real das despesas primárias por 20 anos, passíveis de serem revisados na metade do período, tende a comprometer essa função da política fiscal, o que deve agravar o quadro de desigualdade social no Brasil, impedir a atuação da política fiscal no sentido de ampliar os investimentos públicos e, supondo algum nível de crescimento do PIB nos próximos 10 e 20 anos, irá reduzir os gastos públicos como proporção do PIB. Esse novo cenário pode nos distanciar ainda mais do padrão distributivo da política fiscal dos países da OCDE e nos aproximar do padrão dos países da América Central.

B. Os pilares de um projeto social de desenvolvimento

Para garantir a sustentabilidade do crescimento com transformação estrutural é necessário garantir um estímulo contínuo ao investimento que é a ligação entre o presente e o futuro. Para isto, é preciso um mecanismo de coordenação e liderança do investimento que no Brasil e em grande parte do mundo sempre foi liderado pelo Estado. Faz-se necessário pensar um modelo econômico que descreva a lógica de crescimento da economia brasileira de longo prazo, definindo as áreas estratégicas de forma a coordenar as ações do setor privado. Qualquer projeto de desenvolvimento será fruto de uma interação entre o setor público e o setor privado, mas no Brasil, é preciso evitar o tipo de captura ocorrido em outros momentos históricos em que o desenvolvimento social foi colocado em segundo plano. O que se propõe aqui é inverter a lógica e colocar o desenvolvimento social como uma das frentes de expansão da economia brasileira.

A partir da ideia de frentes de expansão, é possível pensar uma nova lógica de operação da economia brasileira no longo prazo que garanta simultaneamente dinamismo econômico e transformação social. Para essa estratégia de desenvolvimento, a atuação pública deve garantir dinamismo a dois motores essenciais do crescimento econômico, ou frentes de expansão da economia brasileira: a distribuição de renda e a oferta de infraestrutura social e urbana. Isso não significa negligenciar outros motores do crescimento, como aqueles apontados por Bielschowsky (2014), mas reforçar a atuação do Estado e as políticas públicas nesses importantes eixos do desenvolvimento, conforme esquematizado no diagrama IV.1.



Fonte: Rossi e outros (2018).

O intuito da requalificação do debate sobre as frentes de expansão da economia brasileira é, sobretudo, discutir o sentido do desenvolvimento econômico e tecnológico do sistema industrial brasileiro, não só visando recuperar sua competitividade, como também garantir que os frutos do progresso econômico sejam realmente revertidos na melhoria da vida cotidiana da população brasileira.

1º Motor: a distribuição de renda

A redistribuição da renda é o primeiro “motor” do crescimento dessa proposta de desenvolvimento, uma vez que a ampliação da renda das famílias fomenta o mercado interno de consumo, o que pode induzir os investimentos privados na ampliação da produção e impulsionar a geração de emprego e renda. Esse mecanismo pode ser transformado em um círculo virtuoso, gerando mais consumo, investimento e renda.

A constituição de um mercado de consumo de massas foi uma estratégia econômica deliberada e foi explicitada nos planos plurianuais (PPA) elaborados ao longo do governo Lula (Bielschowsky, 2014). Segundo Carvalho e Rugitsky (2015), a aceleração do crescimento brasileiro a partir de 2004 teve contribuição crucial do processo redistributivo, assim como o papel do crédito, que reforça o elo entre redistribuição e consumo⁶. Esse fato decorre de uma aceleração do circuito da renda

⁶ Como destacam Mello e Rossi (2018, p. 246) e também o capítulo III (Rugitsky), o modelo virtuoso de crescimento puxado pela demanda interna apresentou contradições e problemas estruturais, cujos efeitos foram evidenciados a partir da crise internacional mas, principalmente, a partir de 2011. Em particular, nota-se que o modelo de crescimento não logrou modernizar a estrutura produtiva de forma a sustentar as transformações do lado da demanda e a incluir a mão de obra em setores de maior produtividade.

impulsionada pela transferência de recursos para uma parcela mais pobre da população, que tem uma propensão a consumir maior do que a média. Ao longo do processo de inclusão no mercado consumidor, a ampliação da demanda gera aumento do volume de vendas, o que pode proporcionar aumento de escala das empresas domésticas, aumentos de produtividade e crescimento econômico. Como será discutido abaixo, para que isso se consolide, é importante que parte substantiva do aumento da demanda seja atendida pela produção doméstica.

Como observado nos governos Lula e Dilma, as políticas de aumento de salário mínimo, somadas às políticas de transferência da seguridade social e dos programas de combate à pobreza extrema são fundamentais para melhora relativa na renda da parcela mais pobre da população. Temos no Brasil hoje um Estado de Bem-Estar Social, ainda não totalmente consolidado, que conta com importantes mecanismos de transferência de renda. Silveira e Passos (2017) apontam que dentre os benefícios sociais, alguns possuem um efeito muito progressivo sobre a renda final das famílias brasileiras, como é o caso do Bolsa Família, do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), mas que são compensados pela regressividade de outros benefícios, como o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Assim, ainda há espaço para aumentar a progressividade das transferências sociais.

No entanto, também é preciso alterar a estrutura que reproduz a desigualdade no Brasil, como a carga tributária, que reforça e institucionaliza a forte concentração de renda e riqueza. Portanto, uma reforma tributária é imprescindível para amplificar os efeitos redistributivos da política fiscal e reduzir a desigualdade social.

Além disso, a melhoria na distribuição de renda também depende da existência de um mercado de trabalho dinâmico, apoiado em uma estrutura produtiva diversificada, que propicie oportunidades de empregos de qualidade para trabalhadores dos diferentes níveis de qualificação e que se beneficie desse aumento do poder de compra da população. Somente o comprometimento com um projeto que diversifique a estrutura produtiva e aumente o seu grau de complexidade tecnológica poderá fazer frente ao desafio de reestruturar o mercado de trabalho no Brasil.

Como já discutido por Furtado (1983), é possível também repensar a articulação dos padrões de consumo com outros aspectos do desenvolvimento econômico, incentivando formas coletivas de consumo. A proposta aqui não é uma avaliação moral do aumento do consumo de bens que sempre estiveram acessíveis às classes mais abastadas, como o automóvel ou mesmo outros bens de consumo duráveis. O que se propõe, em linha com um padrão de consumo mais sustentável é a ampliação da oferta de serviços públicos universais, que atendam com qualidade a maioria das classes sociais, de forma a torná-los uma alternativa mais atrativa a toda a população. Em especial, essa proposta não apenas tem a capacidade de ampliar o consumo coletivo, como pode coadunar-se com políticas voltadas para a economia local e regional, alterando a cesta de consumo da população, promovendo o desenvolvimento local e regional.

Dessa forma, a consolidação de um forte mercado interno de consumo por meio da distribuição de renda deve ser acompanhada por uma discussão em torno da qualidade do consumo, tanto de bens privados quanto de bens públicos. Segundo Medeiros (2015), no ciclo distributivo recente, apesar da difusão de padrões de consumo privado, persistiu a precariedade do acesso de uma parte da população aos bens e serviços sociais básicos como moradia, transportes, saúde e educação, o que nos remete ao segundo motor do desenvolvimento⁷.

⁷ "... a crescente homogeneização nos padrões de consumo, por meio da difusão da posse dos bens, ocorrida no país na última década entra em contraste com a elevada precariedade das condições de habitação, que ainda o distinguem. Esta resulta do alto custo das moradias que apresentam infraestrutura adequada —derivado da renda do solo urbano e os custos de construção—, em face do poder de compra dos rendimentos da massa trabalhadora. Além disso, a progressiva privatização nos transportes (expansão do transporte privado alternativo e uso do automóvel ou da motocicleta) —ao mesmo tempo que as tarifas do transporte urbano se elevam— tem impacto importante sobre o custo de vida e o salário real. Deste modo, a insuficiência da oferta do SUS e a privatização da assistência à saúde têm embutido nos gastos com os planos de saúde o excedente de renda das famílias que atingem patamar intermediário de renda. A partir deste nível de renda, os gastos com a educação privada assumem um crescente peso" (Medeiros, 2015, p. 75).

2º Motor: o investimento social

Como discutido acima, o investimento público apresenta um forte componente de *crowding in* e, dentro de um projeto que tenha por base a redução das desigualdades, o investimento social pode ser outro importante “motor” do crescimento. Esses investimentos podem ter um enorme efeito dinâmico de curto prazo por meio dos multiplicadores de gasto e da geração de empregos, sendo, portanto, um vetor de saída para a atual crise econômica. Mas também têm amplos efeitos positivos sobre o crescimento econômico no longo prazo, por meio da melhora da qualidade de vida das pessoas, da produtividade do sistema e de uma redistribuição de renda e riqueza. São trabalhadores que demoram menos tempo para ir e voltar do trabalho, com serviços de transporte de maior qualidade. Trata-se de uma força de trabalho com mais saúde, mais educação, mais lazer e mais cultura, decorrentes de uma maior oferta de serviços sociais⁸.

Como mostra Castro (2013), os investimentos sociais têm impactos positivos tanto para a redução da desigualdade quanto para o crescimento econômico e a geração de emprego. Segundo o IPEA (2010), um incremento de 1% do PIB nos gastos com educação e saúde, por exemplo, gera por meio do efeito multiplicador um crescimento do PIB de 1,85% e 1,70%, respectivamente. Ademais, o gasto social reduz a desigualdade da renda: um aumento de 1% do PIB nos gastos com Saúde Pública e no programa Bolsa Família reduz a desigualdade, medida pelo índice de Gini, em -1,50% e -2,20%, respectivamente⁹. Nesse sentido, o investimento social não deve ser tratado como um fardo para as contas públicas. Combinado aos demais instrumentos de política econômica, ele pode ser importante mecanismo de sustentação do crescimento, garantindo inclusive a ampliação das suas fontes de financiamento.

No caso da Educação, além das conhecidas insuficiências ligadas ao ensino e ao aprendizado, destaca-se a inadequação física das escolas¹⁰. Da mesma forma, a área da saúde também pode ser campo promissor do investimento público e de políticas setoriais, uma vez que diversos segmentos da população não têm acesso adequado aos serviços de saúde. O setor também se destaca por seus encadeamentos produtivos em torno do “Complexo Industrial da Saúde”¹¹.

A mobilidade urbana¹², habitação¹³ e saneamento básico¹⁴ devem contar com políticas nacionais expressivas, baseadas na cooperação dos entes federativos e portadora de recursos financeiros na magnitude dos problemas que se acumularam desde a década de 1950, em decorrência da rápida urbanização do país.

Nesses setores, há uma ampla oportunidade de desenvolvimento tecnológico e produtivo. E esses investimentos sociais podem e devem estar articulados com políticas ambientais sustentáveis, para que se privilegiem alternativas como, por exemplo, a tecnologia verde, a energia limpa, a matriz de transportes não poluente e os sistemas mais avançados de reciclagem de saneamento.

Nas diretrizes de um projeto de desenvolvimento, deve-se ter em conta ainda os impactos territoriais de tal projeto, seja no que diz respeito à localização espacial dos investimentos, com

⁸ Acrescenta-se a esses fatores a importância da oferta pública de serviços sociais básicos para a geração de empregos de qualidade, diante dos impactos no mercado de trabalho da atual fase de desenvolvimento industrial ainda mais poupadora de mão de obra. Apesar da importância do setor industrial em termos de desenvolvimento tecnológico e produtivo, é possível prever, num futuro próximo, um forte declínio do seu potencial de geração de emprego para grande parte da população.

⁹ Simulações baseadas no ano de 2006 (IPEA, 2010).

¹⁰ Soares Neto *et. al.* (2013) propõem uma escala para analisar a infraestrutura das mais de 194 mil unidades de ensino básico no Brasil, públicas e privadas: elementar, básica, adequada e avançada, de acordo com a qualidade da infraestrutura. Concluem que somente 0,6% das unidades de ensino possuem infraestrutura “avançada”, com recursos como laboratório de ciências e dependências que atendam estudantes com necessidades especiais. Na posição oposta, 44% das instituições de educação básica foram classificadas na categoria “elementar”.

¹¹ Para mais detalhes, ver Gadelha (2003 e 2016).

¹² Ao contrário da experiência internacional, inclusive de países subdesenvolvidos, as metrópoles brasileiras não dispõem de sistemas completos de alta capacidade, como metrô e trens metropolitanos (Fagnani, 2017).

¹³ Da mesma forma, note-se que 83,4% do déficit habitacional existente no País em 2013 diziam respeito às famílias com rendimento mensal *per capita* igual ou abaixo de três salários mínimos (Fundação João Pinheiro, 2016, p. 35).

¹⁴ Em 2011, cerca de 40% da população total não tinha acesso adequado ao abastecimento de água; 60% não tinha domicílios com esgotamento sanitário satisfatório; e 40% não dispunha de manejo de resíduos sólidos urbanos (Heller, 2013).

foco na redução das desigualdades regionais, seja no que tange aos impactos da estratégia de desenvolvimento no cotidiano das cidades, que é onde a população vivencia seu dia a dia. A qualidade de vida nos grandes centros urbanos, onde vive a maior parte da população, é afetada diretamente pela estratégia de desenvolvimento econômico, por exemplo: por meio dos impactos dessa sobre a mobilidade urbana, que envolve o tráfego e o tempo dos deslocamentos; no preço da terra e dos imóveis, que afetam diretamente nos gastos com moradia e podem piorar as condições de acesso a esse bem fundamental para a qualidade de vida; na piora da já elevada concentração da riqueza.

Antes disso, porém, é necessário destacar dois desafios para a implementação de um projeto social e estabelecer as bases da política econômica, industrial e macroeconômica necessárias a viabilizar esse projeto.

C. Transformar a estrutura produtiva a partir de “missões”

Diante do cenário descrito acima, cabe ao Estado o papel de ser indutor e empreendedor para possibilitar a transformação estrutural com maior igualdade. O ambiente de maior concorrência internacional e de acirramento da corrida tecnológica impõe desafios ainda maiores à atuação do Estado. Como ressalta Mazzucato (2016), os mercados não são criados a partir do nada, mas são resultados das interações entre os diferentes atores da economia, operando nos setores público e privado. Sendo assim, as políticas públicas não devem e nem podem se limitar a consertar supostas “falhas do mercado” ou se limitar a reduzir o risco do setor privado, mas deve co-criar e modelar ativamente os mercados.

Diante desse cenário, é necessário rediscutir o tema e pensar novas formas de conduzir políticas para o setor industrial. O que propomos aqui está em linha com que outros autores têm apresentado, como Gadelha (2016), que propõe “uma nova concepção da política industrial brasileira à luz do contexto social e econômico do país, da experiência histórica das políticas implementadas recentemente, das características da base produtiva implantada e do movimento de profundas mudanças na competição capitalista internacional” (p. 248).

Evidentemente que alguns setores considerados estratégicos para a dinâmica econômica e tecnológica do país continuarão a ser alvo de políticas de apoio à inovação e incremento da produtividade. No entanto, o que se propõe aqui é uma nova forma de orientação das políticas voltadas para o setor produtivo, adaptada a partir da ideia de “política orientada por missões” discutida em Mazzucato e Penna (2015 e 2016), entre outros. Isto é, a construção dessas políticas deve estar voltada para resolução de problemas concretos e de longa data da sociedade brasileira, com objetivo social bem definido. O Estado deve organizar a sua atuação por um propósito público, para receber e gerenciar os processos inovativos e de tomada de risco que as transformações estruturais exigem. Como ressalta Gadelha (2016, pp. 250-1): “a atividade industrial deixa de ser um fim em si mesmo da política industrial, passando a ser orientada como um vetor essencial e incontornável de uma estratégia vinculada aos grandes problemas nacionais”.

Muito dessa proposta também pode ser remetida ao espírito original da SUDENE, tal qual apresentado na Operação Nordeste por Celso Furtado (Furtado, 2000). Já se apresentava na concepção da política de desenvolvimento regional de Furtado, a ideia da transformação produtiva atrelada ao desenvolvimento social como forma de resolução de problemas concretos. O sentido é, sobretudo, o de transformar a política produtiva e tecnológica em um eixo de integração e coesão das diversas políticas setoriais e regionais, a fim de se unificar as diretrizes de atuação, as instâncias hierárquicas e os recursos disponibilizados.

A existência de um setor industrial forte e diversificado, capaz de criar bons empregos, inovações tecnológicas e demandar serviços de alto valor agregado é condição fundamental para o desenvolvimento de um país continental e populoso como o Brasil. Apesar disso, o conceito de industrialização, processo transformador das relações sociais e modernizador dos modos de produção, não dá conta dos desafios de um projeto de desenvolvimento que busque uma transformação social substantiva com redução das desigualdades e melhorias sociais. A busca pela transformação produtiva não pode se contrapor com as diversidades regionais, com a crise das cidades, com os desafios relacionados à preservação do meio ambiente e com a crise de sociabilidade do capitalismo moderno.

Além disso, como discutido acima, o cenário internacional é propício para repensar a política industrial especialmente após a crise de 2008, quando se presenciou uma redução no ritmo de crescimento do comércio mundial, acompanhada pelo ressurgimento de políticas industriais de grande porte nas economias mais industrializadas e particularmente nos demais países dos BRICS. Da mesma forma, o recrudescimento recente de políticas comerciais de cunho protecionista aponta para um cenário em que as estratégias de desenvolvimento produtivo nacionais irão adquirir cada vez mais importância.

A proposta, portanto, é a formação de eixos de atuação das políticas para o setor produtivo voltados para missões orientadas à solução de problemas históricos da sociedade brasileira articulados com o motor de crescimento “Investimento Social” desenvolvido na seção A desse capítulo. Não se trata de reinventar a política industrial e outras políticas para o setor produtivo, mas repensar a tradicional concepção de política industrial como política voltada para a promoção de setores, empresas e tecnologias tidas como chave para a modernização das forças produtivas.

A articulação de uma ampla política orientada pela demanda possibilita reconstruir a estrutura de oferta brasileira e fornecer meios para sua modernização. Colocando em exemplos práticos, podem-se sugerir eixos das políticas públicas em torno dos seguintes setores¹⁵: mobilidade urbana, saneamento básico, tecnologia verde, habitação popular, produção de alimentos, saúde —em particular a cadeia produtiva em torno do Sistema Único de Saúde (SUS)— e a educação, além de outros eixos voltados para as especificidades regionais como desenvolvimento das atividades agropecuárias do semiárido, desenvolvimento sustentável da Amazônia (incluindo a expansão do mapeamento do genoma da região amazônica), entre outros a serem elencados.

No caso do setor de saúde, por exemplo, movimenta-se o que Gadelha (2003) conceitua de complexo industrial da saúde, onde setores prestadores de serviço, como hospitais, ambulatórios, serviços de diagnósticos e tratamentos, se articulam com dois principais setores industriais: i) a indústria de base química e biotecnológica que fornece fármacos, medicamentos, vacinas, hemoderivados, reagentes para diagnósticos, e equipamentos e ii) as indústrias de base mecânica, eletrônica e de materiais, que fornecem equipamentos mecânicos e eletrônicos, próteses e órteses e materiais de consumo.

No eixo de saneamento, também ocorrem encadeamentos produtivos importantes a partir dos investimentos sociais. Além de consideráveis efeitos multiplicadores de emprego, o investimento em saneamento possui fortes encadeamentos diretos e indiretos com materiais elétricos, química e serviços de informação (Hiratuka e outros, 2008). Considerando o fornecimento de água e esgoto, temos grupos tecnológicos que envolvem o fornecimento de bens e serviços em torno de bombeamento, processos físicos e químicos de tratamento, recuperação e reuso da água, controle de odores e disposição de lodos, todos com forte potencial demandante de novas tecnologias. A tendência tecnológica é que, em médio prazo, tenhamos cada vez mais estações de tratamento envolvendo sistemas automatizados, bioprocessos e biofiltros, biorreatores com membranas e tecnologias voltadas à reutilização dos lodos.

¹⁵ Gadelha (2016) propõe, também não de forma exaustiva as seguintes áreas: 1) Infraestrutura e mobilidade; 2) Sustentabilidade, energia e recursos hídricos; 3) Áreas sociais e geopolíticas críticas: saúde, educação e defesa; 4) Complexo agroindustrial e alimentos.

Logo o investimento no fornecimento da infraestrutura de saneamento pode estar diretamente ligado com o desenvolvimento de tecnologias. Com isso se contemplaria não só a melhoria da qualidade de vida da população como também uma política de capacitação da indústria brasileira em torno de uma série de tecnologias chaves dentro da indústria 4.0. Dessa forma, entende-se que é possível realizar política produtiva e tecnológica por meio do fomento da demanda interna de insumos tecnológicos ligados às atividades envolvidas no fornecimento de infraestrutura social.

Diagrama IV.2
Articulação entre demandas sociais, políticas públicas e diversificação produtiva



Fonte: Elaboração própria.

O foco em problemas historicamente conhecidos da sociedade brasileira permite ainda utilizar a estrutura institucional já existente, como Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o sistema de universidades públicas que, em geral, já são polos regionais importantes para a execução da política tecnológica e de inovação. A aplicação de tecnologias desenvolvidas localmente em larga escala teria também a capacidade de ampliar os processos de transferência tecnológica entre instituições públicas e privadas, melhorando a competitividade do setor privado brasileiro em nichos tecnológicos desenvolvidos a partir das missões orientadas à solução de problemas da própria sociedade.

Essa forma de pensar a política industrial é adequada à superação da longa crise estrutural em que se encontra a indústria brasileira, que ampliou o imenso hiato tecnológico da indústria nacional frente aos padrões de competitividade dos países desenvolvidos. Com essa nova orientação, um dos eixos centrais da política industrial e tecnológica passa a estar atrelada à ampliação do estoque de bens e serviços públicos funcionais à melhoria do bem-estar social da população. Nesse contexto, a intensificação tecnológica dos serviços públicos e de soluções para o desenvolvimento regional torna possível a aplicação de políticas para o fortalecimento de sistemas setoriais de inovação atrelados à modernização dos bens e serviços públicos. Para isso é necessário, como destacam Lemos e outros (2015) um enfoque territorial, pois esse utiliza a análise conjunta das dimensões econômica, social, cultural, ambiental e político-institucional. Como destacam os autores, “é no espaço que essas dimensões convergem e mostram-se claramente inseparáveis” (Lemos e outros, 2015, p. 22).

Uma política com tal recorte se colocaria mais próxima da realidade da estrutura produtiva nacional, servindo para criar uma demanda por bens e serviços com maior intensidade tecnológica incorporada em bens públicos. Como destacado em Lemos e outros (2015, p. 17), é necessário construir políticas contextualizadas, inspiradas no que os autores chamam de “socioecossistemas”

regionais de forma a integrar atividades, atores, recursos, saberes e fazeres locais decisivos para o desenvolvimento de cada região, de forma a realizar transformações e evitar distorções que contribuem para reforçar exclusões, dependências e desigualdades.

Tal desenho de política de desenvolvimento produtivo deve ser integrada a um conjunto fragmentado de outras políticas de desenvolvimento regional, em uma política de desenvolvimento econômico, industrial e tecnológico, articulada em nível federal. Esta articulação serviria para criar um direcionamento na infraestrutura de desenvolvimento regional ampliada ao longo dos anos 2000, como a estratégia nacional de expansão dos Institutos Técnicos Federais, novos campi de universidades federais no interior do Brasil e as unidades regionais da Embrapa e outros centros de pesquisa.

Assim, será possível criar condições para a promoção de empresas nacionais em setores dinâmicos do ponto de vista tecnológico, porém com diferenças significativas sobre a forma de execução das políticas e cobrança dos atores envolvidos. A proposta se dirige muito mais à mudança da lógica das políticas pelo lado da demanda, sobretudo no sentido de fornecer maior coesão às políticas para o desenvolvimento produtivo.

D. Os desafios

1. Desafio: restrição externa

O capítulo X (Biancarelli) discute em mais detalhes as condições particulares da restrição externa no Brasil recente, mas aos propósitos deste capítulo, vale destacar que a restrição externa ao crescimento é sempre um imperativo para qualquer país que não for o emissor da moeda internacional. Essa restrição se manifesta de diversas formas, mas se materializa em uma contração da taxa de crescimento decorrente de limitações no financiamento do Balanço de Pagamentos. Na sua forma estática, a restrição se apresenta em dificuldades no balanço de pagamentos que obriga a uma contração da renda interna de forma a conter as importações. Na versão dinâmica, apresentada por Prebisch (1949) e posteriormente formalizada por McCombie e Thirwall (1994) está associada ao diferencial de elasticidades das importações e exportações, mesmo quando incluída a possibilidade de fluxos de capital. Portanto, o primeiro desafio que historicamente se colocou como entrave e como alavanca ao desenvolvimento brasileiro é o da restrição externa, e a sua superação passa, entre outras coisas, por uma diversificação da estrutura produtiva.

Nesse contexto, há dois aspectos relevantes que apontam para a possibilidade de redução da restrição externa enquanto escassez de divisas e problemas frequentes de balanço de pagamentos. O primeiro diz respeito à natureza da vulnerabilidade externa brasileira, que muda de patamar ao longo dos anos 2000. Como mostrado por Biancarelli e outros (2017) e no capítulo X (Biancarelli), diferentemente de outros períodos históricos, o aumento dos passivos externos brasileiros, especialmente públicos, foi composto por ativos denominados em moeda nacional negociados em mercados domésticos. Por outro lado, houve um grande acúmulo de reservas internacionais. Nesse contexto, nos momentos de desvalorização cambial, uma parte expressiva dos passivos externos se reduz quando medidos em dólar, assim como dívida pública líquida em proporção do PIB¹⁶. Isso porque o governo é credor líquido externo e a acumulação de reservas cambiais garante mais autonomia para condução de um projeto de desenvolvimento soberano.

Cabe destacar que, no contexto da globalização financeira e forte abertura da conta de capitais no Brasil, essa vulnerabilidade mudou de natureza e expressa-se principalmente no "curto prazismo" dos fluxos financeiros e nos movimentos da taxa de câmbio, que não apenas reproduzem a instabilidade dos fluxos de capitais, mas também as tendências de médio prazo decorrentes dos movimentos especulativos

¹⁶ É importante observar que as operações de *swaps* cambiais do Banco Central em 2013, aumentaram a exposição cambial do governo à moeda americana, o que reduziu o efeito de ganho patrimonial na desvalorização da moeda brasileira em relação ao dólar. No entanto, ainda que negociem a variação do dólar, os *swaps* cambiais são liquidados em moeda nacional.

(Rossi, 2016). Nesse contexto, para um projeto soberano de desenvolvimento, é necessário regular o mercado de câmbio, em particular o mercado de derivativos de câmbio¹⁷, e instituir de controles sobre determinados fluxos de capitais, inibindo a volatilidade excessiva dos capitais de curto prazo. Para isso, os instrumentos tributários têm lugar importante, assim como medidas de caráter regulatório que limitem a abertura e exposição financeira. Ainda assim, isso não significa superação da barreira clássica do desenvolvimento, expressa nas diferentes elasticidades renda de importação e exportação, mas apenas uma oportunidade histórica na qual a restrição externa pode não operar como no passado.

O segundo aspecto relevante refere-se à adequação de um modelo distributivo com a diversificação da estrutura produtiva. A ampliação do mercado interno a partir dos dois motores do crescimento permite a diversificação da estrutura produtiva e a ampliação da escala das empresas, o que pode recuperar cadeias produtivas e amenizar problemas decorrentes de uma especialização regressiva conforme apontados na literatura clássica sobre desenvolvimento.

Portanto, para que esses efeitos positivos ocorram, o impulso de demanda precisa ser atendido majoritariamente pela produção doméstica. Para isso, é preciso uma combinação de política industrial e macroeconômica, com taxa de juros e de câmbio que permitam a nossos produtores competirem com seus congêneres estrangeiros, assim como aprimorar o tratamento tributário de modo a melhorar a competitividade dos produtos nacionais frente aos importados. Ou seja, a demanda interna por bens industriais pode proporcionar a diversificação produtiva necessária para amenizar a restrição externa, desde que a política econômica crie condições adequadas para o desenvolvimento da produção nacional. Para isso, são necessárias políticas cambiais, comerciais, de crédito e políticas de conteúdo local que maximizem os efeitos dinâmicos do mercado interno. Por meio de políticas ativas, será possível também amenizar a especialização em produtos primários.

A taxa de câmbio, discutida no capítulo VIII (Mello, De Conti e Rossi) é um preço que afeta a vida de todo brasileiro. Seus movimentos podem aumentar ou diminuir a inflação, favorecer alguns setores econômicos em detrimento de outros, melhorar ou piorar o poder de compra da população, afetar as contas públicas, o setor financeiro privado, dentre outros impactos possíveis. A redução do padrão de volatilidade da taxa é possível e a experiência do governo Dilma com a política cambial mostra isso, especialmente no segundo semestre de 2012. Nesse contexto, a política cambial tem a importante função de neutralizar distorções provocadas pelo setor financeiro, reduzir a volatilidade da taxa de câmbio e fazer com que esse preço estratégico acompanhe as necessidades da economia brasileira. É necessário um regime de flutuação administrada, com uma política cambial ativa, mas sem metas específicas para a taxa de câmbio.

Finalmente, a condução da política monetária deve incorporar a natureza diversa da inflação brasileira. A natureza de inflação de custos e de conflito distributivo, discutida em maior profundidade no capítulo XI (Summa), decorrente de choques de preços agrícolas e cambiais ou pressão de setores não tradeables em momentos de maior aquecimento do mercado de trabalho deve ser enfrentada com instrumentos próprios para combater aumentos de preços gerais e localizados, que podem ter diferentes origens e contaminar a continuidade do crescimento com inflação baixa. Dessa forma, não será necessário elevar a taxa de juros (e valorizar a taxa de câmbio) toda vez que alguma pressão inflacionária se faça presente.

Nessa consolidação do mercado interno, os investimentos na infraestrutura produtiva (transportes, logística, energia) e em educação e qualificação da mão-de-obra também são fundamentais para a competitividade da produção doméstica, e devem ter atenção especial num projeto de desenvolvimento que busque equacionar as fontes de financiamento e crie o arcabouço institucional adequado, tanto por meio dos investimentos públicos quanto por concessões ou outras formas de parcerias público-privadas.

¹⁷ O mercado de derivativos de câmbio negocia as variações do preço do dólar em real e tem grande influência sobre a formação da taxa de câmbio do real com o dólar (Rossi, 2016).

2. Desafio: financiamento do desenvolvimento

A discussão dos mecanismos de financiamento do Estado para concretizar o projeto social de desenvolvimento deve, em primeiro lugar, desmistificar certo senso comum acerca das finanças públicas e destacar o importante papel dos gastos sociais no crescimento econômico, como já destacado anteriormente, e na redução da desigualdade social. Sendo assim, o primeiro desafio que se deve enfrentar no âmbito do financiamento é a reestruturação do sistema tributário e não o corte sistemático dos gastos públicos, como foi instituído pela Emenda Constitucional 95 (EC 95). Um novo sistema tributário, que recomponha a capacidade fiscal perdida nos últimos anos e, ao mesmo tempo, melhore a distribuição de renda e simplifique os mecanismos de cobrança, tem um potencial enorme para sustentar um novo projeto social de desenvolvimento.

Essa reforma deve estar no centro de um projeto de desenvolvimento inclusivo, pois ela potencializa os vetores de desenvolvimento em, pelo menos, dois aspectos: i) na promoção da distribuição de renda, o que estimula o mercado interno e ii) no financiamento do investimento social, outro vetor dinâmico do desenvolvimento social. Nesse contexto, a reforma tributária é uma ferramenta indispensável para aumentar o impacto distributivo da política fiscal, apesar das tentativas de reforma tributária que esbarraram em resistências políticas.

Visando ampliar os gastos sociais redistributivos, assim como os gastos em investimento que geram emprego e melhorias estruturais, é fundamental também apontar quais são os principais gastos que aumentam a concentração de renda e geram pouco impacto no crescimento e na renda. A redução dos gastos com juros devem ser uma prioridade no âmbito do financiamento, por meio de mudanças na forma de condução e na institucionalidade da política monetária. Além disso, a revisão dos chamados “gastos tributários”, composto por isenções e desonerações, deve ser feita à luz dos princípios de maior benefício social e econômico. Finalmente, cabe também o combate a certos privilégios ainda observados em instâncias públicas, como o caso notório de auxílio-moradia de forma irrestrita no judiciário e legislativo e de fortes distorções salariais e diferentes poder de barganha entre o funcionalismo público. Esses e outros efeitos regressivos dos gastos públicos devem ser avaliados de forma a amplificar o efeito agregado de redução de desigualdades ou de potencializar o crescimento econômico.

Desta forma, é necessário, em linha com o debate internacional¹⁸, abrir um debate sobre a adoção de regras fiscais mais flexíveis no curto prazo e com regras adicionais de sustentabilidade da dívida pública no médio e longo prazos. Este debate não influenciou o Brasil entre sua crise e 2018, ao contrário, recentemente, com a aprovação da EC 95, houve a constitucionalização do ajuste fiscal permanente no Brasil. A alteração nas regras fiscais é central para viabilizar o desafio de garantir o financiamento do projeto de desenvolvimento.

A proposta apresentada na EC 95, vai na contramão das melhores regras fiscais existentes hoje na economia mundial. Com a nova regra, foi constitucionalizada uma regra contracionista, uma vez que os gastos do governo federal crescerão sempre abaixo do Produto Interno Bruto (PIB), sem qualquer cláusula de escape, ou seja, sem qualquer possibilidade de mudança na condução da política, seja qual for a situação econômica nacional e mundial e seja qual for o governo eleito. Mesmo que o crescimento do PIB esteja fraco, o desemprego esteja alto e a renda das famílias e o lucro das empresas estejam em declínio, o Governo Federal não poderá, de forma alguma, contribuir para que a economia saia dessa situação, nos próximos 20 anos.

A flexibilidade e a capacidade de se adaptar às diferentes conjunturas são vitais para a condução exitosa de qualquer política econômica. De fato, é completamente irracional se gerir despesas independentemente do comportamento das receitas e do PIB. As previsões econômicas são muito falhas, não é possível saber ao certo o que vai acontecer com a economia brasileira ou mundial daqui a três ou cinco anos, quanto mais daqui a vinte anos.

¹⁸ Schaechter e outros (2012) Eyraud et. al (2018).

Um outro ponto importante da EC 95 é que a sua aprovação interferiu de forma direta num ténue balanço entre as responsabilidades fiscais e sociais. As propostas apresentadas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de contingenciamento automático diante de queda de arrecadação sempre encontraram como contraponto certas obrigações sociais presentes na Constituição. A aprovação da EC 95, alterou de forma decisiva esse contrapeso entre LRF e Constituição, em detrimento das responsabilidades sociais.

De acordo com Dweck e outros (2018), a EC 95 irá impor uma drástica redução da participação do Estado na economia, reduzindo substancialmente os recursos públicos para garantia dos direitos sociais, como saúde, educação, previdência e assistência social. Em Rossi e outros (2018), os diversos capítulos do livro apontam para os efeitos dos cortes de gastos sociais que ocorreram de 2015 a 2018 e que são responsáveis por retrocessos em diversas áreas, pela interrupção e reversão de conquistas recentes e por bloquear avanços substantivos. Esse livro mapeou esses retrocessos e os impactos futuros decorrentes da aprovação da EC 95 nas áreas de seguridade social, saúde, educação, moradia, meio ambiente, cultura, agricultura familiar e a questão agrária e direitos humanos.

Portanto, para se implantar um projeto como o que está sendo apresentado é imprescindível substituir as regras fiscais vigentes por uma regra mais próxima ao que tem sido adotado em outros países. As chamadas regras fiscais de segunda geração, que passaram a ser adotadas após a crise, têm como base alguns princípios fundamentais: i) reduzir a prociclicidade, para permitir que o governo atue na direção contrária a de famílias e empresas, em especial em momentos de recessão; ii) aumentar a flexibilidade, ao prever cláusulas de escape para situações atípicas, em especial baixo crescimento e alto desemprego; iii) ter capacidade de mudar política fiscal, de acordo com as conjunturas, e jamais deixá-la engessada por longos períodos; e iv) assegurar mecanismos de transparência que permitam à sociedade conhecer a situação fiscal e evitar tentativas de burlar as regras.

Por fim, duas questões são cruciais para a superação das restrições ao financiamento do projeto social de desenvolvimento: o papel dos bancos públicos e do sistema financeiro privado. Os bancos públicos, em particular, têm um papel fundamental na sustentação do investimento produtivo e social, um dos principais motores do desenvolvimento. A administração dos bancos públicos e as políticas de créditos em geral, que incluem o direcionamento do crédito privado, devem priorizar também os objetivos sociais da estratégia de desenvolvimento com base na ideia de política orientada por missões, voltada à resolução de problemas concretos e de longa data da sociedade brasileira.

Com relação aos mecanismos de financiamento privado dos investimentos, deve-se avançar no sentido de deixar o topo do ranking mundial das taxas reais de juros básicos e criar mecanismos institucionais para fomentar o desenvolvimento de um mercado de financiamento privado de longo prazo. Em particular, com a queda da taxa de juros, deve-se canalizar para os investimentos os recursos oriundos da reestruturação dos planos de negócios de diversos agentes econômicos, especialmente fundos de previdência privada e aberta, que hoje batem suas metas atuariais aplicando a quase totalidade dos seus recursos na dívida pública, que traz alta rentabilidade em prazos relativamente curtos e risco muito baixo. O volume enorme de recursos destes fundos, que superam em muito aqueles do BNDES, pode ser orientado ao horizonte de longo prazo e direcionado para financiar investimentos na infraestrutura social com garantias estatais.

E. Considerações finais

Ao longo do capítulo, procuramos demonstrar que é possível e necessário buscar um novo modelo de desenvolvimento onde a finalidade seja a melhora na vida das pessoas e que se reflita nos indicadores sociais, nas condições de trabalho, na distribuição da renda e da riqueza, na preservação ambiental e na melhoria dos indicadores de qualidade de vida nas cidades, em particular, nos grandes centros urbanos.

Nesse sentido, este capítulo procurou apresentar algumas características do padrão de crescimento do período de 2003 a 2014, que conseguiu, de forma inédita no Brasil, combinar crescimento com redução das desigualdades. Com base nessa análise, apontamos que é preciso colocar no centro de um novo modelo de desenvolvimento a redução da desigualdade de renda e aumento do investimento social, ambos fundamentais para acelerar o crescimento econômico de forma mais inclusiva. Além da maior justiça social e reparação histórica, a implementação de um projeto de desenvolvimento social tem enorme potencial de dinamizar a economia brasileira dada a enorme concentração de renda e a carência de infraestrutura social. Nesse sentido, há um potencial de décadas de investimentos sociais a serem executados para que esses possam atingir níveis adequados, e há um longo caminho redistributivo para que os níveis de desigualdade sejam aceitáveis.

Esse projeto de desenvolvimento pode se tornar ainda mais relevante em um cenário externo extremamente desafiador. Estamos hoje diante de uma indefinição do centro dinâmico da economia mundial. EUA e Ásia (China e seu entorno), parecem mais preocupados com questões internas, alterando a dinâmica das cadeias produtivas mundiais. Este cenário é marcado por uma acentuada concorrência global. Passamos também por uma continuidade da mudança tecnológica acelerada e poupadora de mão de obra. Possivelmente entraremos em uma nova fase de preços relativos, com o retorno da tendência declinante dos termos de trocas dos países periféricos. Finalmente, estamos diante de uma ameaça de redução da liquidez internacional, sujeita a instabilidades no sistema monetário internacional e às decisões do FED. Todos esses elementos amplificam o desafio da estratégia brasileira de desenvolvimento.

Portanto, a estratégia aqui apontada, além de fortalecer o mercado interno como motor central do desenvolvimento, também permite impulsionar a economia a partir do eixo de “investimento social”. Assim, será possível aumentar a demanda agregada, o que significa crescimento e emprego; corrigir mazelas crônicas na oferta de serviços públicos de boa qualidade; desenvolver a estrutura produtiva; e mitigar os efeitos do progresso técnico poupador de mão-de-obra nos setores industriais, dada a enorme demanda por pessoal em setores importantes de infraestrutura social e nos serviços subsequentes, em especial, saúde e educação, bem como na própria construção dos equipamentos.

A partir desses motores, propomos aqui uma nova forma de orientação das políticas voltadas para o setor produtivo, adaptada a partir da ideia de política orientada por missões. Em linha com outros estudos, apontamos a necessidade de repensar uma nova concepção da política industrial brasileira à luz do contexto social e econômico do país. Evidentemente que alguns setores considerados estratégicos para a dinâmica econômica e tecnológica do país continuarão a ser alvo de políticas de apoio à inovação e incremento da produtividade. No entanto, o que se precisa é de uma nova estratégia vinculada aos grandes problemas nacionais. A proposta, portanto, é a formação de eixos de atuação das políticas para o setor produtivo voltados para missões orientadas à solução de problemas históricos da sociedade brasileira articulados com o motor de crescimento de investimento social.

Não há dúvidas que haverá importantes desafios a esse projeto de desenvolvimento, como as condições para o financiamento dessa estratégia, a restrição externa ao crescimento diante de um novo cenário internacional e, em ambos, os condicionantes da política macroeconômica que podem impulsionar ou emperrar o processo de desenvolvimento. Apresentamos como essas questões precisam ser discutidas.

Ainda assim, é cada vez mais importante repensar o modelo de desenvolvimento e deixar de lado a falsa dicotomia entre a questão social e a questão econômica se quisermos garantir de fato uma mudança estrutural com igualdade na linha do que está sendo proposto pela CEPAL. A proposta apresenta um padrão de crescimento que tenha como missão enfrentar o desafio de fechar as lacunas estruturais para alcançar a igualdade com base no pleno exercício dos direitos, reduzir a estrutura de produção dual por meio de setores e atividades intensivos em conhecimento; e aumentar a resiliência para lidar com restrições e vulnerabilidades externas, como as mudanças climáticas e a instabilidade financeira. Ao colocar a distribuição de renda e a expansão da infraestrutura social como os objetivos do processo de desenvolvimento, procura-se propor uma agenda para coordenação das atividades inovativas e dos investimentos públicos e privados, amplificados pelos encadeamentos setoriais, em direção à redução das grandes desigualdades sociais, regionais e patrimoniais.

Bibliografia

- Biancarelli, A., R. Rosa e R. Verganhini (2017), "New Features of the Brazilian External Sector Since the Great Global Crisis", *The Brazilian Economy since the Great Financial Crisis of 2007/2008*, Philip Arestis, Carolina Troncoso Baltar e Daniela Magalhães Prates (orgs.), Springer International Publishing, págs. 101-129.
- Bielschowsky, R. (2014), "Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual", *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*, A. Calixtre, A. Biancarelli, A. e M. A. Cintra (orgs.), Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), págs. 195-225.
- Bielschowsky, R.; G. C. Squeff e L. F. Vasconcelos (2015), "Evolução dos investimentos nas três frentes de expansão da economia brasileira na década de 2000. *Texto para Discussão*, N° 2063, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Campello, T. (org.) (2017), "Fases da Desigualdade no Brasil. Um olhar sobre os que ficam para trás Agenda Igualdade, FLACSO e CLACSO" [on line], http://flacso.org.br/files/2017/11/fases_da_desigualdade_no_brasil.pdf.
- Carvalho, L. e F. Rugitsky (2015), "Growth and distribution in Brazil the 21st century: revisiting the wage-led versus profit-led debate", *Working Paper Series* N° 25, FEA-USP. Department of Economics.
- Castro, J. (2013), "Política social, distribuição de renda e crescimento econômico", *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda, e mercado de trabalho*, E. Fagnani e A. Fonseca (orgs.), São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2018), "Panorama Social de América Latina, 2017" (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, Chile [on line] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf.
- ____ (2017), "Panorama Social de América Latina, 2016" (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, Chile [on line] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567_es.pdf.
- ____ (2016), "La matriz de la desigualdad social en América Latina", Santiago, Chile [on line] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.
- ____ (2015), "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015: dilemas y espacios de políticas", Santiago, Chile [on line], http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/1/S1500053_es.pdf.
- ____ (2014), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, Chile, Trigésimo cuarto Período de Sesiones de la CEPAL.
- Dweck., E., F. G. Silveira e P. Rossi (2018), "Austeridade e desigualdade social no Brasil", *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*, P. Rossi e outros, São Paulo, Editora Autonomia Literária.
- Eyraud, L. e outros (2018), "Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability". *IMF Staff Discussion Note*, SDN/18/04, Abril.
- Fagnani, E. (2017), "Mobilidade urbana e subdesenvolvimento: soluções paliativas para problemas estruturais", *Texto para Discussão*, N° 302, Campinas, UNICAMP. Instituto de Economia [on line] <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3531&tp=a>.
- Fiori, J. L. (2012), "Desenvolvimentismo e "dependência" [on line] <https://outraspalavras.net/brasil/desenvolvimentismo-e-%E2%80%9Cdependencia%E2%80%9D/> [3 de setembro, 2018].
- Fundação João Pinheiro (2016), "Déficit habitacional no Brasil 2013-2014", Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações [on line] <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>.
- Furtado, Celso (2000), *Formação econômica do Brasil*, São Paulo, Publifolha, partes 2, 3, 4.
- ____ (1983), *O mito do desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Gadelha, C. A. G (2016), "Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais", *O futuro do desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho*, H. Lastres e outros (orgs.), Campinas, SP, UNICAMP.
- ____ (2003), "O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde", *Ciência & Saúde Coletiva*, vol.8, N° 2, págs. 521-35.

- Heller, L. (2013), "Saneamento básico: a dívida social crônica e persistente", *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*, E. Fagnani e A. Fonseca (orgs.), São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- Hiratuka, Célio e outros (2008), "Importância socioeconômica da cadeia de serviços de saneamento básico no Brasil", documento apresentado no Encontro da Anpec. [on line] [3 de setembro, 2018].
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2011), "Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social" *Comunicados do IPEA*, Nº 92, Brasília.
- _____(2010), "Os efeitos econômicos do gasto social no Brasil", *Perspectivas da Política Social*. Brasília, cap. 3.
- Jannuzzi, P. (2018), "Pobreza e Mobilidade Social pós 2014: os primeiros efeitos do desmonte" artigo a ser apresentado em setembro no XXI Encontro Nacional de Estudos de População, mimeo.
- Lemos, C. e outros (2015), A importância da visão territorial para o desenvolvimento, *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Sudeste*, C. Leal e outros (orgs.), Rio de Janeiro, BNDES, vol. 1, págs. 15-24.
- Lustig, N., L. Lopez-Calva e E. Ortiz-Juarez (2013), "Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico" *World Development*, vol. 44 C, págs. 129-141.
- Mazzucato, M. (2016), "From Market Fixing to Market-Creating: A new framework for innovation policy", *Special Issue of Industry and Innovation: "Innovation Policy —can it make a difference?"* [on line] <http://doi.10.1080/13662716.1146124>.
- Mazzucato, M. e C. C. R. Penna (eds.) (2015), *Mission-Oriented Finance for Innovation: New Ideas for Investment-Led Growth*, Londres, Rowman & Littlefield.
- Mazzucatto, M. e C. Penna (2016), *The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal. Avaliação de Programas em CT&I. Apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento)*. Brasília, DF, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
- Mccombie, J. S. L. e A. P. Thirlwall (1994), *Economic Growth and the Balance of Payments Constraint*, New York, St. Martin's Press.
- Medeiros, C. A. (2015), Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Mello, G. e P. Rossi (2018), "Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma", *Para além da política econômica*, Ricardo Carneiro, Paulo Baltar e Fernando Sarti (orgs.), São Paulo, Editora Unesp Digital.
- Orair, R. O. (2016), "Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal" *Texto para Discussão*, Nº 2215, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), [on line].
- Palley, I. T. (2011), "The Rise and Fall of Export-led Growth", *Working Paper*, Nº 675, Levy Economics Institute. [on line].
- Prebisch, Raúl (1949), "O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas", *Revista Brasileira de Economia*, vol. 3, Nº 3, julho, págs. 47-111 [on line] [3 de setembro, 2018].
- Rossi, P. (2016) *Taxa de câmbio e política cambial no Brasil: teoria, Institucionalidade, papel da arbitragem e da especulação*, Rio de Janeiro, Editora FGV, vol. 1.
- Rossi, P. e outros (2018), "Desenvolvimento social e estrutura produtiva", *Cadernos de Debate Projeto Brasil Popular*, Nº 3 [on line].
- Rossi, P., E. Dweck e A. L.M. Oliveira (orgs.) (2018), *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*, São Paulo, Editora Autonomia Literária.
- Schaechter, A. e outros (2012), "Fiscal rules in response to the crisis: toward the 'next-generation' rules", *IMF Working Paper*, julho.
- Silveira, F. G. e L. Passos (2017), "Impactos distributivos da tributação e do gasto social —2003 a 2008", *Tributação e desigualdade*, J. R. AFONSO e outros (orgs.), Belo Horizonte, MG, Letramento, págs. 451-500.
- Soares Neto, J. J. e outros (2013), "Uma escala para medir a infraestrutura escolar". *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, vol. 24, Nº 54, págs. 78-99, janeiro/abril.

V. De obstáculo a motor do desenvolvimento econômico: o papel da agenda climática no desenvolvimento

Camila Gramkow¹

Durante um período excessivamente longo, tem dominado no debate econômico a visão de que a política ambiental, incluindo a climática, implicaria sacrifícios ou limitações ao desenvolvimento econômico (Club of Rome, 1972; Daly, 1991). Boa parte da literatura econômica tem focado nos custos da transição para uma economia mais sustentável ambientalmente, incluindo estimativas de custos tanto da ação quanto da inação (Stern, 2016; Huberty e outros, 2011). Por exemplo, o quinto relatório do IPCC (AR5) reporta que para se atingir os níveis de concentração de 430 a 480 ppm de CO₂ até 2100, necessários para limitar o aquecimento a 2°C em relação aos níveis pré-industriais, haverá perdas macroeconômicas que variam entre 2% e 15% do PIB mundial em relação a uma linha de base sem mitigação (IPCC, 2014). Custos macroeconômicos líquidos da mitigação, tais como aqueles reportados pelo AR5, podem levar à percepção equivocada de que i) as economias apresentam melhor desempenho na ausência de medidas explícitas para reduzir emissões (i.e. na linha de base) e ii) as políticas climáticas são necessariamente custosas em termos macroeconômicos. Essa literatura tem sido cada vez mais criticada por subestimar tanto os custos do não gerenciamento da crise climática quanto os benefícios da transição para economia de baixo carbono (Pindyck, 2013; Stern, 2016; Scricciu, Rezai, e outros, 2013).

Nos anos 2000 houve, contudo, uma mudança paradigmática na agenda internacional de política climática. Relatórios chave foram lançados, que mediram a extensão e a magnitude dos efeitos das mudanças do clima com grande repercussão (Boykoff, 2011). Em 2007, o IPCC lançou seu quarto relatório (AR4), que concluiu que o aquecimento global é inequívoco e que a maioria do aumento observado nas temperaturas globais desde meados do século XX deve-se à elevação das concentrações de gases de efeito estufa (GEE) antropogênicos (IPCC, 2007). Posto de forma simples: o relatório confirmou que não há dúvidas de que existe aquecimento global e que as ações

¹ Oficial de Assuntos Econômicos da CEPAL em Brasília.

humanas são sua principal causa. Também em 2007, o Relatório Stern (Stern, 2007), um dos estudos de maior influência sobre os efeitos das mudanças do clima na economia, foi divulgado afirmando que a mudança do clima é a maior e mais extensa falha de mercado de todos os tempos. Uma das principais conclusões do relatório é que os benefícios de ações fortes e antecipadas para conter a mudança do clima superam de longe seus custos. Estava em curso uma crescente conscientização, apoiada por novas evidências trazidas por relatórios como esses, sobre a iminente crise climática global, quando irrompeu a Grande Recessão de 2008-2009, a maior crise econômica desde a Grande Depressão da década de 1930 (FMI, 2017). A tendência ascendente do crescimento do PIB global que estava em curso desde os anos 1960 foi interrompida e, em 2009, o PIB mundial caiu 1,7% (Banco Mundial, 2017). Comparado com nível pré-crise, 27,6 milhões de pessoas a mais ficaram desempregadas, aumentando a taxa de desemprego de 5,6% em 2007 para 6,2% em 2010 (OIT, 2011).

Foi nesse contexto que propostas para atacar simultaneamente a crise econômica e a climática ganharam reconhecimento internacional. Em 2010, a comunidade internacional acordou, na Assembleia Geral das Nações Unidas, que a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza seria um dos dois temas principais da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, a Rio+20 no Brasil. Ressalta-se que o debate sobre a necessidade de tornar as economias mais sustentáveis não é, contudo, novo e está em curso há algumas décadas na agenda acadêmica (ver, por exemplo, Pearce e outros, 1989). Entretanto, foi somente nos anos recentes que esse debate se intensificou, principalmente por conta dos efeitos da Grande Recessão e apoiado pelas crescentes evidências científicas sobre os danos econômicos da mudança climática. Desde então, a narrativa do crescimento verde tem sido crescentemente adotada no lugar do discurso de desenvolvimento sustentável, que prevaleceu nos anos 1990 e início dos 2000, possivelmente porque aquele descarta a ideia impopular de sacrificar ganhos econômicos pela sustentabilidade de longo prazo (Jakob & Edenhofer, 2014; Scriciu, Rezai, e outros, 2013). Essa mudança paradigmática na agenda política internacional não ocorreu na mesma escala na literatura econômica, que não conseguiu romper com a visão dominante da política climática como custo e obstáculo ao desenvolvimento econômico, tal como exemplificado acima pelo relatório AR5 do IPCC (IPCC, 2014). Trata-se, entretanto, de um campo de pesquisa fértil, que tem se expandido rapidamente.

No Brasil, projeta-se que as mudanças climáticas poderão impactar significativamente a economia do país, sendo o setor agrícola o mais vulnerável. Culturas relevantes para o setor de subsistência, tais como mandioca, milho e feijão (PBMC, 2013) serão afetadas, agravando a pobreza e a insegurança alimentar, particularmente no Nordeste e no Norte do país. Ou seja, o aquecimento global poderá aumentar as já significativas desigualdades sociais e regionais. Também serão impactadas culturas exportadoras, tais como soja, café e algodão (ibid.), o que agravará a vulnerabilidade externa do país, que apresenta uma pauta exportadora cada vez mais concentrada em produtos primários e manufaturas intensivas em produtos naturais, e que depende cada vez mais das importações para acessar produtos de maior complexidade tecnológica (Gramkow & Gordon, 2015; Nassif e outros, 2015). O aquecimento global aprofundará, portanto, as características estruturais que definem o desenvolvimento periférico brasileiro, segundo o pensamento cepalino, quais sejam: a desigualdade, associada à heterogeneidade estrutural, e vulnerabilidade externa, associada ao alto grau de especialização externa em produtos de baixa intensidade tecnológica (Bielschowsky, 2010; Pinto, 1965, 1970; Prebisch, 1952) —ou, usando a terminologia mais recente da CEPAL, as chamadas brechas internas e externas (CEPAL, 2010, 2016). Prebisch já alertava, na década de 1980, sobre os problemas ambientais: *“não estamos na presença de novos problemas, mas de problemas velhos que tem se tornado mais graves”* (Prebisch, 1980)².

Se por um lado não agir sobre o aquecimento global pode se tornar um obstáculo adicional ao desenvolvimento econômico brasileiro, por outro lado a política climática pode se tornar um motor

² Para uma revisão do pensamento cepalino sobre a temática ambiental, ver Gramkow (2011).

do desenvolvimento no país. Para se limitar o aquecimento ao nível internacionalmente acordado, serão necessárias transformações produtivas radicais. O recente relatório especial do IPCC sobre o aquecimento global de até 1,5°C afirma que será necessária uma transição “sem precedentes” dos sistemas energéticos, industriais, de infraestrutura etc. (IPCC, 2018). O Acordo de Paris, firmado em 2015, determinou o compromisso de seus 176 países signatários de manter o aquecimento na temperatura média global bem abaixo de 2°C acima dos níveis pré-industriais e buscar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais (UNFCCC, 2015). Segundo o AR5 do IPCC (ibid.), para se restringir a esse nível de aquecimento, será necessário alcançar emissões líquidas nulas até o fim do presente século, o que é incompatível com o crescimento das emissões previsto —quase em sua totalidade nos países em desenvolvimento— na ausência de políticas climáticas adicionais. Coloca-se, assim, o desafio de se buscar estilos de desenvolvimento que permitam evitar ou saltar (*leapfrog*) as etapas intensivas em emissões de GEE que caracterizaram o desenvolvimento das economias hoje avançadas no passado. Trata-se de uma oportunidade para construir uma trajetória de mudança estrutural progressiva (CEPAL, 2016).

O presente capítulo tem como objetivo discutir as propostas de crescimento verde e economia verde que surgiram com a Grande Recessão de 2008-2009, analisando o papel da política climática como motor de um estilo de desenvolvimento mais sustentável, com foco no caso do Brasil. Na Seção A, discutem-se as propostas que foram colocadas a partir dos anos 2000, que buscaram estabelecer a reconciliação entre desenvolvimento econômico e mitigação das emissões de GEE. A Seção B traz um panorama das políticas que foram introduzidas nesse período internacionalmente. Na Seção C é discutida a medida em que o Brasil se engajou na agenda global de crescimento verde. Reflexões sobre as oportunidades dessa agenda para o país são apresentadas na Seção D. A Seção E conclui.

A. As propostas para a reconciliação entre desenvolvimento econômico e redução de emissões de GEE pós Grande Recessão

Diversos estudos foram produzidos na Grande Recessão de 2008-2009, buscando reconciliar crescimento econômico e sustentabilidade ambiental, nos quais termos tais como “recuperação verde” (Barbier, 2009a; Pollin e outros, 2008), “estímulo verde” (Barbier, 2009b; Bowen e outros, 2009), “investimentos verdes” (Robins e outros, 2009) e “desenvolvimento de baixo carbono” (OECD & IEA, 2010), dentre outros, passaram a ser usados recorrentemente. Pelo menos um consenso se destaca nesses documentos: a percepção de que a economia deveria mudar para um modelo mais sustentável, que deveria garantir não apenas a proteção climática, mas também encorajar a recuperação econômica. Algumas dessas propostas são brevemente discutidas a seguir.

Em 2008, o relatório “Green New Deal” (Green New Deal Group, 2008) foi divulgado sob a forma de uma chamada à ação tão urgente e abrangente quanto foi o New Deal nos Estados Unidos na década de 1930. Apesar do foco no Reino Unido, o relatório propõe um curso de ação positiva para salvar o planeta do colapso climático e econômico. Para tal, defende uma transformação estrutural da regulação do sistema financeiro (tanto nacional quanto internacional) e mudanças nos sistemas tributários nacionais. Ademais, seria necessário apoiar um programa de investimentos sustentados em energia renovável e eficiência energética, acompanhado pelo gerenciamento da demanda efetiva. Também em 2008, o Center for American Progress apoiou a elaboração do relatório “Green recovery: a program to create good jobs and start building a low-carbon economy” (Pollin e outros, 2008). O relatório propõe um pacote fiscal para estimular investimentos em seis áreas de infraestrutura verde nos Estados Unidos como motor para criação de empregos, recuperação econômica e para preparar o caminho para a transição para uma economia de baixo carbono.

Em 2009, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) encomendou o relatório “Global Green New Deal” (Barbier, 2009b, 2009a). Em alusão ao New Deal norte-americano

da década de 1930, o relatório propõe um pacote de medidas de política pública, porém em escala global e sob uma abordagem mais compreensiva e mais “verde”. O relatório destaca que um *mix* correto de políticas econômicas, de investimentos e incentivos no nível global pode reduzir a dependência de carbono e proteger ecossistemas, ao mesmo tempo em que estimula crescimento econômico, criação de empregos, redução da vulnerabilidade de pessoas em situação de pobreza e dá sustentabilidade à recuperação. Segundo o relatório, os governos no mundo inteiro deveriam eliminar subsídios aos combustíveis fósseis, o que por si só poderia reduzir emissões de GEE em 6% e aumentar o PIB em 0,1% globalmente. Se os recursos dos subsídios cancelados forem redirecionados para investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), energia limpa e eficiência energética, por exemplo, os ganhos econômicos seriam maiores. Além disso, o relatório recomenda ações no nível nacional —por exemplo, que países de renda média e alta deveriam gastar pelo menos 1% do PIB do seu país em investimentos em energias renováveis, eficiência energética e transporte de baixo carbono. Também recomenda, *inter alia*, que os países em desenvolvimento aumentem a sustentabilidade de seu desenvolvimento ao reinvestir os ganhos financeiros da produção primária na diversificação da economia e em investimentos voltados à população mais pobre. No nível internacional, sugere, dentre outros, reformar a governança do sistema financeiro, aumentar os fundos para apoio oficial ao desenvolvimento e expandir mecanismos inovadores de financiamento a investimentos limpos.

Em 2011, o PNUMA divulgou o relatório “Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication” (PNUMA, 2011), que trouxe uma delimitação mais precisa para a proposta de economia verde. Segundo o relatório, a economia verde é “aquela que resulta em maior bem-estar humano e equidade social, enquanto reduz significativamente os riscos ambientais e as escassezes ecológicas. Em sua expressão mais simples, uma economia verde pode ser vista como aquela que é de baixo carbono, eficiente no uso dos recursos e socialmente inclusiva”. O relatório defende que setor público e setor privado estimulem aumentos na renda e no emprego por meio de investimentos que reduzam as emissões de GEE e poluição, e aumentem a eficiência no uso da energia e dos recursos, enquanto conserva os serviços ecossistêmicos. Esses investimentos seriam promovidos e orientados por políticas direcionadas de gasto público, medidas de política e regulação. O relatório também defende a manutenção, melhoria e reconstrução de capital natural, visto como um ativo crítico e como uma fonte de benefícios sociais, particularmente para os grupos mais pobres cujos modos de vida dependem da natureza. O estudo estima que investimentos equivalentes a 2% do PIB global poderiam dar o pontapé inicial da transição para a economia verde, resultando em ganhos para o meio ambiente (ao aumentar os estoques de recursos renováveis e reduzir riscos ambientais) e para a economia (ao aumentar a renda e gerar empregos) no longo prazo.

Também em 2011, a OCDE lançou o relatório “Towards green growth” (OCDE, 2011), no qual a estratégia de crescimento verde para os países da OCDE foi delineada. No relatório, crescimento verde foi definido como aquele que “promove o crescimento e o desenvolvimento econômico enquanto garante que os ativos naturais continuam a prover os recursos e os serviços ambientais dos quais nosso bem-estar depende”. Para tal, segundo o relatório, é preciso promover investimento e inovação que impulsionem crescimento sustentado e tragam novas oportunidades econômicas. Também seria preciso uso e gerenciamento eficiente dos recursos para minimizar impactos ambientais, o que por sua vez envolve mudanças na política fiscal e nas intervenções regulatórias.

Não há uma definição amplamente aceita de economia verde ou crescimento verde. As numerosas propostas (ver tabela V.1 para um apanhado) são, contudo, simbólicas de um debate global revigorado sobre como redesenhar o modelo econômico para alcançar o objetivo maior que é o desenvolvimento sustentável (UNDESA, 2012a).

Tabela V.1
Propostas de economia verde e crescimento verde

Proposta	Definição
Economia verde	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aquela que resulta em maior bem-estar humano e equidade social, enquanto reduz significativamente os riscos ambientais e as escassezes ecológicas. É de baixo carbono, eficiente no uso dos recursos e socialmente inclusiva. Em uma economia verde, o crescimento da renda e dos empregos deve ser conduzido por investimentos públicos e privados, além de prevenir a perda da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos. (PNUMA, 2011) 2. Um sistema de atividades econômicas relacionadas a produção, distribuição e consumo de bens e serviços que resultem em uma melhoria do bem-estar humano no longo prazo, ao mesmo tempo em que não expõe futuras gerações a riscos ambientais ou escassezes ecológicas significativas. (Barbier, 2009a) 3. Uma economia que resulta na melhoria do bem-estar humano e em menor desigualdade, enquanto não expõe as futuras gerações a riscos ambientais e escassezes ecológicas significativas. (UNCTAD, 2010) 4. Uma economia resiliente que promova melhor qualidade de vida para todos dentro dos limites ecológicos do planeta. (Green Economy Coalition, 2011) 5. Uma economia na qual crescimento econômico e responsabilidade ambiental operam juntos, de forma que reforçam mutuamente, enquanto apoiam o progresso do desenvolvimento social. O setor de negócios e a indústria têm um papel crucial em apresentar produtos, processos, serviços e soluções economicamente viáveis necessárias à transição para a economia verde. (International Chamber of Commerce, 2011) 6. A economia verde não é um estado, mas sim um processo de transformação e uma progressão dinâmica constante. Ela elimina distorções sistêmicas e disfuncionalidades do modelo econômico atual e resulta em bem-estar humano e acesso equitativo à oportunidade para todas as pessoas, enquanto salvaguarda a integridade ambiental e econômica para permanecer dentro da capacidade de carregamento finita do planeta. A economia não pode ser verde sem ser equitativa. (The Danish 92 Group Forum for Sustainable Development, 2012) 7. Economia verde pode ser vista como uma lente que foca nas e aproveita as oportunidades de se avançar nos objetivos econômicos e ambientais simultaneamente. (UN, 2010) 8. Uma economia que visa a melhorar o bem-estar humano e a equidade social, ao mesmo tempo em que reduz riscos ambientais e escassezes ecológicas. Em sua forma mais simples, a economia verde é caracterizada pelo uso de baixo carbono, eficiência de recursos e inclusão social. Ela é conduzida por investimentos públicos e privados que contribuem para reduzir as emissões de carbono e a poluição, melhorando a eficiência energética e de recursos, prevenindo a perda de biodiversidade e de serviços ecossistêmicos. Esses investimentos são conduzidos por reformas de políticas nacionais, políticas internacionais e infraestrutura de mercado. (UNECA, 2011)
Crescimento verde	<ol style="list-style-type: none"> 1. Visa a promover crescimento econômico e desenvolvimento enquanto garante que os ativos naturais e os serviços ambientais são protegidos e mantidos. A abordagem premia tecnologia e inovação —desde sistemas de rede inteligentes e sistemas de iluminação de alta eficiência até energias renováveis incluindo solar e geotérmica— assim como melhora os incentivos para desenvolvimento tecnológico e inovação. (High Level Panel on Global Sustainability, 2012) 2. Promover o crescimento econômico e o desenvolvimento, enquanto garante que os ativos naturais continuam a prover os recursos e serviços ambientais dos quais nosso bem-estar depende. (OECD, 2011) 3. É uma estratégia de implementação para alcançar o desenvolvimento sustentável, que tem como foco a melhoria da eco-eficiência da produção e do consumo e a promoção da economia verde, na qual a prosperidade econômica se materializa em tandem com a sustentabilidade ecológica. O crescimento verde oferece uma agenda positiva para se buscar os três pilares do desenvolvimento sustentável —crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental— ao desenvolver sinergias ao invés de focar nos <i>trade-offs</i> e buscando seu equilíbrio. É uma maneira de gerar e sustentar os ganhos do desenvolvimento e alcançar maior e melhor crescimento nos médio e longo prazos. (UNESCAP, 2011) 4. Crescimento verde visa a criar um novo paradigma de desenvolvimento no qual os objetivos conflitantes de crescimento econômico e proteção ambiental não são mais vistos como tal. Ele gera uma relação complementar entre esses dois ideais. Amplamente definido, o crescimento verde busca avançar na transição de crescimento em quantidade para crescimento em qualidade e mudar a estrutura socioeconômica tradicional e dependente de combustíveis fósseis para baixo carbono. (GGGI, 2011) 5. Crescimento verde trata da noção ampla de que o crescimento econômico tem sido e continua sendo o maior determinante da erradicação da pobreza. Ao mesmo tempo, reconhece que, no século XXI, o crescimento deve ser associado a um uso muito menos intensivo de energia e de recursos e menos poluição do que historicamente. (UN, 2010) 7. Crescimento que é eficiente no uso de recursos naturais, limpo no sentido de que minimiza poluição e impactos ambientais e resiliente ao levar em conta ameaças naturais e o papel da gestão ambiental e do capital natural na prevenção de desastres físicos. E esse crescimento tem que ser inclusivo. Crescimento verde inclusivo visa a operacionalizar o desenvolvimento sustentável ao reconciliar a necessidade urgente dos países em desenvolvimento por crescimento rápido e redução da pobreza com a necessidade de evitar os danos ambientais irreversíveis e custosos. Esforços para promover o crescimento verde devem focar naquilo que é necessário para sustentar o crescimento robusto nos próximos 5 a 10 anos, enquanto evitam o <i>lock-in</i> das economias em padrões insustentáveis, prevenindo danos ambientais irreversíveis e reduzindo o potencial de arrependimento. (Banco Mundial, 2012) 8. Significa criação de empregos ou crescimento do PIB compatível com, ou conduzido por ações para reduzir as emissões de GEE. (Huberty e outros, 2011)

Fonte: Adaptado de UNDESA (2012a).

A variedade de propostas está relacionada a incertezas, riscos e desafios apontados nesse debate às vésperas da Rio+20. Uma das preocupações levantadas é que as propostas possam ser mal utilizadas ao focarem primordialmente nas dimensões econômica e ambiental e relegar um papel secundário às questões sociais do desenvolvimento sustentável (UNDESA/UNEP/UNCTAD, 2011). As críticas também incluem questões relacionadas a abordagens “tamanho único” (*one size fits all*), “lavagem verde” (*green washing*), políticas econômicas verdes como novas formas de protecionismo, corrida tecnológica verde como uma nova fonte de desigualdade global, financeirização da natureza e novas condicionalidades verdes para os países em desenvolvimento no acesso a recursos financeiros (ibid.).

Apesar de o documento final da Rio+20 “O Futuro que Queremos” (UNCSD, 2012) não haver chegado a uma definição sobre economia verde, foi reconhecido que a economia verde é uma das ferramentas importantes disponíveis para os países atingirem o desenvolvimento sustentável e que ela deve se basear em políticas voluntárias e apropriadas aos contextos nacionais, ao invés de seguir um conjunto rígido de regras. Os governos concordaram que a economia verde “deve contribuir para a erradicação da pobreza assim como para o crescimento econômico sustentado, promovendo a inclusão social, melhorando o bem-estar humano e criando oportunidades para emprego e trabalho decente para todos, enquanto mantém o funcionamento saudável dos ecossistemas da Terra” (ibid.).

De forma geral, um dos principais pontos de convergência das propostas é a abordagem instrumental de economia verde e crescimento verde como um meio para se atingir o objetivo-fim que é o desenvolvimento sustentável. Além disso, o papel dos investimentos em tecnologias verdes e inovação verde em reduzir as emissões de GEE e em impulsionar desenvolvimento econômico também é levantado frequentemente nas distintas propostas. Destaca-se que todos os estudos revisados argumentam que é necessário alterar o quadro de políticas para promover a economia verde e/ou crescimento verde. Isso sugere uma concordância unânime com relação ao papel central das políticas públicas para a transição para uma economia mais verde.

Há duas diferenças principais entre as propostas. A primeira é o grau em que aspectos sociais são explicitamente levados em consideração (Barbier, 2009a; Banco Mundial, 2012). Termos como “economia verde inclusiva” e “crescimento verde inclusivo” passaram a ser usados com mais frequência em publicações recentes de modo a tornar a dimensão social explicitamente relevante (ver, por exemplo, UNDESA (2012b) e Banco Mundial (2012)). A segunda principal diferença é a medida em que os investimentos de baixo carbono fomentam criação de empregos e/ou crescimento econômico. As propostas de crescimento verde podem defender que: i) o crescimento econômico é compatível com reduções de emissões —em contraste com a visão de que a sustentabilidade impõe obstáculos ao crescimento do PIB; ii) os investimentos de baixo carbono em tecnologias e infraestruturas são uma nova fonte de geração de empregos no contexto da recuperação econômica; e iii) os investimentos verdes, mais do que novas fontes de empregos, são um novo motor do crescimento econômico, o que pode colocar em curso uma nova revolução industrial verde tão transformativa quanto outras eras de mudanças econômicas estruturais (Huberty e outros, 2011).

B. Das propostas à ação

A recente mudança de paradigma da agenda climática internacional significou que se deixou de discutir “precisamos agir agora?” para buscar respostas à pergunta “quais ações devem ser tomadas agora para se mitigar e adaptar às mudanças climáticas da melhor forma?” (Scriciu, Barker, e outros, 2013). Propostas para o enfrentamento simultâneo das crises econômica e climática se traduziram em estratégias e planos em diversos países. Exemplos incluem o Acordo para a Economia Verde da África do Sul (2011); o Plano Estratégico Nacional para Crescimento Verde do Camboja 2013-2030; a Estratégia Nacional de Crescimento Verde do Chile (2013); o Caminho para o Nosso Futuro da Coreia do Sul (2009); a Estratégia para Economia Verde Resiliente ao Clima da Etiópia; a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável Nacional da França 2011-2013; para uma economia verde e justa

e o Ato para Transição Energética para o Crescimento Verde aprovado em 2015 como parte da Estratégia Nacional para Transição Ecológica rumo ao Desenvolvimento Sustentável 2015-2020; a Estratégia de Planejamento e Orçamento Verde para o Desenvolvimento da Indonésia (2015); a Estratégia Nacional para o Crescimento Verde e Resiliência Climática de Ruanda (2011); e a Estratégia de Crescimento Verde do Vietnã (2012)³. Essas estratégias e planos nacionais são simbólicos do crescimento verde como uma agenda emergente de política pública. A diversidade de países que apresentaram tais estratégias sugere que o crescimento verde é uma abordagem plural e flexível, que pode ser adaptada às especificidades de cada contexto nacional, tanto nos países desenvolvimento quanto naqueles em desenvolvimento. Como se trata de uma agenda muito nova, a maioria dessas estratégias e planos encontra-se em etapa de desenho ou de implementação inicial, de forma que seus resultados ainda são desconhecidos.

Pela primeira vez, pacotes de estímulos para conter a crise econômica por todo o globo incluíram explicitamente um componente fiscal verde, compreendendo investimentos em energias renováveis, eficiência energética, transporte público, ferrovias, infraestrutura hídrica, proteção ambiental etc. (Barbier & Markandya, 2013; Robins e outros, 2009). Governos (quase exclusivamente membros do G20) alocaram mais USD 520 bilhões para a recuperação verde, o que representou 15,7% do total de estímulos fiscais e 0,7% do PIB global (Barbier & Markandya, 2013). A liderança em termos absolutos coube à China (com USD 221,3 milhões) e aos Estados Unidos (com USD 112,3 milhões) e em termos relativos a Coreia do Sul apresentou a maior proporção, com 80,5% do pacote de estímulo fiscal dedicado a investimentos verdes (Robins e outros, 2009). A tabela V.2 resume os pacotes de estímulos verdes globalmente.

O compromisso dos países membros do G20 com o crescimento verde marcou um novo estágio para a questão climática na agenda internacional, tornando-se um tema de grande relevância. Contudo, de forma geral, a maior parte dos países do mundo foi cautelosa em aderir à recuperação verde. Globalmente, os estímulos verdes totais ficaram abaixo da meta de se investir 1% do PIB definida pelo Global Green New Deal e no Relatório Stern, ou da meta de 2% do PIB na proposta de economia verde do PNUMA (ibid.). Uma das causas possíveis pode estar relacionada ao espaço fiscal cada vez menor para expansão do gasto verde, especialmente nas economias periféricas (CEPAL, 2016). Ademais, as economias do G20 falharam em coordenar suas medidas para estímulo verde, particularmente por não lograrem remover os subsídios aos combustíveis fósseis (Barbier & Markandya, 2013). Finalmente, o G20 não aumentou o apoio aos países em desenvolvimento, o que dificultou o engajamento desses países na agenda de crescimento verde (ibid.).

Se no nível global não se pode falar em uma agenda coesa de estímulos verdes, no nível nacional os estímulos verdes não foram uniformes. Por exemplo, no tocante à proporção dos estímulos verdes no PIB dos países, na China, ela representou 3%, enquanto nos países europeus e nos Estados Unidos, essa proporção foi de 0,2% e 0,8%, respectivamente (Barbier & Markandya, 2013). Destaca-se o caso da Coreia do Sul, que se tornou o primeiro (e até 2018, único) país do mundo a desenhar e operacionalizar uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo para o país baseada em crescimento verde, apoiada por legislação explícita, instituições de alto nível e objetivos abrangentes de curto e longo prazos (GGGI, 2011, 2015; Presidential Committee on Green Growth, 2009). O primeiro Plano de Ação de Cinco Anos da Estratégia Nacional de Crescimento Verde da Coreia foi implementado de 2009 a 2013, durante o qual o país dedicou de USD 12 a 15 bilhões (aproximadamente 2% do PIB do país) anualmente em programas de crescimento verde (ibid.). No caso coreano, os estímulos verdes tiveram como objetivo não apenas a recuperação econômica, mas principalmente a transformação produtiva de longo prazo rumo a uma economia de alto valor agregado e baixo impacto ambiental. A Coreia foi bem sucedida em criar um aparato institucional para as políticas de crescimento verde e em consolidar sua influência como uma liderança global para o crescimento verde (GGGI, 2015). Entretanto, ainda é prematuro analisar os impactos

³ Chile, 2013; Federal Democratic Republic of Ethiopia, 2011; Presidential Committee on Green Growth, 2009; Republic of Indonesia, 2015b, 2015a; Republic of Rwanda, 2011; Republic of South Africa, 2011; Republique Francaise, 2016; RGC, 2013; Socialist Republic of Vietnam, 2012.

potencialmente transformadores das mudanças estruturais previstas na Estratégia Nacional de Crescimento Verde da Coréia.

As estratégias e planos nacionais lançados em diversos países e os mais de USD 520 bilhões alocados para estímulos verdes internacionais indicam que a agenda de crescimento verde veio para ficar. Apesar de o volume de gasto verde ainda estar aquém do necessário para efetivamente colocar a economia do planeta em uma trajetória de baixo carbono, é um passo na direção correta na tentativa de reconciliar o desenvolvimento econômico com a limitação do aquecimento global a bem menos de 2°C, conforme definido no Acordo de Paris.

Tabela V.2
Estímulos verdes globais anunciados desde fim de 2008 até começo de 2009

(Em bilhões de dólares)

País	Total	Medidas verdes específicas incluídas
Alemanha	29	Fundos disponíveis para reformas em edifícios com a finalidade de reduzir emissões de CO ₂ . Expansão subsidiada de ferrovias e hidrovias. Duplicar a quantidade de reformas e modernizações de residências que é dedutível de tributos. Novos carros com desoneração tributária por um ano e dois anos para modelos com baixas emissões.
Austrália	7,25	Apoio à eficiência energética por meio isolamento térmico gratuito a 2,7 milhões de residências.
China	221,3	Investimentos em eficiência energética, melhorias, ambientais, transporte ferroviário (como alternativa de baixo carbono ao transporte rodoviário e aérea) e nova infraestrutura de eletricidade e rede elétrica.
Coréia do Sul	36	Apoio ao desenvolvimento de ferrovias e transporte coletivo, veículos eficientes no uso de combustível e com combustíveis limpos, conservação de energia e práticas sustentáveis em edifícios, restauração de rios e florestas, gestão da água, reciclagem de resíduos e desenvolvimento de um sistema de informação verde. Criação de um fundo de energia renovável para atrair investimento privado em projetos solares, eólicos e hidrelétricos.
Dinamarca	1,83	Investimentos em pesquisa energética. Tetos incrementais obrigatórios para emissões na indústria. Receita utilizada para reforma tributária verde, reduzindo tributos sobre trabalho e aumentando tributos sobre poluição.
Estados Unidos	112,3	Cortes tributários e desonerações para energia limpa e sistemas de captura e armazenamento de carbono. Apoio (crédito tributário e financiamento) para eficiência energética, incluindo edifícios modernos, veículos de baixo carbono, mudança de modal para ferrovias e modernização da rede de eletricidade.
França	7,1	Investimentos em infraestrutura ferroviária, energias renováveis e eficiência energética. Incentivos para sucatear veículos velhos e comprar novos modelos ambientalmente superiores.
Itália	1,3	Investimentos em infraestrutura de ferrovias. Dedução de tributos de reformas em edifícios. Implementação de esquema para troca por carros novos (e mais eficientes energeticamente).
Japão	12,4	Redução de tributo relativo a depreciação imediata de investimento em economia de energia e novos equipamentos de energia.
Reino Unido	30	Isolamento térmico e melhoria de sistemas de aquecimento subsidiados. Expansão da malha ferroviária e 200 novos vagões. Empréstimos adicionais disponibilizados para indústria automotiva investir em veículos de baixo carbono. Investimento em defesa contra inundação. Apoio à energia renovável (majoritariamente eólica).

Fonte: Baseado em Barbier (2009b, 2010) e Robins e outros (2009).

C. O caso do Brasil

O Brasil foi palco da Rio+20, que teve na economia verde um dos seus dois temas. No período que antecedeu a conferência, houve debates sobre o que a economia verde poderia significar para o país (ver, por exemplo, Gramkow & Prado (coord.), 2011). Todavia, o debate não se traduziu em ação, já que o Brasil não apresentou uma estratégia ou plano de economia verde ou crescimento verde, tal qual outros países (ver seção B).

O Brasil não apresentou pacotes de estímulos verdes, apesar de haver alguns instrumentos de política fiscal verde (Gramkow & Anger-Kraavi, 2018) e de ter havido um aumento importante do gasto ambiental federal de 2003 a 2013 (Gramkow, 2018). Entretanto, pela primeira vez em 2009, instrumentos fiscais voltados simultaneamente para recuperação econômica e sustentabilidade ambiental foram empregados, quando o governo federal anunciou o “IPI verde”⁴ em resposta à Grande Recessão de 2008-2009. Foram anunciadas reduções da alíquota de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) entre 50% e 75% para produtos da linha branca (lavadoras, fogões, geladeiras e congeladores) que atingissem níveis de eficiência energética específicos. Entretanto, o “IPI verde” tem sido um instrumento volátil, já que durou apenas três meses (de novembro de 2009 a janeiro de 2010), foi reintroduzido em dezembro de 2011 por mais três meses e então foi sucessivamente renovado inúmeras vezes (ver tabela V.3 para um sumário). O impacto dessa medida ainda não foi estudado. Não obstante, a alta frequência das mudanças nas alíquotas de IPI traz incertezas que dificultam investimentos para desenvolver produtos com maior eficiência energética, reduzindo assim a efetividade da medida. Além disso, o “IPI verde” foi focado somente em alguns poucos produtos, que não necessariamente geram encadeamentos e *spill over* para o restante da economia. O “IPI verde” ilustra que o governo federal começou a adotar políticas fiscais verdes no Brasil, porém a extensão e, portanto, o potencial, de induzir o crescimento verde desses instrumentos tendem a ser limitados.

Tabela V.3
Alíquotas de “IPI verde”

	Decretos	Validade	Fogões	Refrigeradores e congeladores	Máquinas de lavar roupa
Alíquotas de referência	6.006/2006 7.660/2011 8.950/2016	Indefinida	4%	15%	20%
Alíquotas de IPI para produtos com nível “A” de eficiência energética	6.996/2009	Indefinida	2%	5%	10%
	7.660/2011	31/03/12	0%	5%	10%
	7.705/2012	30/06/12	0%	5%	10%
	7.770/2012	31/08/12	0%	5%	10%
	7.796/2012	31/12/12	0%	5%	10%
	7.879/2012	31/01/13	0%	5%	10%
		30/06/13	2%	7.5%	10%
		Indefinida	-	10%	10%
	8.035/2013	30/09/13	3%	8.5%	10%
		Indefinida	4%	10%	10%
	8.950/2016	Indefinida	4%	10%	10%

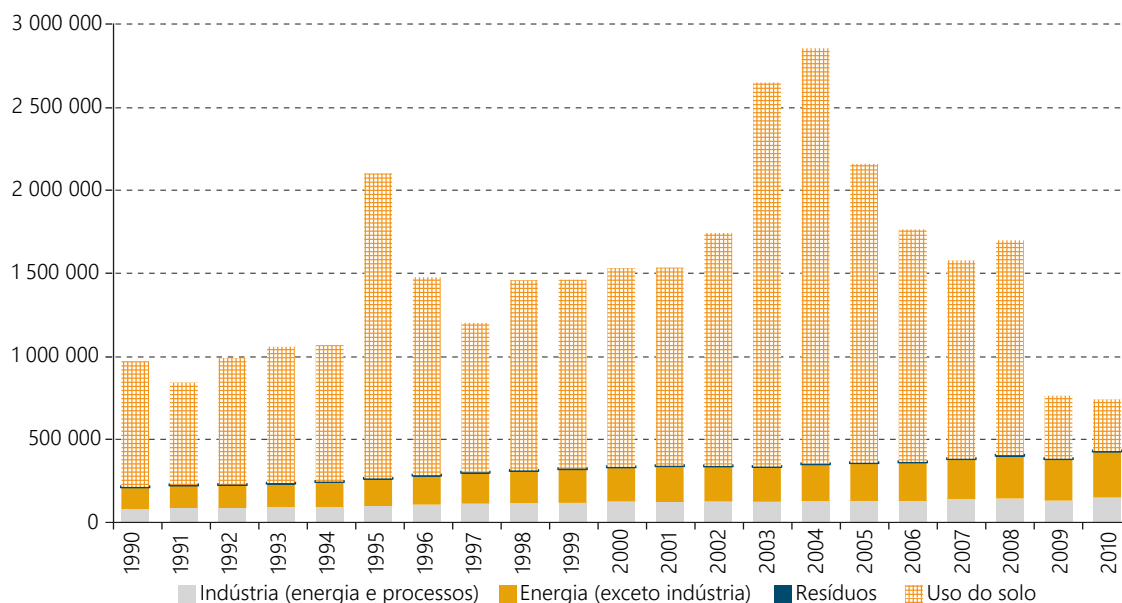
Fonte: Elaboração própria.

⁴ Decretos 6.996/2009, 7.660/2011, 7.705/2012, 7.770/2012, 7.796/2012, 7.879/2012, 7.879/2012, 8.035/2013 e 8.950/2016.

De forma geral, pode-se dizer que o Brasil permaneceu à margem da agenda de crescimento verde, ao não ter apresentado um pacote de estímulos verdes abrangente e explícito, o que poderia ter tanto evitado parte dos danos econômicos da crise internacional quanto iniciado um ciclo de investimentos de baixo carbono.

Uma das razões para o baixo engajamento do país em estímulos fiscais verdes é que o país vinha apresentando um desempenho excepcional em termos de reduções de emissões de GEE relativamente ao resto do mundo. Em 2009, o país havia reduzido suas emissões em 73% comparado com 2004, devido à redução do desmatamento (Brasil, 2016). A reversão da tendência ascendente do desmatamento (principalmente nos biomas Amazônia e Cerrado) e a alta proporção que o setor de uso do solo apresenta no total de emissões do Brasil levaram a essa significativa redução nas emissões totais. Todavia, a redução das emissões totais foi atingida apesar das silenciosamente crescentes emissões do uso de combustíveis fósseis e dos processos industriais (ver Gráfico V.1). Os setores industriais brasileiros, por exemplo, observaram um aumento de 88,5% de suas emissões de CO₂ energéticas e de processos industriais de 1990 a 2010. Dada a participação massiva do setor de uso do solo nas emissões totais, combater a crescente dependência de combustíveis fósseis provavelmente não foi percebida como uma prioridade para o país.

Gráfico V.1
Emissões líquidas de CO₂ no Brasil
(Em GigaGramas)



Fonte: Baseado em Brasil (2016). Uso do solo inclui uso do solo, mudança de uso do solo e florestas.

Outra razão pela qual o Brasil não apresentou um pacote de estímulo fiscal verde para combater os efeitos da Grande Recessão de 2008-2009 foi que o país praticamente não respondeu à crise internacional em termos de política fiscal. De 2008 a 2010, os estímulos fiscais totais (incluindo não-verdes) somaram 0,6% (medido por mudanças líquidas no balanço fiscal devido a pacotes de estímulos fiscais anunciados entre 2008 e 2010) e -0,4% (medido pela soma das variações ciclicamente ajustadas de 2008 a 2010) do PIB (Laeven & Valencia, 2011). Esses números são muito baixos comparados com outros países, tanto desenvolvidos quanto aqueles em desenvolvimento, tais como a Nigéria (com 9% do PIB, medido pelos dois métodos de estímulo fiscal) e os Estados Unidos (com 5,6% e 7,2% do PIB segundo cada método, respectivamente). A baixa resposta fiscal do Brasil à Grande

Recessão de 2008-2009 parcialmente explica sua não-adesão a pacotes de estímulos fiscais verdes. Alternativamente, o Brasil fortaleceu financiamento público, primariamente através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como uma das suas principais medidas econômicas anticíclicas (CEPAL, 2018). A contração da economia brasileira (de 0,13% em termos reais, segundo IPEA (2017)), foi relativamente menor do que no resto do mundo. A percepção de que a crise não teria grande impacto no país e a baixa resposta em termos de política fiscal também contribuem para explicar a não-adesão do país a pacotes de estímulos verdes no pós Grande Recessão de 2008-2009.

D. Uma janela de oportunidade para o país com o *Big Push* ambiental

A crise econômica chegou tarde ao Brasil, cuja economia está sob o processo mais lento de recuperação de sua história. O PIB brasileiro caiu agudamente em 2015 e 2016, em 3,77% e 3,47% em termos reais, respectivamente, o que configurou uma queda muito maior do que aquela observada em 2009 (IPEA, 2017). Ademais, apesar da crise econômica, as emissões de GEE do Brasil retomaram tendência ascendente. Em 2015 e 2016, as emissões de GEE totais cresceram 3,4% e 8,9%, respectivamente, devido principalmente ao retorno do aumento do desmatamento (SEEG, 2018). Nesse contexto, um pacote de estímulos verdes poderia ser uma forma de acelerar a recuperação econômica e iniciar a transição para uma economia de baixo carbono no Brasil. Para além da recuperação verde, o Brasil tem à sua frente uma oportunidade de dar um salto definitivo de desenvolvimento com base em um *Big Push* Ambiental, como proposto pela CEPAL.

Em 2016, a CEPAL lançou o documento “Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável” que marcaria seu trigésimo sexto período de sessões e além (CEPAL, 2016). Trata-se de uma contribuição chave da CEPAL, que marcou a centralidade definitiva da dimensão ambiental no pensamento cepalino recente. No documento, a CEPAL sustenta que os países da América Latina e do Caribe devem construir uma trajetória de mudança estrutural progressiva, um processo de transformação produtiva caracterizado por três eficiências: i) eficiência schumpeteriana, que se refere a um novo tipo de especialização produtiva em processos intensivos em conhecimento e aprendizado, que seja capaz de irradiar a mudança tecnológica e a inovação por toda a economia, ii) eficiência keynesiana, que ressalta a relevância de atuar em mercados em rápida expansão doméstica e internacionalmente, permitindo obter ganhos de escala e escopo que aceleram a economia e multiplicam empregos, e iii) eficiência ambiental, que trata de desacoplar o crescimento econômico das emissões de GEE e favorecer a proteção ambiental. Ou seja, o tema ambiental surge no núcleo da própria definição de mudança estrutural no pensamento cepalino recente. No nível nacional, a CEPAL defende que uma trajetória de mudança estrutural progressiva pode ser conduzida a partir de um *Big Push* Ambiental como meio de se implantar um novo estilo de desenvolvimento sustentável com igualdade. É a primeira vez que a CEPAL coloca a política climática explicitamente como motor de desenvolvimento econômico na América Latina e no Caribe.

O *Big Push* Ambiental refere-se a investimentos para o desenvolvimento, caracterizados por i) complementaridade entre diversos tipos de investimento, inclusive em educação e na construção de capacidades tecnológicas; ii) expansão de mercados para bens menos intensivos em carbono ou em recursos naturais; e iii) realização de investimentos públicos por período prolongado, até que o investimento privado seja capaz de sustentar a expansão. Esses investimentos criariam condições e capacidades para o desacoplamento entre, de um lado, crescimento econômico e empregos e, de outro lado, emissões de GEE. O *Big Push* Ambiental é inspirado na ideia de P. Rosenstein-Rodan de que é necessário um conjunto massivo de investimentos complementares —que dê um grande impulso (*big push*)— para superar o atraso relativo das economias em desenvolvimento (Rosenstein-Rodan, 1957). O movimento para a sustentabilidade requer um pacote de investimentos integrado, de forma que cada investimento deve ser coordenado com investimentos paralelos em

outros setores para que cada um deles seja rentável e viável. Por exemplo, é necessário investir em redes elétricas inteligentes para que se possa investir simultaneamente em fontes renováveis de energia elétrica, tais como geração fotovoltaica distribuída.

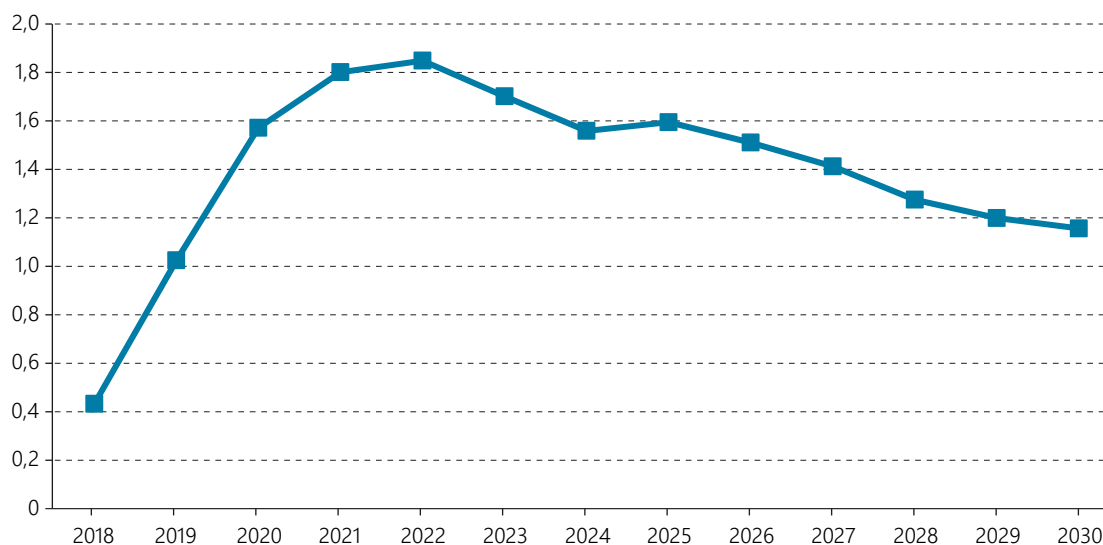
Um dos pontos centrais do *Big Push Ambiental* é que somente será possível cuidar do meio ambiente mediante a construção de capacidades tecnológicas, que permitam não apenas gerar as inovações para o desacoplamento entre crescimento econômico e emissões, mas também se libertar da armadilha de recorrer a fontes espúrias de competitividade (tais como uso intensivo dos recursos naturais e mão de obra barata) para sustentar o crescimento econômico (CEPAL, 2016). Alcançar a sustentabilidade ambiental exige que se avance nos mesmos elementos necessários para alcançar a sustentabilidade socioeconômica: diversificação produtiva e o aumento do peso dos setores de maior intensidade tecnológica na economia. O *Big Push Ambiental* poderá apoiar a construção de uma economia de alto valor agregado e baixo impacto ambiental, baseada em tecnologias modernas, flexíveis e inteligentes, tais como tecnologias de informação e comunicação, biotecnologia, nanotecnologia, energias renováveis, agricultura de baixo carbono, tecnologias da economia circular (eficiência energética e do uso de materiais, reciclagem etc.), bioeconomia etc. A vasta biodiversidade e os conhecimentos tradicionais podem ser inspiração e bases para inovação verde e agregação de valor. Isso pode ocorrer com o desenvolvimento de soluções baseadas na natureza (para gestão da água e na agroecologia, por exemplo) até com produtos inovadores de alta intensidade tecnológica que imitam algum processo natural, processo chamado de biomimetismo (por exemplo, incorporar características morfológicas de baleias nas pás melhora o desempenho hidrodinâmico e aerodinâmico de, respectivamente, submarinos e aerogeradores para energia eólica; Fish (2009)).

Os investimentos são o componente mais importante do *Big Push Ambiental*, tanto por seu potencial dinamizador da demanda agregada, quanto por seu potencial transformador da estrutura produtiva. Como afirma CEPAL (2016), o investimento de hoje explica a estrutura produtiva de amanhã. Ampliar significativamente os níveis de investimentos para que se acelere a acumulação de capital e se amplie a construção de capacidades tecnológicas é, portanto, o centro nevrálgico do *Big Push Ambiental*. São componentes fundamentais de uma política climática robusta compatível com o desenvolvimento, portanto, as políticas industriais, tecnológicas, educacionais, sociais e ambientais de forma integrada.

No caso do Brasil, o *Big Push Ambiental* poderia trazer grandes benefícios ambientais e econômicos. Em estudo recente (Gramkow, 2017), foram analisados os impactos da introdução de estímulos verdes no Brasil. Simulou-se a introdução de um portfólio de incentivos fiscais para investimentos em tecnologias de baixo carbono pela indústria brasileira. Esses incentivos consistiriam na desoneração de tributos sobre investimentos de baixo carbono, reduzindo o custo tributário do investimento verde em até 46,5%. Além da desoneração tributária verde, simulou-se também a concessão de financiamento subsidiado (não-reembolsável) para indústrias que enfrentam maiores custos e riscos da adoção das tecnologias de baixo carbono. O financiamento não-reembolsável concentrar-se-ia nos primeiros anos do ciclo de investimentos de baixo carbono, ajudando a dar o pontapé inicial da transição e apoiando as empresas a superarem os altos custos de capital inicial e os riscos de investir e adotar novas tecnologias verdes. Foram considerados como investimentos verdes os investimentos em eficiência energética, reciclagem e economia de materiais, substituição de combustíveis fósseis carbono-intensivos por gás natural e por energias renováveis, substituição de lenha e carvão originários de desmatamento por biomassa sustentável (originária de florestas plantadas) e tecnologias de cogeração. Para gerar espaço fiscal para a expansão dos estímulos verdes, foi simulada a introdução de um tributo sobre carbono, que também teria o papel de incentivar ainda mais a descarbonização. Outros países da América Latina já adotam tributo sobre carbono, incluindo México, Chile e Argentina (Banco Mundial, 2018).

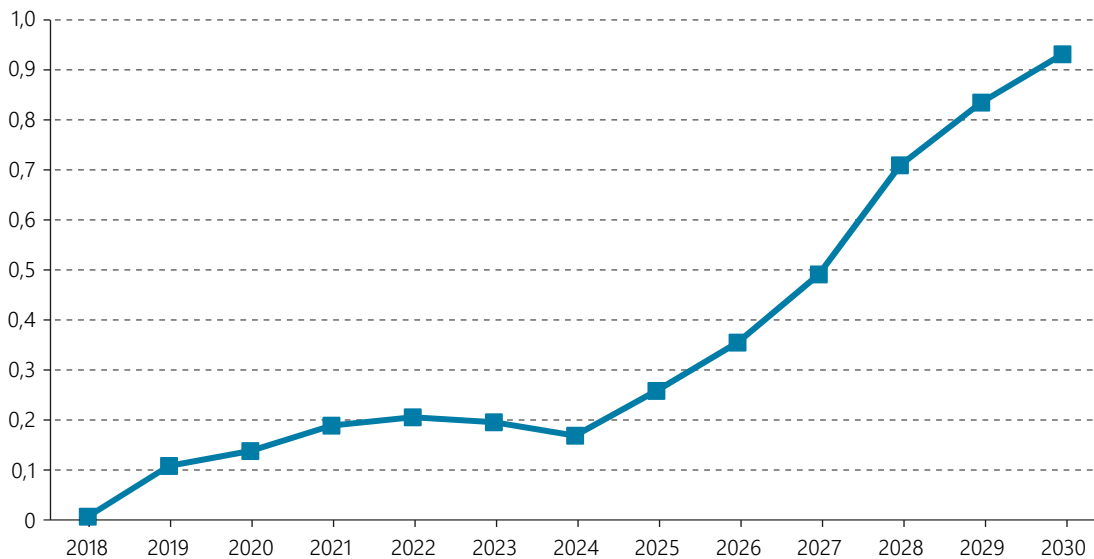
Empregando o modelo macro-econômico híbrido de não-equilíbrio global de larga escala, E3ME, projeções para futuros alternativos do Brasil com e sem esses estímulos verdes foram produzidos anualmente até 2030. Os resultados mostram que os investimentos cresceriam mais rápido e o saldo comercial externo melhoraria em comparação com um cenário de linha de base no qual os estímulos verdes estão ausentes (ver gráfico V.2 e gráfico V.3). Interações e *feedbacks* macroeconômicos diretos, indiretos e induzidos acelerariam o crescimento do PIB (0,42% em 2030; gráfico V.4) e dos investimentos (1,2% em 2030) e melhorariam o desempenho comercial (0,93% em 2030). As reformas reduziram a vulnerabilidade externa do país, ao reduzir as importações de combustíveis fósseis, que podem ser voláteis frente às flutuações dos preços internacionais das *commodities* energéticas e sujeitos a disrupções de oferta. Ademais, os estímulos verdes contribuiriam para construção de capacidades tecnológicas e produtivas nos setores manufatureiros mais intensivos em tecnologia, que aumentam a competitividade desses setores e reduzem a concentração das exportações em produtos primários e manufaturas intensivas em recursos naturais. Como se observa na tabela A.1 (apêndice), as exportações de manufaturas de média e alta tecnologia crescem mais que as demais exportações, aliviando assim a restrição externa ao crescimento econômico de longo prazo. Um tributo sobre carbono de até aproximadamente R\$30/tCO₂ seria suficiente para evitar uma deterioração nas contas públicas. Com esse tributo, levantar-se-iam mais de R\$ 100 bilhões de 2018 a 2030, necessários para financiar os estímulos verdes na indústria brasileira. As emissões totais de CO₂ do país seriam reduzidas significativamente (14,5% em 2030) com os pacotes fiscais verdes, lideradas pelo setor industrial e, em menor medida, por outros setores, o que mostra que os estímulos verdes induzem mitigação das emissões por toda a economia. Na ausência das reformas, as emissões cresceriam 28,5% até 2030, mas os estímulos verdes levam a um aumento de menos da metade, de 9,9% (gráfico V.5).

Gráfico V.2
Investimentos no Brasil
(Mudança relativa, em percentual, em relação à linha de base)



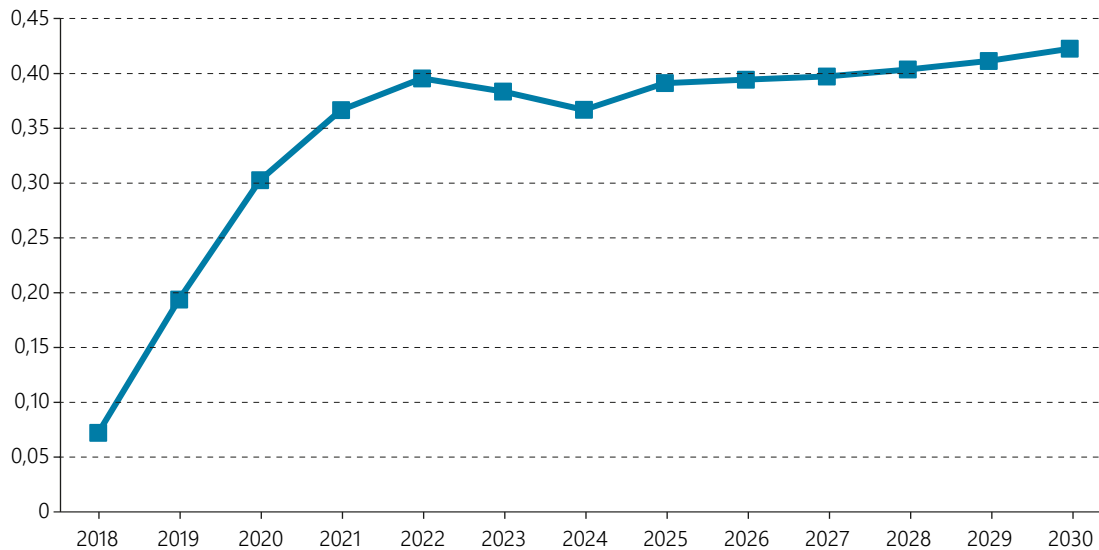
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico V.3
Saldo comercial no Brasil
(Mudança relativa, em percentual, em relação à linha de base)



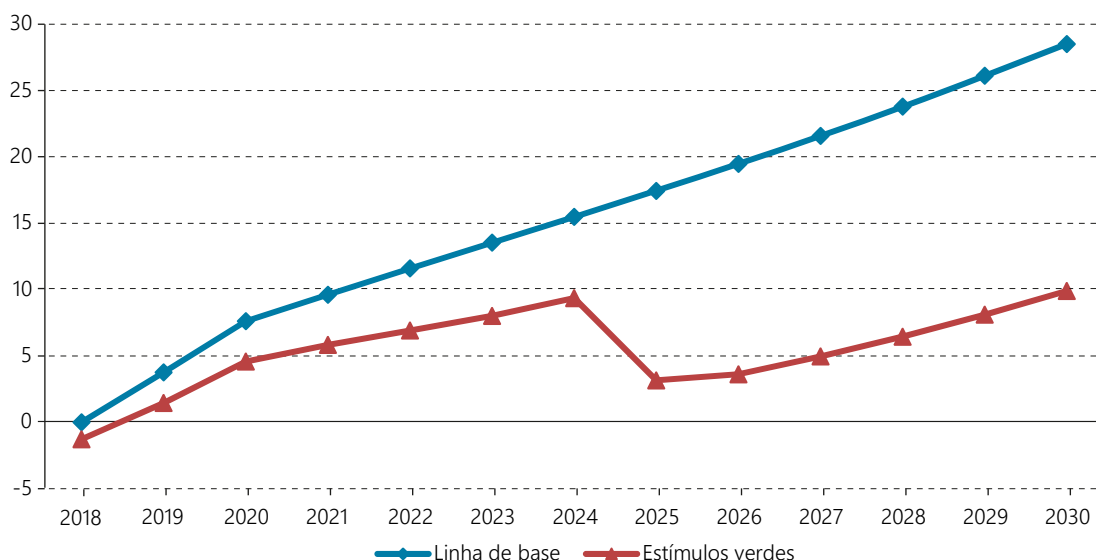
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico V.4
PIB brasileiro
(Mudança relativa, em percentual, em relação à linha de base)



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico V.5
Emissões de CO₂
 (Crescimento acumulado em relação a 2018 em percentual)



Fonte: Elaboração própria.

Esses resultados substanciam que os estímulos verdes podem contribuir para reduzir a histórica restrição externa ao crescimento econômico de longo prazo do país, ao mesmo tempo em que reduz emissões. Os resultados sublinham a importância de envolver o setor industrial, construindo capacidades, para que a política climática também apresente benefícios para o desenvolvimento econômico. Há múltiplos dividendos (redução de emissões, aumento da taxa de investimento, melhoria do desempenho externo, aumento do PIB etc.) de se implantar pacotes de estímulos verdes no setor industrial. Um *mix* correto de políticas pode colocar o Brasil (e possivelmente outras economias em desenvolvimento) em uma rota de desenvolvimento mais sustentável econômica e ambientalmente. Esse estudo traz evidências quanto às potencialidades que o *Big Push* Ambiental poderia trazer ao Brasil, desafiando a crença popular de que a adoção de tecnologias de baixo carbono gera perdas econômicas líquidas, tal qual reportado no IPCC AR5 (IPCC, 2014).

E. Considerações finais

A atual geração é a primeira a ter informações suficientes para agir sobre os riscos climáticos e aproveitar as oportunidades da transição para economia de baixo carbono. Mas pode ser a última geração a ter tempo hábil para agir e evitar os piores danos da crise ambiental. A janela de oportunidade para se limitar o aquecimento global bem abaixo dos 2°C, conforme definido no Acordo de Paris, está se fechando rapidamente. O orçamento de carbono, ou seja, a quantidade de GEE que ainda pode ser lançada à atmosfera antes que se atinja um nível de concentrações desses gases que é incompatível com o teto de aumento de 2°C, está se esgotando rapidamente. Estima-se que, para manter o aquecimento em 2°C com 66% de probabilidade, o orçamento de carbono se esgotará em 20 anos se os níveis atuais de emissões de GEE forem reproduzidos (CarbonBrief, 2016).

Enfrentar as mudanças climáticas traz oportunidades para realizar mudança estrutural progressiva, articulada e orientada por um *Big Push* Ambiental transformador da estrutura produtiva. Ao ampliar as capacidades tecnológicas, o *Big Push* Ambiental contribuirá para soluções de baixo carbono e para uma inserção externa mais diversificada e competitiva, construindo as bases para mais e melhores políticas sociais (CEPAL, 2016). O *Big Push* Ambiental pode ser o eixo ordenador da trajetória para um estilo de desenvolvimento sustentável. Simulações feitas para a introdução de estímulos para investimentos verdes no Brasil mostram que o *Big Push* Ambiental pode apresentar diversos benefícios econômicos, particularmente maior e melhor crescimento econômico, uma vez que a economia não apenas cresce mais, mas cresce com redução de emissões de GEE e com redução da restrição externa do crescimento de longo prazo.

Aproveitando o momento de baixa cíclica da economia brasileira, estímulos verdes poderiam ser utilizados com papel tanto anticíclico quanto ambiental, dando o pontapé inicial ao *Big Push* Ambiental no país. É preciso aproveitar as janelas de oportunidade que se apresentam para se engendrar um processo de mudança estrutural progressiva rumo a um estilo de desenvolvimento sustentável no Brasil. A política climática pode deixar, assim, de ser um obstáculo e passa a ser mais um motor do desenvolvimento econômico e uma nova frente de expansão, durante essa janela de oportunidade que rapidamente pode deixar de existir.

Bibliografia

- Banco Mundial (2012), *Inclusive green growth: the pathway to sustainable development*, Washington.
- _____(2017), "World Development Indicators", [on line], Washington, DC, <http://databank.worldbank.org>.
- _____(2018), *State and Trends of Carbon Pricing 2018*, Washington, DC.
- Barbier, E. B. (2010), How is the Global Green New Deal going? *Nature*, vol. 464, abril, págs. 832-833.
- _____(2009a), *A Global Green New Deal: executive summary*, Nairobi, UNEP.
- _____(2009b), "Rethinking the Economic Recovery": *A Global Green New Deal*, Nairobi, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP).
- Barbier, E. B. e A. Markandya (2013), *A New Blueprint for a Green Economy*, New York, Routledge.
- Bielschowsky, R. (2010), *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*. Siglo Veintiuno.
- Bowen, A. e outros (2009), *An Outline of the Case for a 'Green' Stimulus*, Londres, Grantham Institute.
- Boykoff, M. (2011), *Who Speaks for the Climate?* Cambridge, Cambridge University Press.
- Brasil (2016), Third National Communication of Brazil to the United Nations Framework Convention on Climate Change, vol. III, Brasília, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
- Carbon Brief (2016), "Analysis: Only Five Years Left Before 1.5C Carbon Budget is Blown".
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2018), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018* (LC/PUB.2018/4-P), Santiago, Chile.
- _____(2016), Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável (LC/G.2660/Rev.1) [on line] Santiago, Chile <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, Chile.
- CESCAP (Comissão Econômica para a Ásia e o Pacífico) (2011), *Low Carbon Green Growth Roadmap for Asia and the Pacific*, Bangkok.
- Club of Rome (1972), *The limits to growth*, New York, Universe Books.
- Daly, H. E. (1991), Towards an Environmental Macroeconomics. *Land Economics*, vol.67, Nº 2, págs. 255-259.
- ECA (Comissão Econômica para a África) (2011), *Economic Report on Africa 2011: governing development in Africa. The role of the state in economic transformation*.
- Fish, Frank E. (2009), "Biomimetics: determining engineering opportunities from nature", *SPIE Proceedings*, vol. 7401. *Biomimetics and Bioinspiration*, 740109, Raul J. Martin-Palma e Lakhtakia (eds.) [on line] <https://doi.org/10.1117/12.824106>.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2017), *From Great Depression to Great Recession: the elusive quest for international policy cooperation*. Washington, DC.
- GGGI (The Global Green Growth Institute) (2015), *Korea's Green Growth Experience: Process, Outcomes and Lessons Learned*. Seul.

- _____ (2011), *Growth in Motion: Sharing Korea's experience*, Seul.
- Governo do Chile (2013), *National Green Growth Strategy*, Santiago, Chile.
- Gramkow, C. (2018), "Política ambiental no Brasil: perspectivas a partir do gasto público federal", *Economia para poucos*, A. Oliveira, E. Dweck e P. Rossi (orgs.), São Paulo, Autonomia Literária.
- _____ (2017), *Fiscal Policies for Green Growth: a case study of brazilian manufacturing sectors*, University of East Anglia.
- _____ (2011), "Da restrição externa às emissões de gases do efeito estufa: uma análise da insustentabilidade econômica e ambiental do atual modelo econômico brasileiro", dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, RJ, UFRJ [on line] http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/ppge/Camila_Gramkow_.pdf.
- Gramkow, C., e Anger-Kraavi, A. (2018), "Could fiscal policies induce green innovation in developing countries?" The case of brazilian manufacturing sectors. *Climate Policy*, vol.18, Nº 2, págs. 246-257, [on line] <https://doi.org/10.1080/14693062.2016.1277683>.
- Gramkow, C., e P. G. Prado (2011), "Economia verde: desafios e oportunidades", *Política Ambiental*, C. Gramkow e P. G. Prado (eds.), Belo Horizonte, Conservação Internacional.
- Gramkow, e J. L. Gordon (2015), "Aspectos estruturais da economia brasileira: heterogeneidade estrutural e inserção externa de 1996 a 2009", *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 9, Nº 15, págs. 35-61.
- Green Economy Coalition (2011), *Submission to UNCSO zero draft text*.
- Green New Deal Group (2008), *A Green New Deal*, Londres, New Economics Foundation.
- Huberty, M. e outros (2011), *Shaping the green growth economy: a review of the public debate and prospects for green growth*, Copenhagen, Green Growth Leaders.
- ICC (International Chamber of Commerce) (2011), *Ten conditions for a transition toward a green economy*. Paris.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2018), *IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5 °C*. Summary for policy makers. Incheon.
- _____ (2014), *Climate Change 2014. Synthesis Report*, Summary for policymakers, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2007), *Climate change 2007: Synthesis Report*, Genebra.
- IPEA (2017), "Ipeadata" [on line], Brasília, <http://www.ipeadata.gov.br>.
- Jakob, M. e O. Edenhofer (2014), "Green growth, degrowth, and the commons", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 30, Nº 3, págs. 447-468.
- Laeven, L. e F. Valencia (2011), "The real effects of financial sector interventions during crises", *IMF Working Paper*, Nº 45.
- Meadows, Donella H. e outros (1972), *The Limits to Growth, A Report for the Club of Rome's*, New York, Universe Books.
- Nações Unidas (2010), "Objective and themes of the United Nations Conference on Sustainable Development". *Report of the Secretary-General (A/CONF.216/PC/7)*, New York.
- Nações Unidas. DESA (Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais) (2012a), *A Guidebook to the Green Economy, Green economy, green growth, and low-carbon development - history, definitions and a guide to recent publications*, Issue 1, New York.
- _____ (2012b), *A Guidebook to the Green Economy: exploring green economy policies and international experience with national strategies*. Issue 3, New York.
- Nassif, A., C. Feijó, C. e E. Araújo, (2015), "Structural change and economic development: is Brazil catching up or falling behind?" *Cambridge Journal of Economics*, Nº 39, págs. 1307-1332.
- OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) (2011), *Towards green growth*. Paris.
- OCDE/IEA (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico/ Agência Internacional de Energia) (2010), *Low-emission development strategies (LEDS): technical, institutional and policy lessons*. Paris.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2011), *Global employment trends 2011: the challenge of a jobs recovery*. Genebra.
- PBMC (Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas) (2013), *Impactos, vulnerabilidades e adaptação: contribuição do grupo de trabalho 2 ao primeiro relatório de avaliação nacional do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas*, Brasília.
- Pearce, D., A. Markandya, e E. Barbier (1989), *Blueprint for a green economy*. Londres, Earthscan.
- Pindyck, R. S. (2013), "Climate change policy: what do the models tell us?" *NBER Working Paper Series*, vol. 51, Nº 19244, Cambridge, MA [on line].

- Pinto, A. (1970), Natureza e implicações da heterogeneidade estrutural da América Latina, *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, R. Bielschowsky (ed.), vol. 2, págs. 567-588), Rio de Janeiro, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/ Editora Record/Cofecon.
- _____(1965), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latino-americano", *El Trimestre Económico*, vol. 32, N° 125, págs. 3-69.
- PNUMA. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2011), *Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication - a synthesis for policy makers*, Nairobi.
- Pollin, R. e outros (2008), *Green Recovery: a program to create good jobs and start building a low-carbon economy*. Washington, D.C., Center for American Progress and Political Economy Research Institute.
- Prebisch, R. (1980), Biosfera y desarrollo, O. Sunkel & N. Gligo (eds.), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, O. Sunkel e N. Gligo, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), págs. 67-90.
- _____(1952), Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico, *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, R. Bielschowsky (ed.), vol. 1, págs. 179-216, Rio de Janeiro, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/ Editora Record/Cofecon.
- Presidential Committee on Green Growth (2009), *Road to our future: green growth - national strategy and the five-year plan (2009-2013)*. Seoul.
- República da África do Sul (2011), *Green Economy Accord*, Cape Town, Economic Development Department.
- República da Indonésia (2015a), *Delivering Green growth for a Prosperous Indonesia: a roadmap for policy, planning, and investment*, Jakarta, Governo da Indonésia.
- República da Indonésia (2015b), *Green Planning and Budgeting Strategy for Indonesia's Sustainable Development, 2015-2010: executive summary*. Jakarta, Fiscal Policy Agency/ Ministry of Finance.
- República de Ruanda (2011), *Green Growth and Climate Resilience: national strategy for climate change and low carbon development*, Kigali.
- República Democrática Federal da Etiópia (2011), *Ethiopia's Climate Resilient Green Economy: green economy strategy*, Adis Abeba.
- República Francesa (2016), *Energy Transition for Green Growth Act*, Paris.
- República Socialista do Vietnã (2012), *Vietnam National Green Growth Strategy*, Hanói.
- RGC (Governo do Camboja) (2013), *National strategic plan on green growth 2013-2030*, Phnom Penh.
- Robins, N., R. Clover e C. Singh (2009), *A climate for recovery: the colour of stimulus goes green*.
- Rosenstein-Rodan, P. (1957), *Notes on the Theory of the "Big Push." Economic Development Program. Italy Project. C/57-25*. Cambridge, MA: Center for International Studies. Massachusetts Institute of Technology.
- Scrieciú, S., A. Rezai, e R. Mechler (2013), "On the economic foundations of green growth discourses: the case of climate change mitigation and macroeconomic dynamics in economic modeling". *Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment*, vol. 2, N° 3, págs. [on line] 251-268 [on line].
- Scrieciú, S., T. Barker e F. Ackerman (2013), "Pushing the boundaries of climate economics: critical issues to consider in climate policy analysis", *Ecological Economics*, vol. 85, págs. 155-165 [on line].
- SEEG (Sistema de Estimativa de Emissões de Efeito Estufa) (2018), *Sistema de Estimativa de Emissões de Gases do Efeito Estufa. Observatório do Clima* [on line].
- Stern, N. (2016), Current climate models are grossly misleading, *Nature*, N° 530 (Future Generations Special Issue), págs. 407-409.
- _____(2007), *The economics of climate change: The Stern Review*.
- The Danish 92 Group Forum for Sustainable Development. (2012), *Building an equitable green economy*.
- UNCSD (The United Nations Conference on Sustainable Development) (2012), *The Future we want*, Outcome Document of the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20).
- UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (2010), *The Green Economy: trade and sustainable development implications*, Genebra.
- UNEP/DESA/UNCTAD (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente/Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU/Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (2011), *The transition to a green economy: benefits, challenges and risks from a sustainable development perspective*, New York.
- UNFCCC (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima) (2015), "Paris Agreement", 21st Conference of the Parties, Paris.
- United Nations. High Level Panel on Global Sustainability (2012), *Resilient people, resilient planet: a future worth choosing*. New York.

Apêndice

Tabela V.A1
Exportações como mudança relativa em relação ao cenário de referência em 2030
(Em percentual)

Produtos primários		0,37
Intensivos em recursos naturais		0,28
	Baixa tecnologia	-0,03
Produtos manufaturados	Média tecnologia	0,88
	Alta tecnologia	0,33
Serviços		0,07
Total		0,44

Fonte: Elaboração própria.

VI. Mudança estrutural e complexidade econômica: identificando setores promissores para o desenvolvimento dos estados brasileiros

*João P. Romero¹
Fabricio Silveira²*

Teorias clássicas de desenvolvimento econômico associam o processo de crescimento e desenvolvimento à mudanças na estrutura produtiva das economias (Lewis, 1955; Hirschman, 1958; Prebisch, 1962; Kuznets, 1966; Kaldor, 1966; Furtado, 1964; Missio e outros, 2015), com a progressiva substituição de setores tradicionais por setores modernos. De acordo com a tradição Cepalina iniciada por Prebisch, este seria o pré-requisito para a superação da secular condição de subdesenvolvimento associada à divisão internacional do trabalho.

A abordagem estruturalista do desenvolvimento foi recentemente revigorada pelos trabalhos de Hausmann e outros (2007), Hidalgo e outros (2007) e Hidalgo e Hausmann (2011). A partir da noção de sistemas complexos e de capacidades associadas aos padrões comerciais, os autores desenvolveram medidas de complexidade dos produtos e da estrutura produtiva dos países. Uma importante conclusão destes estudos é a de que países com maior renda *per capita* tendem a ter produção mais diversificada e focada em bens mais complexos. De fato, a abordagem da complexidade tem estreita relação com o estruturalismo latino-americano seminalmente desenvolvido na CEPAL, já que ambos reforçam a importância da mudança estrutural rumo a setores mais complexos (ou de maior intensidade tecnológica) para o crescimento da renda per capita e também para a melhoria no padrão de distribuição da renda.

O objetivo do presente capítulo é apresentar uma metodologia de identificação das indústrias mais promissoras para a elevação da complexidade econômica e da renda dos estados brasileiros. De fato, a existência de grandes brechas estruturais internas e externas e a perda de produtividade nos últimos anos urge por uma transformação produtiva que possa acelerar o processo de crescimento

¹ Professor do Departamento de Economia da FACE-UFMG.

² Doutorando no Departamento de *Land Economy* da Universidade de Cambridge, Reino Unido.

brasileiro. Esse quadro é reforçado pela redução do espaço fiscal do estado brasileiro e a piora global nos elementos dinâmicos da demanda agregada (investimento, produtividade e comércio), tornando mais do que nunca imperativa a necessidade de racionalização da política industrial. Trabalhos semelhantes já vêm sendo realizados para outros países (Hausmann; Chauvin, 2015; Hausmann e outros, 2017) e para as regiões do Brasil (Cimini e outros, 2017; 2018), mas nenhum aplicou tal metodologia na análise da produção estadual.

O restante do presente capítulo está dividido da seguinte forma: a seção A apresenta a abordagem estruturalista do desenvolvimento proposta pela CEPAL. A metodologia recente de cálculo dos indicadores de complexidade da estrutura produtiva a serem utilizados como insumo para a identificação dos setores promissores é discutida na seção B. A seção C analisa algumas características da estrutura produtiva dos estados do Brasil. A seção D apresenta a proposta de regra de identificação de setores promissores, indicando quais seriam eles para o caso de cada estado, e discutindo ainda o impacto da aquisição de competitividade internacional nesses setores sobre o crescimento do PIB *per capita*. A seção E, discute o impacto do aumento da complexidade produtiva sobre o produto estadual. Por fim, a seção F apresenta as considerações finais do capítulo.

A. Desenvolvimento na abordagem estruturalista da CEPAL

A teoria do desenvolvimento econômico investiga as formas de garantir o constante aumento da produtividade do trabalho e sua distribuição em favor do maior bem-estar material da sociedade (e.g. Furtado, 1964; Kuznets, 1966).

A produtividade do trabalho cresce em função de dois fatores: i) da transferência de trabalhadores para setores mais produtivos; e/ou ii) da adoção de técnicas produtivas mais avançadas: incorporação de capital ou inovações de produto ou processo. Nos dois casos, contudo, o mecanismo básico do desenvolvimento é a acumulação de capital. Ou seja, o modo fundamental de elevação da produtividade é a realização de investimentos.

Nesse contexto, estudos seminais relacionados ao processo de desenvolvimento buscaram enfatizar a importância do aumento do investimento para o crescimento da produção e da produtividade. Dentre os determinantes do investimento, por sua vez, é possível destacar dois fatores cruciais: i) a existência de certas capacidades sociais que possibilitem que um determinado grupo de indivíduos identifique uma oportunidade de obter lucro e tenha a habilidade necessária para executar o investimento; e ii) existência de recursos (materiais e financeiros) disponíveis para que o investimento seja financiado (Rostow, 1958; Hirschman, 1958; Furtado, 1964; Gerschenkron, 1962).

O fator distintivo da abordagem estruturalista do desenvolvimento, por sua vez, é a ênfase na importância central da mudança da estrutura produtiva das economias subdesenvolvidas rumo a setores de maior intensidade tecnológica, nos quais o crescimento da produtividade e demanda tendem a ser mais elevados.

Dentre as diversas vertentes estruturalistas do desenvolvimento, destaca-se a abordagem estruturalista latino-americana fundada por pensadores associados à CEPAL. Essa abordagem enfatiza que o subdesenvolvimento não se trata de uma etapa no processo de desenvolvimento, mas sim de uma *condição estrutural* gerada pela dinâmica de divisão internacional do trabalho e do comércio entre países desenvolvidos, que ocupam posição central no sistema de produção e comércio internacional, e países subdesenvolvidos, que ocupam posição periférica nesse sistema.

A teoria estruturalista da CEPAL, portanto, chama a atenção para a existência de uma dinâmica centro-periferia na economia mundial. Segundo essa perspectiva, a existência de economias desenvolvidas impõe uma dinâmica que tende a ampliar o desenvolvimento das economias já desenvolvidas (centrais) e a perpetuar o atraso produtivo das economias subdesenvolvidas (periféricas). A diferença fundamental, portanto, entre a relação centro-periferia, das caracterizações de país

avançado e atrasado, desenvolvido e subdesenvolvido, é a consideração de uma dinâmica sistêmica própria, na qual “a desigualdade é inerente ao desenvolvimento do sistema em seu conjunto” (Rodríguez, 2009, p. 84). Essa divisão se reflete num crescimento mais lento dos ganhos médios na periferia, enquanto a própria condição periférica e sua interação com o centro tendem a reforçar e reproduzir continuamente essa condição.

Nas economias centrais, onde primeiro se desenvolveu o capitalismo, os métodos mais avançados de produção foram sendo gradativamente difundidos pelos setores da economia, o que resultou em elevada diversificação da economia e maior homogeneidade dos níveis de produtividade entre os setores. Nessas economias se observa uma predominante importação de recursos naturais, e a exportação de manufaturados e bens de capital. Além disso, a mão-de-obra disponível nos países centrais foi sendo progressivamente absorvida na produção devido à diversificação produtiva, de forma que o investimento funcionou para compensar a introdução de tecnologias poupadoras de mão-de-obra. Nesses países, a eliminação do excedente de trabalho e a maior organização sindical levaram ao aumento dos salários, o que impulsionou a redução da desigualdade e incentivou maior diversificação do consumo, estimulando avanço técnico e mudança estrutural (Rodríguez, 2009).

Em suma, a estrutura produtiva dos países desenvolvidos, ou centrais, é caracterizada por: i) elevado índice de capital por trabalhador, resultando em elevada produtividade do trabalho e relativamente homogênea entre os setores; ii) existência de um grande setor produtor de bens de capital; iii) produção diversificada e focada sobretudo em bens de elevado teor tecnológico; e iv) baixa desigualdade de renda, uma vez que o esgotamento da mão-de-obra excedente pressiona para a elevação dos salários e cria maior mercado consumidor para sua produção (Furtado, 1964)³.

Já na periferia, o desenvolvimento se iniciou voltado para fora, focado na exportação de produtos para o centro. Nessas economias, ao contrário do centro, o que se observa é a predominância da importação de manufaturados e bens de capital, e a exportação de recursos naturais. Nesse contexto, avanços técnicos são adotados sobretudo no setor exportador, que coexiste com setores atrasados. Tal quadro faz com que a economia possua um *caráter especializado* na produção de poucos bens exportáveis, e uma elevada heterogeneidade dos níveis de produtividade entre os setores (Prebisch, 1962). Enquanto o emprego na produção exportadora apresenta elevada produtividade, o emprego nas demais atividades apresenta baixa produtividade, caracterizando a condição de subemprego estrutural⁴. A produção primário-exportadora, por sua vez, não é capaz de absorver toda a oferta de mão-de-obra da periferia, perpetuando o excedente de trabalho e levando ao surgimento de elevada desigualdade. A elevada desigualdade, por fim, gera um descolamento entre estrutura de consumo e a produção, dificultando o processo de mudança estrutural da periferia (Tavares, 2000).

Em suma, a estrutura produtiva dos países subdesenvolvidos, ou periféricos, é caracterizada por: i) baixo índice de capital por trabalhador, resultando em baixa produtividade média do trabalho e com elevada heterogeneidade entre os setores; ii) inexistência de um setor produtor de bens de capital, o que gera grande dependência de importações para a expansão produtiva; iii) produção especializada e focada em bens de baixo teor tecnológico; e iv) elevada desigualdade de renda, uma vez que a manutenção do excedente de mão-de-obra pressiona para baixo os salários, prejudicando assim a formação do mercado consumidor doméstico (Furtado, 1964).

Verifica-se na periferia, sobretudo, uma baixa capacidade de investimentos. Isso se explica em parte pelo elevado consumo das elites, que dificultaria o reinvestimento de lucro, em parte pela estrutura desse consumo, que induziria um desenvolvimento voltado para setores com maior relação capital trabalho, aumentando assim o requerimento de capital necessário para absorver os setores atrasados da economia (Furtado, 1964). Esse grave problema pode ser também explicado também pela baixa habilidade de investir dos empresários locais, aliada à elevada necessidade de capital (Hirschman,

³ É importante notar que a verificação desses fatores pressupõe a existência de um aparato institucional adequado.

⁴ “Com o passar do tempo, o subemprego estrutural tende a se transformar de rural em urbano, sem por isso deixar de se configurar como expressão-chave da heterogeneidade” (Rodríguez, 2009, p. 88).

1958)⁵. Além disso, o menor tamanho do mercado doméstico reduz os incentivos aos investimentos. Esses fatores acabam por dificultar que a industrialização se processe espontaneamente na magnitude adequada para a absorção da mão-de-obra excedente. Dessa forma, acaba ficando a cargo do setor público a liderança dos investimentos e a geração da estrutura institucional que propicie o aumento do investimento privado e a constante incorporação e geração de progresso técnico (Fajnzylber, 1990).

É importante ressaltar, contudo, que quanto maior o atraso em relação aos países desenvolvidos, maior tende a ser também o hiato tecnológico entre a produção desses e da periferia. Ou seja, “o grau inicial de heterogeneidade é um fator explicativo fundamental da persistência do subemprego” (Rodríguez, 2009, p. 111) e do subdesenvolvimento. Sobretudo, a elevada densidade de capital para a produção competitiva implica que a incorporação dessas tecnologias na periferia dificulta a absorção da elevada oferta de mão-de-obra subempregada. Isso torna necessário contínuo e elevado investimento para que a industrialização seja capaz de absorver não somente o crescimento da população, mas também a transferência de trabalhadores do setor de baixa produtividade para a produção industrial de elevada produtividade, e também os trabalhadores deslocados pela adoção de técnicas produtivas mais avançadas e poupadoras de mão-de-obra. Essa dificuldade de modernização da estrutura produtiva da periferia limita a homogeneização da produtividade na economia e reduz a possibilidade de diversificação produtiva (Furtado, 1964).

A dificuldade dos países periféricos em diversificar sua produção gera recorrentes desequilíbrios comerciais, uma vez que as necessidades de importação desses países crescem mais rápido do que sua capacidade produtiva e demanda por exportações. De acordo com Prebisch (1962), assim como Thirlwall (1979) e outros, isso ocorre devido à maior elasticidade-renda das importações da periferia em relação à elasticidade-renda das suas exportações. Isso se deve não só à menor competitividade da produção da periferia, mas também à maior elasticidade-renda de bens de maior teor tecnológico (Gouvêa e Lima, 2010; Cimoli, Porcile e Rovira, 2010; Romero e McCombie, 2016; 2018). Essa tendência ao desequilíbrio externo, parcialmente superado em períodos de elevada liquidez internacional, implica na necessidade de redução do ritmo de crescimento em momentos de baixa liquidez. A redução do crescimento, ao reduzir também o crescimento das importações, permite reequilibrar as contas externas. Segundo Prebisch (1962), o crescimento da produtividade nos setores exportadores e o baixo crescimento da demanda por bens primários força recorrentes quedas de preços desses produtos, criando assim uma tendência de longo prazo de deterioração dos termos de troca dos países periféricos. Ou seja, ganhos de produtividade na periferia acabam sendo repassados para os países centrais, gerando baixos benefícios à periferia (Prebisch, 1962). Conforme argumentam Gala e outros (2018), países periféricos, especializados na produção de bens primários, atuam em mercados de concorrência próxima à perfeita, e por isso tendem a se confrontar com preços mais baixos e lucros comprimidos. Já a especialização produtiva do centro em bens tecnológicos permite que esses países atuem em mercados de concorrência imperfeita, que são caracterizados por maior diferenciação, maiores preços e também maiores margens de lucro.

Em suma, a partir das condições estruturais e institucionais fundamentais das economias subdesenvolvidas destacadas na presente seção, pode-se resumir a condição periférica como apresentando quatro características/entraves fundamentais que limitam seu desenvolvimento: i) elevada *heterogeneidade estrutural*, fruto do quadro histórico particular como se iniciou a inserção internacional da periferia; ii) *baixa capacidade de acumulação e inovação*, dadas as condições institucionais da periferia; iii) elevada *desigualdade de renda*, em função da permanente abundância de mão-de-obra que resulta do baixo ritmo de acumulação, e que dificulta a conformação de um mercado interno pujante; e iv) forte *restrição externa* ao crescimento, fruto da elevada especialização produtiva⁶.

⁵ Para Furtado (1964) o consumo elevado impactava negativamente a poupança, e assim reduzia o investimento. No presente trabalho, contudo, entende-se que elevado consumo exerce impacto positivo sobre o investimento e sobre o aprendizado. Dessa forma, a deficiência de poupança não é considerada uma restrição ao crescimento. A restrição real é o desenvolvimento de um sistema financeiro capaz de fornecer os recursos necessários ao investimento.

⁶ A inflação não é considerada entrave ao desenvolvimento periférico, pois de acordo com a visão estruturalista, sintetizada

Dessa forma, a abordagem estruturalista da CEPAL indica claramente a necessidade de transformação da estrutura produtiva para o desenvolvimento da periferia, com o aumento da produção e exportação de bens de elevado teor tecnológico. Tal mudança não só geraria aumento do crescimento da produtividade, como também elevaria a elasticidade-renda das exportações, permitindo maiores taxas de crescimento (Kaldor, 1966; Romero e McCombie, 2016; Romero e Britto, 2017; Rocha, 2018).

Para tanto, contudo, seria necessária a formação de uma estrutura institucional que possibilite e incentive o investimento e a aquisição de capacidade de produção de bens de elevado teor tecnológico (Gerschenkron, 1962; Fajnzylber, 1990; Nelson, 1993). Destarte, instituições voltadas para a elaboração e coordenação das políticas industrial, macroeconômica e social são fundamentais (CEPAL, 2012).

Neste contexto, a CEPAL tem enfatizado a importância da adoção de uma abordagem integrada do desenvolvimento, pautada na mudança estrutural com igualdade e sustentabilidade ambiental, que orienta este capítulo e o livro como um todo. *“As políticas neles propostas se baseiam na igualdade multidimensional como o valor que se quer alcançar com o modelo de desenvolvimento, a mudança estrutural progressiva para gerar empregos de qualidade em processos de baixo carbono e a interdependência entre conjuntura e estrutura (entre ciclo econômico e tendência de longo prazo da taxa de crescimento) como chave de uma política macroeconômica para o desenvolvimento”* (CEPAL, 2016:11-12). Do ponto de vista macroeconômico, ressalta-se a importância: i) de aumento na progressividade tributária, com aumento dos impostos sobre renda e patrimônio; e ii) regulação dos fluxos de capitais e do mercado financeiro doméstico, visando evitar flutuações cambiais e gerar maior autonomia de política monetária, e conferir maior solidez e eficácia do sistema bancário. No que se refere à política industrial, ressalta-se a importância de políticas focadas na diversificação produtiva rumo a setores de alta-tecnologia, sobretudo através de: i) subsídios; ii) crédito dirigido; iii) tarifas sobre o comércio; iv) uso de poder de compra do estado; v) políticas de educação e capacitação; e vi) fomento de investimentos em setores de baixa emissão e em tecnologias limpas. Por fim, em termos das políticas sociais, ressalta-se o papel da seguridade social como crucial para atenuar os impactos negativos que a mudança estrutural pode gerar sobre a desigualdade salarial entre trabalhadores mais e menos qualificados, sobretudo através de políticas de: i) seguro desemprego; ii) negociação coletiva e sindicalização; iii) uso de tecnologia da informação e comunicação (TIC) para facilitar *matching* entre trabalhadores e empresas; e iv) transferências de renda focadas em garantir um nível mínimo de bem-estar às populações mais carentes.

Tal agenda de transformação econômica-social, discutida na introdução deste livro, ou também nos capítulos III (Rugitsky) e IV (Dweck e Rossi), é particularmente relevante em face do atual cenário da região, que apresenta taxas de crescimentos de longo prazo menor do que a de outras regiões do mundo em desenvolvimento e uma persistente vulnerabilidade externa. Conforme apontado em documentos recentes da CEPAL (2010, 2012; 2014; 2016), o cenário econômico mundial será menos favorável nos próximos anos, comparativamente a períodos passados. A perda de dinamismo dos motores do crescimento (investimento, produtividade e, recentemente, o comércio) afeta especialmente os países em desenvolvimento. De fato, a taxa de crescimento do comércio internacional caiu de uma média de 7.8% para 4.1% entre 1991-2000 e 2001-2015. Na América Latina, esse fenômeno foi ainda mais agudo, com a redução da taxa de crescimento das exportações locais de 10.5% para 4.2% no período (CEPAL, 2016:28)⁷. O componente da demanda agregada mais afetado pela desaceleração é, no entanto, o investimento, o que tem implicações negativas para o aumento da produtividade e da competitividade. A redução do espaço fiscal em anos recentes apenas acentua essa dinâmica. A taxa de investimento brasileira, por exemplo, de uma média de 3.3% na década de 1990 atingiu seu ápice de 7.7% entre 2010-2013, mas caiu para -0.05 entre 2013-2015.

em Rodriguez (2009, cap. 4), a inflação que emerge no processo de desenvolvimento (que pode se tornar um problema se obrigar a retração do investimento) na verdade é fruto das condições estruturais citadas acima, e não um entrave em si.

⁷ Em especial o Brasil que desde 2013 sofre com a redução das exportações associado ainda a uma grande perda nos termos de troca (CEPAL, 2016:37).

Nesse contexto de racionalização das ações, ressalta-se a importância dos critérios adotados para selecionar os setores que serão providos. Entender as trajetórias tecnológicas é fundamental e passa pelo conhecimento da estrutura e do comportamento econômico desde as escalas mais fundamentais à sua agregação em sistemas complexos (CEPAL, 2016).

B. Metodologia de análise estrutural da complexidade

Na última década observou-se uma retomada do debate a respeito da relação entre as características dos bens produzidos por cada país e seu estágio de desenvolvimento. Usando dados desagregados de comércio internacional para um elevado número de países, Hausmann e outros (2007) mostraram que o nível de complexidade dos produtos da cesta de exportações de cada país tem impacto positivo e relevante sobre o crescimento econômico futuro, de forma que países que experimentam taxas de crescimento elevadas apresentam índices de complexidade da produção superiores às suas rendas *per capita*, o que sugere que os mesmos estão produzindo bens associados a níveis mais altos de renda (Hausmann e outros, 2007, p. 3).

Buscando refinar os índices de complexidade dos produtos e dos países propostos por Hausmann e outros (2007), Hidalgo e Hausmann (2009) elaboraram índices de complexidade calculados combinando medidas de ubiquidade dos bens e de diversificação dos países.

Hidalgo e outros (2007) utilizaram o índice de vantagem comparativa revelada (VCR) de Balassa (1965) para identificar a eficiência de cada economia em produzir cada produto. Esse índice é calculado como a razão entre a participação do bem p no comércio do país c e a participação do bem p no comércio mundial, num dado período:

$$VCR_{cp} = \frac{x_{cp} / \sum_p x_{cp}}{\sum_c x_{cp} / \sum_c \sum_p x_{cp}} \quad (1)$$

onde x denota quantidade exportada.

A interpretação desse índice é muito simples: se o mesmo for maior do que um, então o país apresenta alta competitividade na produção do bem. Por outro lado, se o índice for menor do que um, então, o país não é competitivo na produção do bem.

Usando os dados de VCR para cada país, Hausmann e outros (2011) definiram o grau de diversificação produtiva de cada um deles como o número de produtos que o mesmo exporta com VCR. Por outro lado, a ubiquidade de cada bem foi definida como o número de países que exportam o bem com VCR. Formalmente:

$$Diversificação = k_{c,0} = \sum_p M_{cp} \quad (2)$$

$$Ubiquidade = k_{p,0} = \sum_c M_{cp} \quad (3)$$

onde M é uma variável *dummy* que é igual a um se o país c exporta o bem p com VCR, e é igual a zero caso contrário.

Hausmann e outros (2011) apresentaram evidências de que países de renda *per capita* elevada tendem a apresentar alto grau de diversificação em produtos com baixo grau de ubiquidade. Além disso, os autores demonstram também que diversificação e ubiquidade apresentam correlação negativa. Ou seja, países mais diversificados tendem a produzir bens de menor ubiquidade.

Contudo, embora diversificação e ubiquidade sejam indicadores primários dos níveis de complexidade de cada país e produto, respectivamente, essas medidas são apenas aproximações iniciais, sendo possível obter medidas mais refinadas de complexidade combinando as duas medidas. Conforme Hausmann e outros (2011) observam, um país pouco diversificado que produz bens pouco ubíquos pode ser considerado mais complexo do que um outro país pouco diversificado que produza bens mais ubíquos. O mesmo se aplica à ubiquidade. Um bem com elevada ubiquidade produzido por países pouco diversificados pode ser considerado menos complexo que um bem com elevada ubiquidade produzido por países muito diversificados.

Explorando as relações entre diversificação e ubiquidade, Hausmann e outros (2011) desenvolveram índices de complexidade dos produtos e dos países calculados através de sucessivas iterações entre os índices. Analisando somente a primeira iteração, no caso do Índice de Complexidade do Produto (ICP), fica claro que quanto maior for a diversificação dos países que exportam o bem e quanto menor for a sua ubiquidade, maior será sua complexidade. Inversamente, no caso do Índice de Complexidade Econômica (ICE), quanto maior a diversificação da economia e quanto menor a ubiquidade dos bens produzidos e exportados com VCR, maior será sua complexidade. Formalmente, esses índices são calculados como:

$$k_{c,N} = \left(\frac{1}{k_{c,0}} \right) \sum_p M_{cp} k_{p,N-1} \quad (4)$$

$$k_{p,N} = \left(\frac{1}{k_{p,0}} \right) \sum_c M_{cp} k_{c,N-1} \quad (5)$$

onde N denota o número de iterações.

Substituindo então (4) em (5) obtém-se:

$$k_{c,N} = \sum_{c'} \tilde{M}_{cc'} k_{c',N-2} \quad (6)$$

onde $\tilde{M}_{cc'} = \sum_p \frac{M_{cp} M_{c'p}}{k_{c,0} k_{p,0}}$, e c' denota os demais países excluindo c .

A equação (6) é satisfeita quando $k_{c,N} = k_{c,N-2} = 1$, que é o autovetor associado ao maior autovalor de $\tilde{M}_{cc'}$. Mas como esse autovetor é formado de uns, ele não é informativo, de forma que toma-se então o autovetor associado ao segundo maior autovalor (\vec{K}), e que capta, portanto, a maior parte da variância do sistema. Dessa forma, o ICE é calculado como:

$$ICE = \frac{\vec{K} - \langle \vec{K} \rangle}{dp(\vec{K})} \quad (7)$$

onde $\langle \rangle$ representa a média, e dp denota desvio padrão.

O mesmo procedimento é feito para calcular o ICP, mas agora substituindo (4) em (3), e usando o autovetor associado ao segundo maior autovalor (\vec{Q}) de $\tilde{M}_{pp'}$:

$$ICP = \frac{\vec{Q} - \langle \vec{Q} \rangle}{dp(\vec{Q})} \quad (8)$$

Usando o índice de VCR para inferir a competitividade em cada indústria, por outro lado, Hidalgo e outros (2007) demonstraram também que as indústrias nas quais o país é eficiente hoje

determinam quais os bens que o país será capaz de produzir de forma eficiente no futuro próximo. Segundo os autores, uma vez que a produção de diferentes tipos de produto requer tipos diferentes de capacidades, o padrão de especialização produtiva de cada país indica as capacidades produtivas que ele detém. As capacidades que um país possui, por sua vez, qual o esforço necessário para passar a produzir bens que requerem outros tipos de capacidade. Em outras palavras, a mudança da complexidade da cesta de bens exportados evolui de acordo com a estrutura produtiva existente em cada país.

Para estabelecer quão semelhantes são as capacidades produtivas necessárias para produção eficiente de cada bem, Hidalgo e outros (2007) se utilizam de probabilidades de co-exportação de cada par de bens. Essa probabilidade condicional é denominada proximidade. Estabelecendo um valor de corte para essa medida, os autores formam uma rede que conecta os diversos produtos. Nessa rede, chamada de *Product Space*, bens semelhantes tendem a se aglomerar. Além disso, produtos mais complexos tendem a ocupar posição mais ao centro da rede, enquanto o oposto se aplica produtos mais simples, como produtos primários ou baseados em recursos naturais.

Através do *Product Space*, Hidalgo e outros (2007) demonstraram que países menos desenvolvidos tendem a produzir bens com menos ligações, o que torna mais difícil o processo de diversificação produtiva do país. O oposto se verifica para países desenvolvidos, que produzem bens com maior número de ligações e têm, assim, maior facilidade em diversificar sua estrutura produtiva. Por meio dessa análise, Hidalgo e outros (2007) apresentam três importantes fatos estilizados: i) países têm oportunidades distintas para aumentar seu crescimento econômico, já que possuem diferentes estruturas produtivas e capacidades; ii) mudança estrutural e crescimento econômico estão sujeitas a dependência de trajetória, já que a estrutura produtiva inicial de cada país reflete o conjunto de capacidades disponíveis e determina as possíveis trajetórias para a mudança estrutural; e iii) produzir de forma competitiva bens complexos é um processo lento, já que demanda o aprendizado de novas capacidades (Hidalgo e outros, 2007, p. 487).

Vale notar ainda que o *Product Space* reflete claramente o padrão de especialização internacional centro-periferia descrito pela CEPAL. Enquanto países desenvolvidos tendem a exportar produtos complexos, localizados mais ao centro da rede, países subdesenvolvidos tendem a exportar produtos menos complexos, localizados na periferia da rede.

Buscando explorar melhor as informações implícitas contidas no *Product Space*, Hausmann e outros (2011) desenvolveram indicadores que buscam medir a facilidade de aquisição de competitividade numa determinada indústria, em função das capacidades já existentes na economia, e indicar as novas possibilidades de desenvolvimento criadas pela aquisição de competitividade em cada indústria.

Partindo do pressuposto de que produtos próximos no *Product Space* usam capacidades produtivas semelhantes, Hausmann e outros (2011) propõem um índice que mede a facilidade de produção competitiva de um dado bem em função da produção competitiva de bens próximos, que serve de *proxy* para as capacidades existentes. Esse índice, chamado de Índice de Densidade do Produto (IDP), mede a proximidade de um dado produto em relação à estrutura produtiva atual do país (produtos com VCR), indicando assim a dificuldade deste país em atingir vantagem comparativa neste produto. Esta medida reflete também a quantidade de novos conhecimentos produtivos que uma região precisa adquirir para poder fabricar e exportar um determinado produto com vantagem comparativa. Ou seja, quanto menor for o IDP, mais capacidades terão de ser adquiridas e mais longo e difícil/custoso será o processo de aquisição de VCR nesse produto. Dessa forma, produtos que o país exporta sem VCR mas que possuem elevado IDP figuram como produtos com elevado potencial para ganho de competitividade.

O IDP é calculado como a soma das proximidades (q) dos $p' \neq p$ produtos que o país tem VCR em relação ao produto p , normalizado o índice pela soma das proximidades entre todos os produtos da rede em relação ao produto p :

$$IDP_{pc} = \frac{\sum_{p'} M_{cp'} q_{pp'}}{\sum_{p'} q_{pp'}} \quad (9)$$

Analogamente ao IDP, o Índice de Distância (ID) mede quão longe cada produto exportado com VCR está dos produtos que o país não exporta com VCR:

$$ID_{pc} = \frac{\sum_{p'} (1 - M_{cp'}) q_{pp'}}{\sum_{p'} q_{pp'}} \quad (10)$$

Uma vez que produtos mais complexos geram maior crescimento da renda, torna-se importante analisar qual é o ganho gerado pela aquisição de competitividade em cada produto. O Indicador de Ganho de Oportunidade (IGO), proposto por Hausmann e outros (2011), apresenta o ganho que a aquisição de VCR gera em termos de abrir novas possibilidades para a produção de bens progressivamente mais complexos. Dito de outra forma, o IGO permite levar em consideração as possibilidades futuras de mudança estrutural abertas pela aquisição de competitividade em uma determinada indústria. Formalmente:

$$IGO_{pc} = \sum_{p'} \frac{(1 - M_{cp'}) q_{pp'} ICP_{p'}}{\sum_{p''} q_{p''p'}} - (1 - ID_{cp}) ICP_p \quad (11)$$

Por fim, é importante notar que todos os indicadores discutidos até aqui levam em consideração somente as exportações, atribuindo grande importância ao mercado externo e desconsiderando a importância da produção para o mercado interno. Ao analisar países grandes, contudo, essa abordagem torna-se limitada.

Buscando remediar essa limitação, ainda que parcialmente, e levar em consideração medidas relacionadas ao mercado interno, Britto e outros (2018) propuseram um índice de Desvantagens Comparativas Reveladas análogo ao índice de VCR, mas aplicado às importações. Formalmente:

$$DCR_{cp} = \frac{m_{cp} / \sum_p m_{cp}}{\sum_c m_{cp} / \sum_c \sum_p m_{cp}} \quad (12)$$

onde m denota a quantidade importada.

A interpretação desse índice é similar à do índice de VCR. Se $DCR > 1$, o país não possui (ou possui baixa) competitividade na produção desse bem. Por outro lado, se $DCR < 1$, pode-se inferir que o país não possui uma desvantagem competitiva muito grande na produção do bem.

Segundo Britto e outros (2018), o índice de DCR permite fazer certas inferências sobre a produção voltada para o mercado local. Um índice de $DCR < 1$ para um dado produto sugere que, embora a produção nacional não possua VCR na exportação desse bem, ela é capaz de competir com as importações no mercado doméstico. Esse quadro pode ser explicado tanto pela existência de custos de transporte como pela existência de tarifas de importação que reduzam a vantagem competitiva dos produtores estrangeiros. Por outro lado, o oposto seria verificado para os bens com $DCR > 1$.

C. Análise da estrutura produtiva dos estados

Para analisar a estrutura produtiva do Brasil na atualidade, dados de comércio desagregados segundo a classificação *Harmonized System* (HS 2007) a 4-dígitos foram obtidos da base UN Comtrade. Essa classificação engloba 1.222 categorias de produto, das quais 1.126 foram utilizadas para calcular os índices de vantagem e desvantagem comparativa para o período 2005-2015 (alguns produtos excluídos da análise por apresentarem valores muito pequenos de comércio mundial).

A tabela VI.1 apresenta os 5 produtos com maiores e menores índices de complexidade (ICP) em 2015. Não obstante, entre os produtos mais complexos se encontram químicos e maquinário, enquanto produtos primários figuram entre os menos complexos. Em função da elevada desagregação, algumas indústrias que podem parecer pouco complexas aparecem com alta complexidade, como é o caso de “Vidro trabalhado”. Parte dessa indústria especificamente está muito relacionada à produção de vidro para monitores e equipamentos eletrônicos, o que confere importância à sua produção.

Tabela VI.1
Produtos de maior e menor complexidade

Código HS 2007	Descrição	ICP	Ranking
8457	Máquinas para usinagem de metais	2,6	1
3705	Material fotográfico, exposto e revelado	2,3	2
9110	Maquinismos de aparelhos de relojoaria não montados	2,3	3
9108	Maquinismos para relógios	2,3	4
7006	Vidro trabalhado	2,3	5
1511	Óleo de palma	-2,5	1 190
5201	Algodão cru	-2,7	1 191
801	Coco, castanha e caju	-2,8	1 192
1802	Cascas de cacau	-2,8	1 193
3606	Ligas pirofóricas	-4,3	1 194

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados do Dataviva.

O cálculo da complexidade de cada estado, contudo, envolve um sério problema. Uma vez que os dados de comércio internacional desconsideram o comércio interestadual do Brasil, as exportações de cada estado acabam sendo subestimadas. Dessa forma, cria-se um viés negativo no número de indústrias com VCR em cada estado, reduzindo também a sua medida de complexidade. Assim, torna-se inviável calcular o ICE de cada estado tratando-os como se fossem países separados. Para resolver esse problema, duas estratégias foram utilizadas. Em primeiro lugar, optou-se por calcular os índices de VCR e DCR de cada estado em relação aos demais estados, e não em relação aos demais países do mundo. Com isso, esses índices passam a indicar a vantagem ou desvantagem de cada estado em relação aos demais. Em segundo lugar, o índice de complexidade de cada estado (ICE-E) foi calculado como uma média ponderada da complexidade dos produtos exportados com VCR por cada um deles⁸, ou seja:

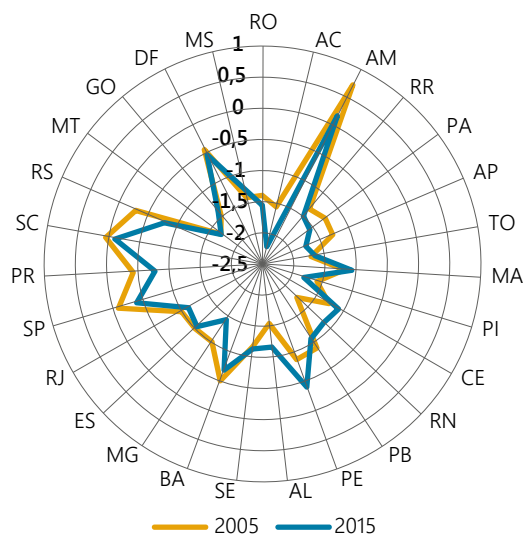
$$ICE-E = \sum_p M_{cp} (x_{cp} / \sum_p x_{cp}) ICP_p \quad (13)$$

⁸ Como o indicador de complexidade do produto é geralmente normalizado, produtos de baixa complexidade apresentam valores negativos e de alta complexidade positivos. Para evitar que a soma destes se anulem, tal indicador foi primeiramente exponenciado pela constante exponencial “e” antes da agregação. O indicador apresentado é o logaritmo natural do indicador agregado.

Os ICE-Es de cada estado nos anos de 2005 e 2015 são apresentados na tabela VI.2 e ilustrados no diagrama VI.1. Para facilitar as comparações, em função das marcantes desigualdades regionais do Brasil, os estados foram agrupados por macrorregião. Constatase que a pauta comercial e possivelmente a estrutura produtiva. Apenas 9 estados apresentaram melhora no indicador de complexidade, 6 deles da região Nordeste e nenhum do Sul e Sudeste do país, regiões com os índices de complexidade mais elevados. O destaque é o estado de Pernambuco, o terceiro no ranking estadual de complexidade, atrás apenas de Santa Catarina e do Amazonas, e que teve um aumento de 59% no indicador⁹. Pode-se destacar também o Rio Grande do Norte, que apesar da modesta posição no ranking, viu um aumento de 79% do seu indicador. Este destaque positivo da região Nordeste encontra possível explicação nos efeitos positivos da melhoria de distribuição de renda na região no período.

O caso do Amazonas, segundo no ranking de complexidade em 2015, merece maior cuidado pois o indicador é largamente influenciado pela zona franca de Manaus, fazendo do Amazonas um caso semelhante ao do México, que apresenta um índice de complexidade relativamente alto em função das maquiladoras. Em outras palavras, apesar de exportar bens mais complexos, a atividade de montagem não gera a incorporação de muitas capacidades, contribuindo pouco para a diversificação sustentável do país ou região.

Diagrama VI.1
Complexidade econômica dos estados em 2005 e 2015
(Em ICE-E)



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do UN Comtrade.

Nacionalmente, o índice de complexidade teve uma redução média de 6% no período (não ponderada). Ao todo, 17 estados e o DF apresentaram queda no índice, indicando a perda de competitividade brasileira em produtos de maior complexidade no período. O destaque negativo foram o Acre e o Amazonas, que registraram perdas superiores a 40% do indicador no período. Rio Grande do Sul, Amapá e Minas Gerais também tiveram queda de mais de 30% do ICE-E. Tal quadro está possivelmente ligado ao *boom* dos preços de commodities observado durante a década de 2000, que motivou a re-primarização das economias de alguns estados.

⁹ A expansão da indústria automobilística no estado, com a fábrica do grupo FCA é possivelmente o maior responsável.

O gráfico VI.2 apresenta o número de indústrias com VCR em cada estado nos anos de 2005 e 2015. As indústrias foram subdivididas em indústrias de baixa e alta complexidade, dividindo ao meio a lista de indústrias depois de ordenadas segundo seu ICP. Observa-se que os estados das regiões Sul e Sudeste apresentam, em geral, número maior de indústrias com VCR que os demais estados. Bahia, Ceará, Pernambuco, Amazonas, Distrito Federal e Goiás apresentam níveis de diversificação semelhantes aos do sudeste nos dois anos analisados. Além disso, Roraima, Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte obtiveram diversificação semelhante às dos estados do Sudeste em 2015. Esse melhora na diversificação, contudo, foi em grande medida em função de maior eficiência na produção de bens de baixa complexidade, o que se reflete no indicador de complexidade. Acima de tudo, é notável a vantagem de São Paulo em relação aos demais estados em termos de diversificação, sobretudo na produção eficiente de bens de alta complexidade.

O gráfico VI.3 apresenta o número de indústrias com DCR em cada estado, nos anos de 2005 e 2015, novamente subdividindo as indústrias entre baixa e alta complexidade. Duas informações importantes podem ser retiradas deste gráfico.

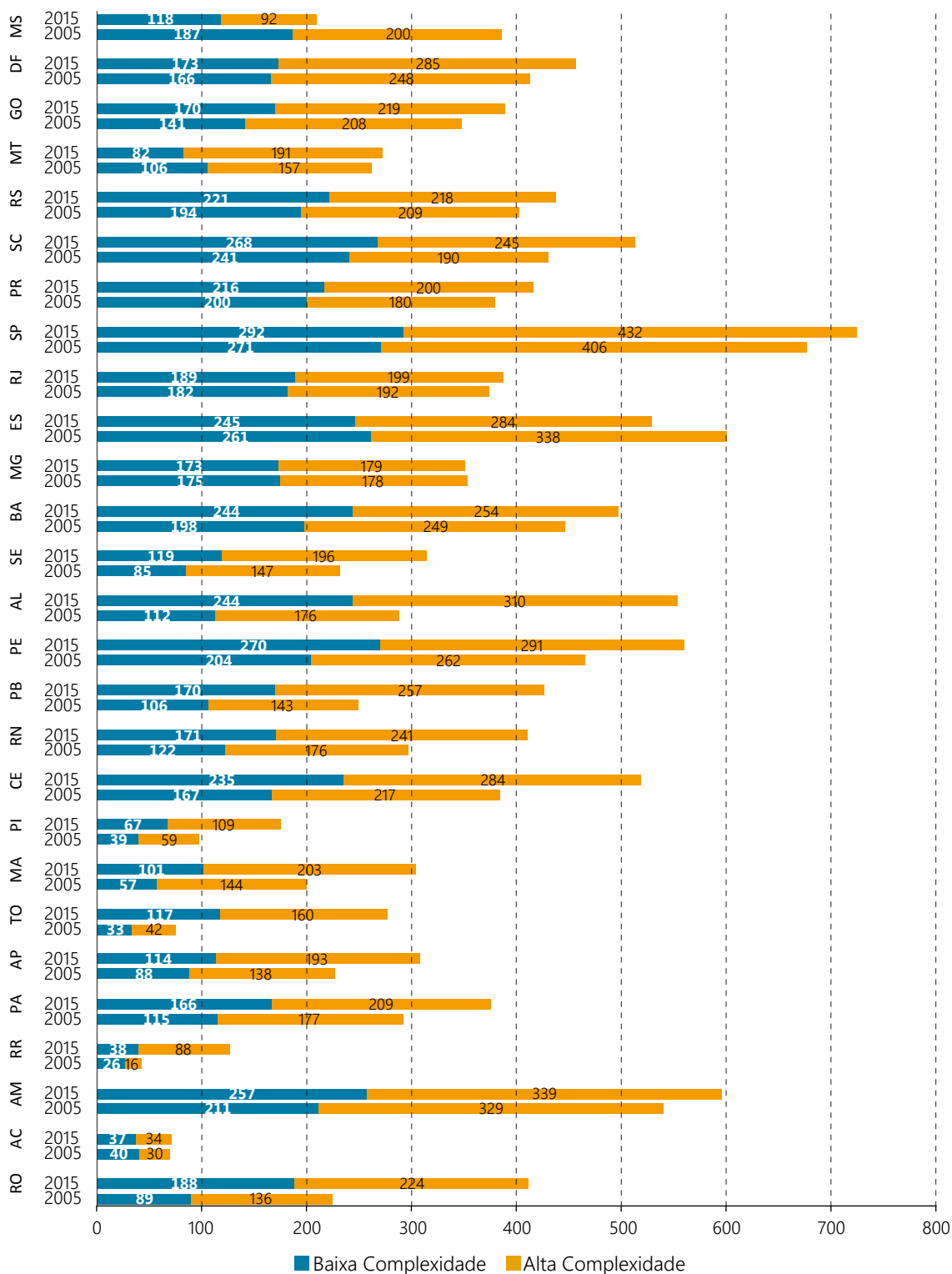
Em primeiro lugar, observa-se claramente que o número de indústrias com DCR, que podemos chamar de gargalos estruturais, é em geral maior nos estados com maior complexidade. Evidentemente, a explicação está na maior renda *per capita* desses estados. Embora eles sejam mais diversificados e com estrutura produtiva mais complexa, sua renda mais elevada possibilita maior diversificação consumo. Além disso, a produção de bens complexos muitas vezes envolve a utilização de insumos importados. Dessa forma, é possível traçar um claro paralelo entre os gargalos estruturais e o desenvolvimento. Conforme observou Tavares (2000) ao tratar do modelo de desenvolvimento por substituição de importações, preconizado por diversos expoentes da CEPAL, ao iniciar a produção doméstica e substituir a importação de um determinado bem, cria-se a necessidade de importação de outros bens, que servirão de insumo para a produção do bem que teve a produção nacional iniciada. Dessa forma, conclui-se que comparar do número de indústrias com DCR só acrescenta informação a respeito da competitividade da produção nacional para o mercado doméstico, se a comparação for feita entre regiões com níveis semelhantes de renda *per capita*.

Em segundo lugar, apesar da ressalva feita no parágrafo anterior, se comparados os gargalos de estados com níveis de complexidade semelhantes, como Amapá e Pará em 2005, nota-se que o número de indústrias com VCR nos dois estados não se encontra muito distantes (226 e 292, respectivamente), ao passo que a diferença do número de indústria com DCR se aparece de forma inversa (117 e 84). Ou seja, esse exemplo sugere que a comparação dos gargalos pode sim contribuir para indicar com maior clareza o nível de competitividade da produção, sobretudo por introduzir informações sobre a produção voltada ao mercado local.

A Tabela VI.2, por sua vez, apresenta a participação das exportações e importações de alta complexidade no total exportado por cada estado em 2015 e a variação total entre 2005 e 2015. Em média (não ponderada), 13% das exportações e 49% das importações estaduais são de bens de alta complexidade. As regiões Sul e Sudeste apresentam a maior especialização comercial em bens de alta complexidade. Os destaques individuais são Pernambuco, Amazonas e São Paulo, com mais de 40% da sua pauta exportadora em 2015 focada em tais bens.

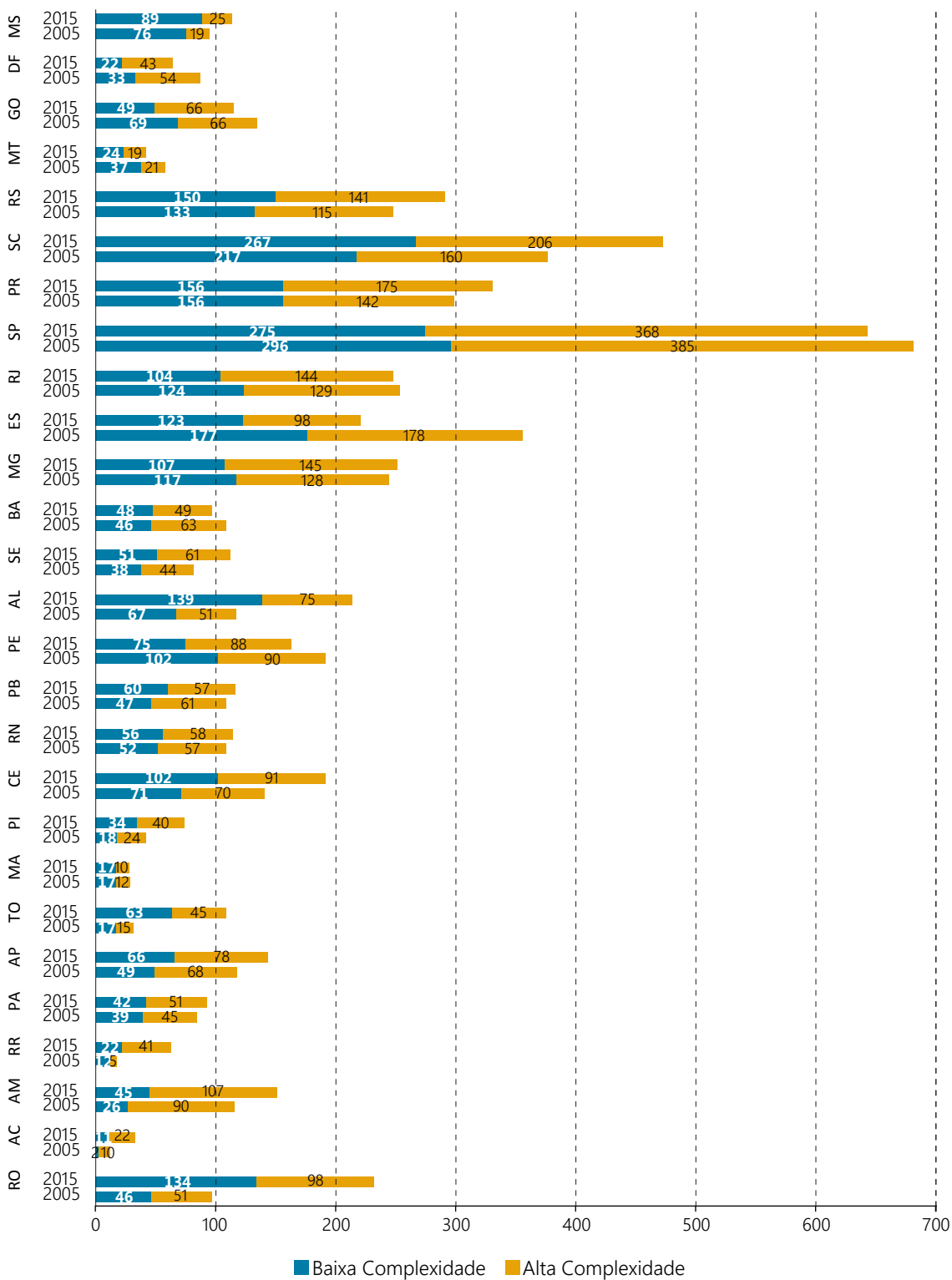
A composição da pauta se alterou consideravelmente no período. Estados como Sergipe, Alagoas e Roraima, por exemplo apresentaram um vigoroso crescimento da participação de bens de alta complexidade na sua pauta exportadora, 356%, 169% e 124%, respectivamente. Na outra ponta Tocantins, Maranhão e Piauí apresentaram as maiores perdas. Cabe ressaltar que estes são estados com pequena participação no total exportado no Brasil. Ao todo 14 estados viram a participação de bens de alta tecnologia reduzir no período, em especial aqueles com maior peso na pauta exportadora brasileira, como São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e o Amazonas.

Gráfico VI.1
Indústrias com VCR em cada estado em 2015
(Em número de indústrias)



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do UN Comtrade.

Gráfico VI.2
Indústrias com DCR em cada estado em 2015
(Em número de indústrias)



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do UN Comtrade.

É interessante observar que, em geral, os estados que apresentam maior ICE exportam e também importam uma maior proporção de bens de alta complexidade. Isso está claramente relacionado à tendência de diversificação do consumo à medida que a renda cresce. Além disso, como já mencionado, esse padrão está ligado à maior necessidade de importação de insumos especializados à medida que a economia se desenvolve e se diversifica (produtos mais complexos, cadeias de valor mais complexas). Entre os estados menos desenvolvidos, observa-se tanto estados com padrão de importação mais focado em produtos de alta complexidade, como Acre e Goiás, como estados com padrão de importação mais focado em bens de menor complexidade, como são os casos do Mato Grosso e do Maranhão.

Tabela VI.2
Participação das exportações de alta complexidade no total exportado em cada estado em 2015 e taxa de crescimento total, 2005-2015

Região	UF	Exportações		Importações	
		Participação na pauta	Δ	Participação na pauta	Δ
Norte	RO	0,002	124%	0,450	-37%
	AC	0,035	35%	0,766	12%
	AM	0,401	-55%	0,923	-1%
	RR	0,049	73%	0,632	53%
	PA	0,000	-93%	0,483	10%
	AP	0,000	5%	0,505	-31%
	TO	0,000	-100%	0,309	-51%
Nordeste	MA	0,002	-79%	0,065	8%
	PI	0,007	-90%	0,357	-26%
	CE	0,053	25%	0,325	-12%
	RN	0,055	57%	0,597	-11%
	PB	0,014	-15%	0,478	17%
	PE	0,444	72%	0,480	4%
	AL	0,264	168%	0,295	-11%
	SE	0,052	356%	0,409	-22%
BA	0,262	-27%	0,329	-12%	
Sudeste	MG	0,121	-34%	0,610	16%
	ES	0,112	13%	0,488	-22%
	RJ	0,216	6%	0,582	22%
	SP	0,408	-13%	0,711	-5%
Sul	PR	0,206	-41%	0,573	-8%
	SC	0,390	-11%	0,558	5%
	RS	0,274	-29%	0,367	17%
Centro-Oeste	MT	0,004	50%	0,063	-44%
	GO	0,032	30%	0,811	17%
	DF	0,023	-54%	0,887	-5%
	MS	0,027	-43%	0,066	-9%

Fonte: Elaborado pelos autores.

D. Indicadores de complexidade como instrumento de política de desenvolvimento

Diversos trabalhos têm demonstrado que a complexidade econômica tem impacto relevante sobre o crescimento do PIB *per capita* (Hausmann e outros, 2007; Hidalgo e Hausmann, 2011; Felipe e outros, 2012). Em especial, Hausmann e outros (2011, p. 30) estimam que um aumento de um desvio padrão no ICE gera um aumento de 1.6 pontos percentuais na taxa de crescimento futuro do PIB *per capita*. Além disso, Gala e outros (2018) apresentam evidências de que o aumento da complexidade econômica impacta no crescimento econômico também através do aumento da absorção de tecnologia, colaborando assim para a convergência.

Levando em consideração a relação entre complexidade e PIB *per capita*, trabalhos recentes têm buscado usar dados de comércio e alguns dos indicadores discutidos na seção B para identificar quais são os setores mais promissores para o desenvolvimento produtivo e para o aumento da complexidade de países subdesenvolvidos. Hausmann e Chauvin (2015), por exemplo, buscaram identificar os setores promissores para o desenvolvimento produtivo de Ruanda. Hausmann e outros (2017), por outro lado, usaram estratégia semelhante para analisar quais são os setores promissores para o desenvolvimento produtivo do Panamá. Cimini e outros (2018), por sua vez, discutiram quais seriam os setores promissores para o estado de Minas Gerais. É importante ressaltar, portanto, que o referencial usado nesses trabalhos, assim como no presente capítulo, adota uma visão dinâmica das vantagens comparativas, ao contrário da sua interpretação usual. Em outras palavras, utiliza-se o indicador de VCR como uma medida das capacidades produtivas existentes, para a partir delas desenvolver estratégias de construção de vantagens comparativas em novos setores, visando a mudança estrutural da economia.

O presente capítulo utiliza indicadores relacionados à abordagem da complexidade para identificar setores promissores em cada estado do Brasil. A tabela VI.3 apresenta a regra de identificação utilizada no presente capítulo. Essa regra é semelhante à utilizada por Hausmann e outros (2017), pressupondo que a mudança estrutural deve ser guiada pelas capacidades atuais, mas associadas às possibilidades de mercado e aos possíveis ganhos relacionados aos produtos nos quais se busca aumento da competitividade.

Como indicado na tabela VI.3, cada dimensão engloba um conjunto de indicadores, que recebem igual peso. A partir dessa regra são calculados indicadores que servirão para formar um ranking para cada dimensão. O indicador final é composto por uma média simples dos rankings de cada uma das dimensões. Essa forma de cálculo reduz problemas relacionados às magnitudes diferentes das variáveis utilizadas em cada dimensão. Vale ressaltar, portanto, que são descartados da análise os produtos nos quais o país já possui vantagem comparativa (ou seja, com $VCR > 1$).

A regra de identificação de setores utilizada neste trabalho, portanto, leva em considerações fatores de oferta e de demanda. Por um lado, indicadores relacionados à capacidade produtiva existente ressaltam a importância de levar em consideração os custos de aquisição de capacidade produtiva em uma determinada indústria. Quanto mais distantes estiver uma indústria em relação às indústrias atualmente competitivas no país, maior seria o custo de aquisição de competitividade nessa indústria. Por outro lado, quanto maiores forem os mercados doméstico e externo, maiores seriam os benefícios potenciais a serem obtidos através da aquisição de competitividade nessa indústria. Além disso, ressalta-se também a necessidade de levar em consideração as oportunidades estratégicas que a aquisição de competitividade em cada determinada indústria abre, além de observar o nível de complexidade da indústria sob análise.

Tabela VI.3
Regra de decisão: identificação de oportunidades de diversificação^a

Dimensão	Indicador	Peso
Capacidades atuais	Valor exportado	0,33
	Valor da Vantagem Comparativa Revelada	0,33
	Índice de Densidade do Produto	0,33
Oportunidades de mercado	Valor importado (Estado)	0,25
	Valor importado (Brasil)	0,25
	Valor importado (Mundo)	0,25
	Valor da Desvantagem Comparativa Revelada	0,25
Análise de ganhos	Índice de Complexidade do Produto (se ICP>média)	0,5
	Índice de Ganho de Oportunidade	0,5

Fonte: Elaborado pelos autores.

^a Considerando apenas produtos com VCR<1.

Para captar as capacidades existentes no país, três indicadores são considerados: i) o valor exportado de determinado produto; ii) o valor da VCR do produto; e iii) o índice de densidade do produto (IDP), que indica a proximidade do produto em relação à estrutura produtiva atual do país.

Para medir o mercado potencial de cada produto, são considerados: i) o valor importado pelo estado (mercado local não acessado pela produção local); ii) o valor total importado pelo país (mercado potencial nacional); iii) o valor total importado no mundo (mercado potencial mundial); e iv) o valor da DCR do produto.

Por fim, no que diz respeito aos ganhos a serem obtidos através da obtenção de VCR na produção/exportação de um determinado produto, dois indicadores são considerados: i) o ganho de complexidade (se o ICP é superior à média nacional); e ii) o índice de ganho de oportunidade (IGO), que mede as possibilidades futuras de diversificação abertas pela aquisição de competitividade no determinado produto.

Tabela VI.4
Produtos promissores por estado (ranking=1)

UF	HS	Descrição do Produto	VCR	Ganho de Oportunidade	ICP	Densidade
DF	8301	Cadeados	0,00	0,14	0,73	0,01
GO	8213	Tesouras	0,00	0,30	0,38	0,03
MS	2525	Mica	0,00	-0,70	0,36	0,04
MT	3816	Cimento refratário	0,00	0,14	0,49	0,01
AC	7302	Artigos de vias férreas de ferro ou aço	0,35	-0,06	0,29	0,04
AM	8435	Maquinários para processamento de frutas	0,07	0,11	0,25	0,07
AP	8504	Transformadores elétricos	0,01	0,23	1,47	0,00
PA	4813	Papel para cigarros	0,00	0,20	0,25	0,02
RO	7603	Pó e escamas de alumínio	0,00	-0,14	0,47	0,02
RR	4009	Tubos de borracha	0,13	0,21	0,69	0,01
TO	4010	Correias de borracha	0,00	0,27	0,49	0,00
AL	9703	Esculturas	0,03	0,34	0,41	0,01
BA	9610	Lousas e quadros negros	0,13	-0,12	0,35	0,06
CE	5602	Feltro	0,00	0,21	0,48	0,06
MA	3823	Ácidos graxos, óleos ácidos e alcoóis graxos industriais	0,04	0,13	0,55	0,01

UF	HS	Descrição do Produto	VCR	Ganho de Oportunidade	ICP	Densidade
PB	8203	Ferramentas manuais	0,06	0,18	0,61	0,02
PE	7325	Outros produtos de ferro fundido ou aço	0,00	0,18	0,11	0,08
PI	8311	Fios revestidos e semelhantes de metais	0,00	0,19	0,39	0,01
RN	4009	Tubos de borracha	0,00	0,22	0,69	0,02
SE	8547	Peças isolantes de metal	0,00	0,25	1,34	0,01
PR	5301	Fibras de linho	0,05	-0,09	0,08	0,25
RS	6308	Conjuntos para costura	0,01	0,13	0,08	0,20
SC	9202	Instrumentos de cordas	0,15	0,08	0,21	0,20
ES	4910	Calendários	0,19	0,34	0,17	0,02
MG	5301	Fibras de linho	0,00	-0,17	0,08	0,14
RJ	6603	Partes e acessórios de guarda-chuvas e bengalas	0,03	0,15	0,10	0,09
SP	9109	Maquinismos de aparelhos de relojoaria	0,91	-0,32	0,38	0,46

Fonte: Elaborado pelos autores

A tabela VI.4 lista os produtos mais promissores para o desenvolvimento de cada estado, apontando alguns dos indicadores utilizados¹⁰. Como se pode observar, em diversos casos os estados apresentam baixas VCR e Densidade nos produtos selecionados, ainda que apresentem alguma exportação. Na maioria dos casos, contudo, os produtos focados tem complexidade bem superior à média dos estados. Além disso, em diversos casos a aquisição de competitividade nesses produtos abre novas possibilidades de diversificação rumo a setores mais complexos, como indicado pelo Índice de Ganho de Oportunidade.

De uma forma geral, tais resultados apenas reforçam o diagnóstico e as conclusões dos documentos balizadores da atuação recente da CEPAL, ressaltando assim a necessidade de uma ação positiva em prol da redução das heterogeneidades internas e externas dos estados brasileiros. É importante ressaltar, contudo, que pesquisas mais profundas a respeito da metodologia de identificação de setores promissores discutida acima são necessárias para melhor fundamentar o seu uso como instrumento de política. Seria interessante, por exemplo, analisar se a metodologia é capaz de prever de forma satisfatória o caminho de mudança estrutural de países que foram bem-sucedidos em seu processo de desenvolvimento. Isso permitiria uma validação inicial da metodologia, colaborando para realizar ajustes na regra de decisão utilizada para identificar os setores promissores.

E. O impacto da complexidade no PIB per capita estadual

O período entre 2005 e 2015, em especial a primeira metade da série, foi marcado pelo chamado *boom* das commodities, que elevaram tanto o valor quanto o volume das exportações brasileiras. As commodities representam 65% do valor das exportações brasileiras¹¹, com destaque para Soja, Minério de Ferro, Petróleo e produtos agrícolas e da pecuária. Esse *boom*, portanto, colaborou para o aumento da renda e do produto nacional, que cresceu uma média de 4.25% por ano entre 2005 e 2011¹².

Conforme discutido na seção B, no entanto, esse quadro parece ter contribuído para a “reprimarização” da pauta comercial dos estados brasileiros, com a redução das exportações e aumento das importações de bens de elevada complexidade em diversos estados (ver tabela VI.2).

¹⁰ Enquanto a tabela VI.4 apenas ilustra o produto mais promissor segundo a metodologia proposta, a próxima seção destaca o efeito sobre o produto estadual do ganho de VCR sobre os 3 e 10 produtos melhor ranqueados.

¹¹ UNCTAD: disponível em <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2014d7_en.pdf>. Acesso em 31/07/18.

¹² Dados do Banco Mundial.

A tabela VI.5 apresenta o resultado da estimação do efeito do aumento da complexidade econômica (variação no ECI) sobre o Valor Bruto da Produção (VBP) estadual no início e fim da série. As colunas i)-iii) resumem as estimações para a *cross-section* do ano de 2005 e as colunas iv)-vi) para o ano de 2015. As regressões explicam entre 32% e 63% da variância do VBP dos estados brasileiros e tanto o ECI como o ECI defasado em uma unidade temporal são significativos em um IC de 95% em todas as estimações. O coeficiente estimado indica que um aumento em uma unidade no indicador de complexidade estadual tem um efeito de 1.37% a 1.39% no VBP. Os valores são estatisticamente indistintos daqueles encontrados para a defasagem do indicador (colunas ii) e v)). Tais coeficientes se assemelham ainda àqueles encontrado por Hausmann e outros (2011) para uma amostra internacional (1.6%). Um fato relevante é que os coeficientes para o ano de 2015 são ligeiramente maiores, indicando que a redução da complexidade da pauta comercial dos estados brasileiros no período contribuiu para elevar o impacto potencial da mudança estrutural no produto estadual.

As colunas iii) e vi) incluem a variável endógena defasada (VBP em 2003) na especificação. Apesar do coeficiente ser 0, o impacto da inclusão da variável sobre o R^2 e estatística F indicam endogeneidade da estimação. Mesmo nesse caso, o ECI ainda apresenta um impacto positivo e estatisticamente significativo sobre o VBP estadual.

Tabela VI.5
Complexidade e crescimento do produto estadual^a

Variável	Cross-section 2005			Cross-section 2015		
	i)	ii)	iii)	iv)	v)	vi)
ECI	1.3668** (0.375)	-	0.7831* (0.326)	1.3891** (0.402)	-	0.8700* (0.325)
Lag(ECI)	-	1.3597** (0.375)	-	-	1.3344** (0.408)	-
VBPTo	-	-	0.0000*** (0.000)	-	-	0.0000*** (0.000)
_cons	12.3058*** (0.445)	12.3944*** (0.445)	11.2713*** (0.431)	13.5105*** (0.503)	13.4849*** (0.521)	12.5006*** (0.442)
N	27	27	27	27	27	27
R2	0.347	0.3449	0.6155	0.3235	0.2995	0.6304
rmse	1.1526	1.1522	0.9027	1.1083	1.1278	0.8361
F	13.2859	13.1594	19.2085	11.9543	10.6877	20.4651

Fonte: elaboração dos autores.

^a Variável explicada: Logaritmo do Valor Bruto da Produção (IBGE). Desvios padrão entre parênteses. * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$.

Cabe ressaltar que a opção pela estimação transversal (*cross-section*) se deve ao fato da grande maioria dos estados brasileiros terem passado por um processo de crescimento associado à reprimarização em função do *boom* de preços de commodities observado durante a última década. Esse processo, contudo, é temporário, e se verifica uma reversão dessa tendência. Dessa forma, estimativas longitudinais focadas apenas nesse período tenderiam a refletir uma dinâmica específica da fase ascendente do ciclo relacionada ao *boom* de commodities, mascarando a dinâmica estrutural de longo prazo. É importante ressaltar, contudo, que Hausmann e outros (2011) encontram um impacto positivo da complexidade sobre o crescimento usando dados em painel para os diversos países ao longo do tempo. Ademais, apesar do baixo número de observações (26 estados e DF), as estimações foram robustas e significativas a 1% em todos os casos. *Dummies* para as macrorregiões brasileiras foram não significativas e, portanto, excluídas da tabela. O uso de *lags* de ECI como explicativa na estimação é apenas significativo quando a variável não é acompanhada de ECI_{t-1} .

A tabela VI.6 apresenta os resultados da estimação do efeito da variação no ECI sobre o VBP da indústria de transformação estadual. As especificações são as mesmas resumidas na tabela VI.5 e também os padrões encontrados muito semelhantes. Um fato relevante, no entanto, é o aumento considerável do impacto do ECI e sua defasagem sobre o VBP industrial. O coeficiente varia de 1.92 a 1.97, indicando que um aumento de 1 unidade no ECI (ou lagECI) aumentam o VBP industrial em quase 2%. Novamente todos os coeficientes são estatisticamente significantes a 5%.

Tabela VI.6
Complexidade e crescimento do produto industrial estadual^a

Variável	Cross-section 2005			Cross-section 2015		
	i)	ii)	iii)	iv)	v)	vi)
ECI	1.9172** (0.530)	-	1.2309* (0.508)	1.9746** (0.563)	-	1.3702* (0.511)
Lag(ECI)	-	1.9197** (0.541)	-	-	1.8995** (0.572)	-
VBPTo	-	-	0.0000** (0.000)	-	-	0.0000** (0.000)
_cons	11.2324*** (0.629)	11.3055*** (0.643)	10.0160*** (0.671)	12.3788*** (0.705)	12.3456*** (0.731)	11.2030*** (0.695)
N	27	27	27	27	27	27
R2	0.3437	0.3348	0.5306	0.3294	0.3059	0.5391
rmse	1.6287	1.6634	1.4058	1.5542	1.5813	1.3151
F	13.093	12.5838	13.5639	12.2824	11.0168	14.0358

Fonte: elaboração dos autores.

^a Variável explicada: Logaritmo do Valor Bruto da Produção (IBGE). Desvios padrão entre parênteses. * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001.

Um exercício interessante é avaliar o impacto potencial da diversificação da pauta exportadora dos estados sobre a taxa de crescimento do valor da produção estadual. As colunas i) e ii) da tabela VI.7 apresentam o ganho percentual no VBP total e VBP industrial de cada estado caso o mesmo conseguisse alcançar VCR na produção dos 3 produtos mais promissores de acordo com a metodologia apresentada na seção D¹³.

Em vista do universo da classificação de produtos adotada, com 1.126 produtos, o benefício gerado pela ampliação da produção em apenas 3 setores é considerável, especialmente no caso de Alagoas e Amapá, onde o ganho potencial na taxa de crescimento do produto gira em torno de 1.6%. As colunas iii) e iv) mostram o efeito do aumento da complexidade econômica sobre a taxa de crescimento do produto considerando os 10 principais produtos promissores. Via de regra, os ganhos são inversamente proporcionais ao nível de complexidade da pauta exportadora do estado. Em alguns casos, contudo, a estimativa de ganho é irrealista (como no caso de Tocantins), possivelmente em função de erros de medida em relação à equação estimada. Os resultados mais elevados decorrem sobretudo do fato de que os produtos considerados promissores apresentam tanto um ICP como o IGP muito acima da média nacional,¹⁴ o que aumentaria significativamente as possibilidades de crescimento e de diversificação pela aquisição de competitividade nestes produtos.

¹³ Foi adotado o VCR=1.2 e calculado o valor das exportações necessário para sustentar esse nível do indicador. O ECI foi então recalculado antes e depois da alteração na pauta exportadora do estado e a diferença multiplicada pelos coeficientes de impacto apresentados nas tabelas VI.5 e VI.6.

¹⁴ Os 3 produtos para Tocantins, por exemplo, apresentam um ICP médio de 1,3, contra uma média nacional de 0,47 para os mesmos 3 produtos, e um IGP médio de 0,27, contra uma média nacional de apenas 0,1.

Tabela VI.7
Impacto potencial da diversificação sobre o crescimento

UF	Taxa de crescimento média anual do VBP (2005-2015)	3 setores		10 setores	
		Δ VBP ($\beta=1,389$) i)	Δ VBP ind. ($\beta=1,975$) ii)	Δ VBP ($\beta=1,389$) iii)	Δ VBP ind. ($\beta=1,975$) iv)
AC	12,46%	0,28%	0,39%	2,65%	3,77%
AL	9,20%	1,67%	2,37%	4,81%	6,83%
AM	6,81%	0,02%	0,03%	0,74%	1,06%
AP	10,58%	1,62%	2,30%	1,62%	2,30%
BA	9,22%	0,04%	0,05%	0,25%	0,35%
CE	11,05%	0,17%	0,25%	0,21%	0,30%
DF	9,57%	0,37%	0,52%	9,86%	14,02%
ES	11,83%	0,12%	0,17%	0,34%	0,48%
GO	11,03%	0,20%	0,28%	0,45%	0,64%
MA	11,24%	0,42%	0,59%	15,34%	21,81%
MG	9,27%	0,17%	0,24%	0,22%	0,32%
MS	11,10%	0,04%	0,06%	0,93%	1,32%
MT	10,52%	0,45%	0,64%	6,98%	9,92%
PA	11,22%	0,24%	0,34%	8,55%	12,16%
PB	11,32%	0,93%	1,32%	3,91%	5,57%
PE	11,33%	0,02%	0,03%	0,30%	0,43%
PI	12,45%	0,56%	0,79%	0,75%	1,07%
PR	9,23%	0,00%	0,00%	0,06%	0,09%
RJ	9,25%	0,15%	0,22%	0,16%	0,22%
RN	9,97%	0,29%	0,41%	4,26%	6,06%
RO	11,87%	0,04%	0,06%	0,67%	0,95%
RR	11,29%	0,27%	0,39%	0,27%	0,39%
RS	9,00%	0,00%	0,00%	0,15%	0,22%
SC	9,65%	0,01%	0,02%	0,01%	0,02%
SE	9,62%	0,85%	1,20%	19,43%	27,62%
SP	8,67%	0,00%	0,00%	0,08%	0,12%
TO	11,63%	9,23%	13,12%	20,52%	29,18%

Fonte: elaborado pelos autores.

Em suma, os resultados apresentados na tabela VI.7 indicam que a aquisição de VCR em 3 produtos aumentaria em 0,67 a taxa de crescimento média anual do VBP. Uma mudança estrutural mais profunda, com aquisição de VCR em 10 produtos, por sua vez, traria um ganho médio de 3,83 pontos percentuais na taxa de crescimento média anual.

Por fim, é importante notar que o aumento da complexidade tem efeitos não somente sobre o crescimento, mas também sobre as exportações, como apontam Romero e Britto (2018), e sobre a desigualdade, como apontam Hartmann e outros (2017). A combinação dessas evidências, portanto, reforça a relação da abordagem da complexidade com a abordagem estruturalista da CEPAL, que enfatiza a importância da mudança estrutural para a superação da restrição externa e da desigualdade estrutural da periferia. Além disso, é importante notar que a redução da desigualdade, ao mudar o padrão de demanda doméstica, colabora para acelerar o processo de crescimento com mudança estrutural da periferia, tema discutido no capítulo III (Rugistky) deste livro.

F. Considerações finais

Baseando-se nos recentes desenvolvimentos metodológicos da literatura de complexidade, o presente capítulo analisou de forma original os padrões de especialização comercial e o potencial de crescimento associado à transformação produtiva dos estados brasileiros, com foco na racionalização das políticas industriais para o desenvolvimento.

A promoção de uma agenda de desenvolvimento produtivo mais racional é particularmente relevante no atual contexto, onde a perda de dinamismo do comércio e do investimento em níveis globais (CEPAL, 2016) se veem associadas a uma grave redução do espaço fiscal dos estados. Mais do que nunca, portanto, urge a necessidade de uma transformação produtiva que possibilite melhor inserção num mercado internacional com restrita margem de manobra.

O presente capítulo apresentou uma metodologia para a identificação de setores promissores para o desenvolvimento produtivo dos estados do Brasil e seu potencial impacto sobre o produto local, fornecendo um importante insumo para o planejamento das políticas industriais no país. A partir de um universo de 1.126 indústrias da classificação HS 2007, foram identificadas aquelas com maior potencial de desenvolvimento de cada estado. Segundo o estudo, essas indústrias dependem de capacidades produtivas próximas às já existentes, e têm elevado potencial de mercado nacional e internacional. Além disso, essas indústrias abrem ainda possibilidades para fases subsequentes de diversificação rumo a indústrias de complexidade ainda mais elevadas, com a consequente redução da necessidade de importações e melhoria da balança comercial.

A parte final do capítulo projetou o impacto da aquisição de competitividade nos produtos identificados como promissores sobre o produto regional. Segundo as estimativas, a aquisição de vantagem comparativas nos 3 setores promissores identificados poderia gerar um aumento médio de 0,67 pontos percentuais na taxa de crescimento do produto estadual, enquanto uma nova especialização comercial com 10 novos produtos um aumento médio de 3,83 pontos percentuais. Além disso, é importante notar que esse processo abre ainda novas oportunidades de diversificação, ampliando de forma consistente a dinamicidade do produto local.

Bibliografia

- Balassa, B. (1965) "Trade liberalization and revealed comparative advantage", *Manchester School of Economics and Social Studies*, vol. 33, págs. 99-123.
- Britto, G., J. P. Romero e E. Coelho (2018), "The Great Divide: Economic Complexity and Development Paths in Brazil and South Korea", *Cepal Review*, No prelo.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2016), *Horizontes 2030: A igualdade no centro do desenvolvimento sustentável* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, Chile, Publicação das Nações Unidas,
- _____ (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.286(SES.35/3)), Santiago, Chile, Publicação das Nações Unidas.
- _____ (2012), *Mudança estrutural para a igualdade* (LC/G.224(SES.34/3)), Santiago, Chile, Publicação das Nações Unidas.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES33/3)), Santiago, Chile, Publicação das Nações Unidas.
- Cimini, F. e outros (2017), "A armadilha da baixa complexidade em Minas Gerais: o desafio da sofisticação econômica em um estado exportador de commodities", *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 17, págs. 33-62.
- Cimini, F., E. M. P. Rocha e I. Villefort (2018), Encurtando as distâncias: o uso da Plataforma Dataviva para identificar oportunidades de sofisticação econômica em Minas Gerais, *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 21, págs. 1-31.
- Cimoli, M., G. Porcile, e S. Rovira (2010), "Structural convergence and the balance-of-payments constraint: why did Latin America fail to converge", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34 N° 2, págs. 389-41.
- Fajnzylber, F. (1990), "Industrialización trunca en la América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío", *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago, Chile.
- Felipe, J. e outros (2012), "Product complexity and economic development", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol 23, págs. 36-68.
- Furtado, C. (1964), *Development and Underdevelopment*. Berkley, University of California Press.
- Gala, P., I. L. Rocha e G. R. Magacho (2018), "The Structuralist Revenge: economic complexity as an important dimension to evaluate growth and development", *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 38, N° 2 (151), págs. 219-236.
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Harvard University Press.
- Gouvêa, R. e G. T. Lima (2010), "Structural Change, Balance of Payments Constraint, and Economic Growth: evidence from the multisectoral Thirlwall's Law", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 33, N° 1, págs. 169-204.
- Hartmann, D., M. R. Guevara, C. Jara-Figueroa, M. Aristarán, e C. Hidalgo (2017), *Linking Economic Complexity, Institutions, and Income Inequality*, World Development, pp. 75-93.
- Hausmann, R. e J. Chauvin (2015), Moving to the Adjacent Possible: discovering paths of export diversification in Rwanda, *Working Paper*, N° 294, Center for International Development (CID), Harvard University.
- Hausmann, R. e outros (2011), *The Atlas of Economics Complexity - Mapping paths to prosperity*, Hollis: Puritan Press.
- Hausmann, R., J. Hwang e D. Rodrik, (2007), "What You Export Matters", *Journal of Economic Growth*, vol. 12, N° 1, págs. 1-25.
- Hausmann, R., M. A. Santos e J. Obach (2017), "Appraising the Economic Potential of Panama: Policy Recommendations for Sustainable and Inclusive Growth", *Working Paper*, N° 334, Center for International Development (CID), Harvard University.
- Hidalgo, C., R. Hausmann (2011), "The network structure of economic output", *Journal of Economic Growth*, vol. 16, N° 4, págs. 309-342.
- Hidalgo, C. e outros (2007), "The product space conditions the development of nations", *Science*, vol. 317, págs. 482-487.
- Hidalgo, C. e R. Hausmann (2009), R. "The building blocks of economic complexity", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 106, N° 26, págs. 10570-10575.

- Hirschman, A (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- Kaldor, N. (1970), "The Case for Regional Policies", *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 17, págs. 337-348.
- _____(1966), *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kuznets, S. (1966), *Modern Economic Growth*, New Haven, Yale University Press.
- Lewis, A (1955), *The Theory of economic Growth*, Irwin, Homewood.
- Missio, F. e outros J. L. (2015), "The Structuralist Tradition in Economics: methodological and macroeconomics aspects", *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 34, págs. 247-266.
- Nelson, R. R. (ed.) (1993), *National innovation systems: a comparative analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Prebisch, R. (1962), "The economic development of Latin America and its principal problems", *Economic Bulletin for Latin America*, vol.7, Nº 1.
- Rocha, I. L (2018), "Manufacturing as Driver of Economic Growth", *PSL Quarterly Review*, vol. 71, Nº 285, págs. 103-138.
- Rodriguez, O. (2009), *O estruturalismo latino-americano*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Romero, J. P. e G. Britto (2018), "Sophistication, Productivity and Trade: A Sectoral Investigation", *Alternative Approaches in Macroeconomics*, Arestis, P. (ed.), Londres, Springer International Publishing, págs. 235-267.
- _____(2017), "Increasing Returns to Scale, Technological Catch-up and Research Intensity: endogenising the Verdoorn coefficient". *Cambridge Journal of Economics*, vol. 41, págs. 391-412.
- Romero, J. P. e J. S. L. McCombie (2018), "Thirlwall's law and the specification of export and import functions", *Metroeconomica*, vol. 69, págs. 366-395.
- _____(2016), "The Multi-Sectoral Thirlwall's Law: evidence from 14 developed European countries using product-level data". *International Review of Applied Economics*, vol. 30, págs. 301-325.
- Rostow, W. W. (1958), "The take-off into self-sustained growth", *The Economics of Underdevelopment*, A. N. Agarwala e S. P. Singh (eds.), Londres, Oxford University Press, págs. 155-185.
- Tavares, M. C. (2000), "Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil", *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, R. Bielschowsky (org.), Rio de Janeiro, Editora Record/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Cofecon, págs. 217-238.
- Thirlwall, A. (1979), "The Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rate Differences", *BNL Quarterly Review*, vol. 128, Nº 791, págs. 45-53.

Parte 3
**Desafios de uma inserção internacional
periférica, do financiamento
e dos preços fundamentais**

VII. Limites para o crescimento com mudança estrutural no Brasil no século XXI

Clara Brenck¹
Laura Carvalho²

“Desenvolvimento, assim a seco, não quer dizer nada. Tem que ser econômico ou econômico-social, sem os adjetivos não vai. Mas mesmo desenvolvimento econômico não quer dizer só crescimento, absolutamente. Se você não cuida da distribuição de renda, do emprego, dos recursos naturais, da autonomia do Estado em relação às potências hegemônicas, não está fazendo desenvolvimento, está fazendo o contrário.”

Maria da Conceição Tavares em entrevista para o livro “Desenvolvimento e Igualdade”, IPEA, 2010.

Num dos principais textos de Maria da Conceição Tavares, intitulado “*O Processo de Substituição de Importações como Modelo de Desenvolvimento na América Latina*”, o desenvolvimento econômico é repensado a partir de um conceito integrado em que ela aponta uma possível solução estrutural que implica a “reorientação do desenvolvimento mediante reconcentração da renda ou, alternativamente, melhoria no padrão da distribuição e de utilização de recursos, combinados com distintas possibilidades de abertura externa”.

O Brasil e outros países da América do Sul (Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela) pareciam ter embarcado neste processo de desenvolvimento no início do século XXI. Ao contrário do que vinha ocorrendo nos países ricos no mesmo período, eles conseguiram combinar crescimento econômico com alguma redução da desigualdade. As altas taxas de crescimento chinesas, juntamente com o aumento do preço das *commodities* —o índice geral do Fundo Monetário Internacional (FMI) indica que os preços das *commodities* cresceram 326% no período entre dezembro de 2001 e abril de 201— representaram um choque positivo no valor das exportações destas economias, beneficiando direta e indiretamente o crescimento (e contribuindo para a queda subsequente).

¹ Mestranda no Departamento de Economia da FEA-USP.

² Professora do Departamento de Economia da FEA-USP.

Segundo um estudo realizado pelo pesquisador Bráulio Borges em agosto de 2015, denominado *"Para além dos consensos fáceis: uma investigação abrangente das causas da desaceleração recente do crescimento brasileiro"*, o cenário externo é responsável por até 45% da desaceleração brasileira em 2011-14, se considerarmos a metodologia antiga de cálculo do PIB, enquanto a série nova aponta algo entre 44% e 63%.

No caso do Brasil, a taxa de crescimento real do PIB passou de uma média de 2.1% nos anos 1980 e 1990 para 3.7% na década de 2000. Conforme apontado em Carvalho e Rugitsky (2015), os efeitos do cenário externo favorável foram exacerbados, ao menos em alguns desses anos, pelas políticas internas adotadas, que conferiram dinamismo à demanda doméstica. O período de crescimento brasileiro pode ser dividido em dois momentos diferentes, a partir de seu principal motor de crescimento: um primeiro que vai de 2003-2005 e um segundo, de 2006-2010. Entre 2003-2005, a taxa de crescimento média anual do PIB real foi de 3.4% e pode ser majoritariamente atribuída ao crescimento de 11.7% ao ano, em média, das exportações. O crescimento de 5.8% do PIB em 2004 ocorreu concomitantemente com um aumento de 14.5% das exportações, em termos reais, fazendo com que dificilmente ele pudesse ser atribuído à política econômica interna. Em 2005, ainda que com um crescimento mais modesto (de 3.2%), as exportações cresceram 9.6%, frente a um aumento de 2% do investimento. O segundo período, por sua vez, contou com uma taxa média de crescimento do PIB maior (4.5%), que parece ter sido puxada pela demanda doméstica da economia. Enquanto as exportações tiveram uma taxa média de crescimento de 2.5% ao ano entre 2006-2010, o consumo das famílias e o investimento total passaram de uma média de 2.6 e 2% ao ano de expansão para 5.8 e 9.1% ao ano, respectivamente, entre os dois períodos. O crescimento brasileiro, contudo, desacelera significativamente após 2010, ficando numa média de 2.3% entre 2011-2014 até terminar numa das suas maiores e mais duradouras crises (Carvalho, 2018).

O trecho de uma entrevista com Maria da Conceição Tavares, escolhido como epígrafe deste capítulo, nos lembra três eixos essenciais que devem ser considerados quando se analisa uma economia periférica: o desenvolvimento das forças produtivas, a inclusão social e o cenário internacional. Levar em conta as características da estrutura produtiva não somente é importante para entender como ela afeta e é afetada pela distribuição de renda, principalmente via padrão de consumo, mas é também essencial para entender quais limites os modelos de crescimento enfrentam e com quais restrições eles podem acabar se defrontando. Como levantado por Medeiros (2015), "diferentes trajetórias nacionais de crescimento resultaram da forma como as estratégias se combinaram com as distintas estruturas produtivas." (Medeiros, 2015, p. 22).

O chamado de milagre econômico brasileiro, do período 1968 a 1973, durante a ditadura militar, teve taxas mais altas de crescimento do que as do período recente, mas acompanhadas pela ampliação das desigualdades. Dentro do arcabouço estruturalista, Tavares e Serra (1976) apresentam um diagnóstico sobre o modelo de crescimento adotado na época em que o crescimento dos setores de bens industrializados empregadores de mão de obra qualificada e o aumento da desigualdade estavam positivamente relacionados em um processo cumulativo concentrador de renda. O aumento da renda em favor dos mais ricos desencadeava mudanças no padrão de consumo das famílias, que repercutiam na estrutura produtiva (e de emprego) da economia e, daí, resultavam no incremento da desigualdade. Nas palavras dos autores:

"O processo capitalista no Brasil, em especial, embora se desenvolva de forma crescentemente desigual, incorporando e excluindo setores da população e extratos econômicos, levando a aprofundar uma série de diferenças relacionadas com consumo e produtividade, conseguiu estabelecer um esquema que lhe permite autogerar fontes internas de estímulo e expansão que lhe conferem dinamismo. Neste sentido, poder-se-ia dizer que, enquanto o capitalismo brasileiro desenvolve-se de maneira satisfatória, a nação, a maioria da população, permanece em condições de grande privação econômica, e isso, em grande medida, devido ao dinamismo do sistema, ou, ainda, ao tipo de dinamismo que o anima" (Tavares e Serra, 1976, p. 158).

O êxito do Brasil em combinar taxas de crescimento acima da média dos últimos anos com redução de desigualdade —o índice de Gini caiu de 0.57, em 2003, para 0.52 em 2014, segundo dados do IBGE— pode ser analisado a partir desta perspectiva. As características estruturais brasileiras anteriores ao início do processo são indispensáveis para entender tanto a dinâmica do crescimento econômico como da própria distribuição de renda, principalmente no período entre 2006 e 2010, no qual o crescimento foi puxado pela demanda interna. O ponto de alta desigualdade em que parte a economia brasileira permitiu que a distribuição de renda desencadeasse um processo de mudança na composição do emprego e do produto, mas dessa vez em sentido contrário ao do Milagre, uma vez que trouxe para o mercado consumidor uma população antes excluída. Como formalizado por Rugitsky (2017), o aumento de transferências de renda para as famílias mais pobres e a valorização do salário mínimo real criam uma demanda nova por produtos manufaturados e por serviços que antes não eram factíveis para tais famílias. Isso, por sua vez, incentiva o emprego nestes setores. Visto que o setor de serviços, principalmente, é trabalho-intensivo e emprega mão de obra pouco-qualificada, o aquecimento deste setor cria novos postos de trabalho que atingem, majoritariamente, a base da distribuição, aumentando a renda e potencializando a redução da desigualdade. Devido ao seu caráter inclusivo, Rugitsky (2017) chama tal processo de *causação circular e cumulativa de “antimilagre”*.

Ainda que o crescimento e a distribuição de renda possam estar positivamente relacionados de maneira a se reforçarem, este processo possui importantes limitações econômicas e políticas. Raciocinar sobre os três eixos essenciais de Tavares nos permite identificar algumas destas dificuldades presentes no modelo de crescimento brasileiro recente. Um primeiro limitador está diretamente relacionado à precariedade da estrutura produtiva brasileira e que é potencializada neste período. Embora a perda de densidade da indústria de transformação brasileira já estivesse ocorrendo desde a abertura comercial iniciada no fim dos anos 1980, a valorização do real nos anos 2000 (e sobretudo a partir da crise de 2008-09) parece ter contribuído para exacerbar o vazamento da expansão da demanda doméstica para as importações de manufaturados —tema discutido em profundidade no capítulo III (Rugitsky), ao se deparar com o desafio de superar o drama do consumo de massas no Brasil com produção em massa na China. Ao mesmo tempo, o crescimento da renda aumentou a produção local de bens trabalho-intensivo —majoritariamente serviços e construção-civil—, não comercializáveis. Em linha com a chamada Lei de Thirlwall, é importante analisar como essas mudanças poderiam levar a restrições de balanço de pagamentos, ainda que estas não tenham sido atingidas no período devido à forte entrada de capitais e o acúmulo de reservas internacionais (Serrano e Suma, 2012), assim como no capítulo X (Biancarelli), em que argumenta-se que a restrição externa não se manifestou nos últimos anos, mas que o problema, sob a perspectiva da vulnerabilidade externa, se mantém e se transforma.

Um segundo limitador diz respeito à dinâmica interna da economia. Uma vez que a demanda por serviços e bens caracteristicamente intensivos em trabalho aumenta junto com o custo da mão de obra, puxado principalmente pela valorização do salário mínimo, o conflito distributivo entre produtores e trabalhadores se resolve com um aumento substancial dos preços de bens não-comercializáveis internacionalmente³ —fenômeno no qual nos referiremos como *“inflação de serviços”* e o capítulo XI (Summa) se refere a uma inflação puxada por conflitos distributivos.

Por fim, a própria distribuição de renda se deu de maneira peculiar, com a manutenção da renda no topo da distribuição e uma redução da desigualdade na base. O processo não contou, portanto, com os efeitos dinâmicos que só a redistribuição do topo para a base da pirâmide poderia conferir em uma economia marcada por um nível abissal de desigualdade. Além disso, a redução relativa na renda da *“classe média”*, ou seja, dos 40% intermediários da distribuição, exacerbou conflitos distributivos e criou limitações político-econômicas para a continuidade do processo⁴.

³ Ao longo do capítulo nos referiremos a bens (não) comercializáveis internacionalmente somente como bens (não) comercializáveis, a fim de criar um texto menos carregado.

⁴ Mais detalhes sobre essas limitações político-econômicas, consultar o capítulo I (Calixtre), que desenvolve a problemática sob a denominação de resiliência social e política à mudanças estruturais.

O presente capítulo pretende, então, aprofundar a discussão sobre a trajetória econômica do Brasil na segunda metade dos anos 2000, dando uma ênfase maior nos limitadores do processo de “causação circular cumulativa” tal como formalizado por Rugitsky (2017). Tal estudo permitirá pensar em políticas para superar, ou ao menos atenuar, as dificuldades apontadas. O capítulo está organizado em mais três seções, além desta introdução. A seção seguinte objetiva, ainda que de maneira breve, expor a recente dinâmica de crescimento do Brasil puxada pela demanda interna, ou seja, entre os anos de 2006 e 2010. A seção B se dedica ao que entendemos ser os principais limitadores de tal processo: o desequilíbrio externo, a inflação de serviços e a distribuição da renda no topo. A seção C apresenta uma discussão mais propositiva sobre como superar os atuais desafios do desenvolvimento e, com isso, conclui o trabalho.

A. A dinâmica de crescimento brasileira entre 2006 e 2010

Para além do cenário externo favorável, o crescimento econômico mais acelerado dos anos 2000 contou com dois pilares principais: a expansão do consumo de massas via políticas de inclusão social e aumento do crédito às famílias; e um aumento no investimento público em infraestrutura física e social (Carvalho e Rugitsky, 2015). Já em 2003, criou-se um programa de transferência monetária do governo para famílias de baixa renda, o Programa Bolsa Família (PBF)⁵, cujo objetivo principal era reduzir a pobreza extrema. Em janeiro de 2004, o programa atendia 3.6 milhões de famílias e em 2010 esse número já chegava a 12.8 milhões.

Além do PBF, o aumento real do salário mínimo (SM) —entre 2002 e 2013, o salário mínimo real cresceu 73% se deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)— representou um canal essencial para a redução da desigualdade, não só porque reduz a diferença entre o salário mínimo e médio (gráfico VII.1), mas também porque serve como piso para transferências governamentais relevantes —como o Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁶, benefícios da Previdência (aposentadorias, pensões e auxílios)⁷ e o seguro desemprego. A valorização do salário mínimo representa dois efeitos principais: o de reduzir a desigualdade intra-salarial, diminuindo a distância entre o salário na base da pirâmide e o salário médio, e de alterar a distribuição funcional, elevando a participação dos trabalhadores na renda nacional. De fato, a parcela dos salários na renda cresceu entre 2004 e 2013 (com exceção de 2010), passando de 52.5 para 57.4%, como mostra o gráfico VII.1.

Estudos sobre a evolução da desigualdade de renda no Brasil (Soares e outros, 2007; Hoffmann e outros, 2014; Medeiros, 2015; Komatsu e Menezes-Filho, 2015; e Maurizio e Vazquez, 2016) apontam para o êxito destas políticas (especialmente o PBF, o Benefício de Prestação Continuada e a valorização do salário mínimo) na redução da desigualdade, ainda que as magnitudes dos efeitos variem com a metodologia utilizada. Hoffmann e outros (2014), ao decompor os fatores associados ao índice de Gini, mostram que, entre 2002 e 2012, “44% da redução do índice de Gini está associado a mudanças nas remunerações dos empregados no setor privado e 18% se deve a mudanças no componente

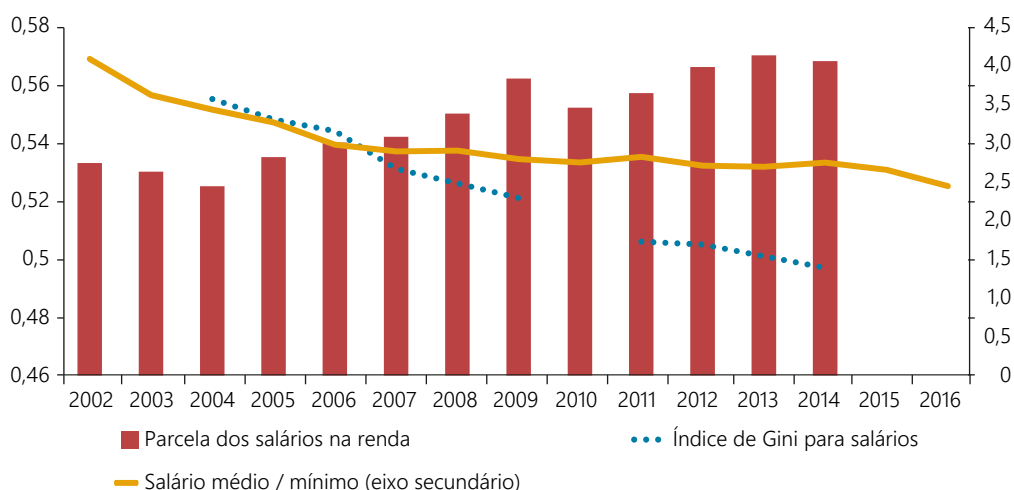
⁵ De acordo com a página oficial do Bolsa Família: “O Bolsa Família é um programa federal destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 154 mensais, que associa à transferência do benefício financeiro do acesso aos direitos sociais básicos —saúde, alimentação, educação e assistência social”. O programa foi uma combinação de vários outros programas pré-existentes: o Bolsa Escola Federa, o Cartão Alimentação, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. Em 2005, o PBF também incorporou o Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI). Através do Bolsa Família, o governo federal concede mensalmente benefícios em dinheiro para famílias mais necessitadas. As contrapartidas para recebimento do benefício incluem a frequência escolar de jovens e crianças e o acompanhamento médico de gestantes e crianças da família.

⁶ O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família. Em 2015 existiam 9 milhões de beneficiários da clientela rural e 4 milhões de beneficiários do BPC, segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social, vol. 20, n. 1, jan. 2015.

⁷ Em 2015, quase dois terços dos benefícios da Previdência Social possuíam o valor de um salário mínimo, totalizando mais de 17 milhões de benefícios, segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social, vol. 20, n. 1, jan. 2015.

de juros, repartições, transferências governamentais e outras rendas⁸. A parcela correspondente às menores pensões (aquelas próximas ou abaixo de um SM) na renda familiar per capita também aumentou de 4.11% em 2001 para 6.58% em 2012, aumento no qual pode ser explicado principalmente pela valorização do salário mínimo. Loureiro (2018) decompõe as parcelas das diferentes fontes de renda em cada percentil da distribuição da renda familiar per capita e conclui que as transferências diretas do governo foram mais relevantes para a redução da extrema pobreza, ou seja, na base da distribuição, enquanto um aumento da formalização do emprego beneficiou principalmente o primeiro quartil e a valorização do salário mínimo e as pensões o segundo (e, em alguma medida, o terceiro). Komatsu e Menezes-Filho (2015) e Maurizio e Vazquez (2016) realçam o papel do aumento do salário mínimo real em reduzir a desigualdade salarial, especialmente na cauda inferior da distribuição de salários do Brasil⁹.

Gráfico VII.1
Evolução da desigualdade salarial e da parcela de salários na renda



Fonte: Parcela de salários na renda: Rugitsky (2017), apêndice 1; Índice de Gini para salários: PNAD (2017); Salário mínimo/médio: IPEA/PME.

Alguns estudos recentes revelaram, contudo, que a redução da desigualdade se restringiu à base da distribuição (com a diminuição da disparidade salarial), pois a parcela de renda apropriada pelos mais ricos se manteve estável. Uma pesquisa realizada com informações de declarações de Imposto de Renda obtidas na Receita Federal do Brasil por Medeiros e outros (2015) conclui que a desigualdade é ainda maior do que aquela calculada a partir das pesquisas domiciliares. Os autores mostram que, entre 2006 e 2015, a fração da renda apropriada pelo 1% mais rico no Brasil é um pouco menos de 25% da renda total, e o 0.1% mais rico detém 11%. Além disso, eles demonstram que não houve tendência de queda nos últimos anos, ou seja, os mais ricos não foram afetados pela redução da desigualdade evidenciada nas pesquisas domiciliares. Entre as explicações para essa rigidez no topo, está o fato de que ao mesmo tempo em que se fazia distribuição de renda via transferências e valorização do salário mínimo, o caráter regressivo da carga tributária era mantido¹⁰.

Medeiros (2015) analisa as duas Pesquisas de Orçamento Familiar (POF) disponíveis —de 2002-03 e 2008-09— e mostra que a renda média total da economia aumentou 20.4% e, para as

⁸ Tradução própria.

⁹ Komatsu e Menezes-Filho (2015) também estimam o efeito de aumentos do salário mínimo real na desigualdade na Argentina, Chile e Uruguai, além do Brasil, e encontram o mesmo efeito equalizador na Argentina e no Uruguai, mas não no Chile.

¹⁰ Para um melhor entendimento da carga tributária brasileira e seu caráter regressivo, ver Gobetti e outros (2016).

50% famílias mais pobres, aumentou 30%. Além disso, o autor revela que a parcela do consumo das famílias com renda de até dois salários mínimos no consumo total da economia foi de 4.8% para 6.5%, e daquelas com renda entre dois e cinco salários mínimos foi de 17.9% para 28.7%. A expansão do crédito às famílias também teve um papel importante nesse crescimento do consumo. O crescimento do crédito às famílias entre 2003 e 2009 é resultado tanto do aumento da renda nas classes mais baixas —que faz com que famílias relativamente mais pobres ingressem no mercado de crédito— quanto da redução das taxas de juros e da criação, em 2004, do crédito consignado¹¹ (Carvalho e Rugitsky, 2015). Apesar de auxiliar a inclusão das famílias no mercado consumidor, o crédito apresenta efeitos redistributivos no longo prazo que podem configurar mais um desafio para a redução da desigualdade de renda, pois transfere juros de devedores para credores.

A expansão do consumo —se acompanhada de mudanças no padrão deste— junto com o progresso técnico, constituem um vetor fundamental do processo de mudança estrutural que caracteriza o desenvolvimento econômico (Medeiros, 2015). Em “Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina” e “Um Projeto para o Brasil”¹², Celso Furtado argumenta a favor da relevância dos diferentes padrões de consumo para afetar a estrutura produtiva da economia, uma vez que configura à composição da demanda o papel de orientadora do crescimento¹³. O modo como são articulados os padrões de consumo e a pauta exportadora —ou seja, como se compõe a demanda agregada— darão feição para a estrutura produtiva ao estabelecerem o peso relativo de cada setor (Coutinho, 1980). Nesse sentido, Furtado (1966, 1969) também argumenta sobre como o perfil de distribuição de renda é essencial para se entender as características estruturais de uma economia, uma vez que mudanças nele alteram a composição da demanda. Como indivíduos de renda mais baixa possuem uma maior propensão a consumir, o aumento da renda nestas classes aumenta o consumo total da economia, mas não de maneira homogênea. “A distribuição de renda, adicionalmente ao seu impacto na demanda efetiva, pode afetar a composição da demanda, se as cestas de consumo das famílias forem significativamente diferentes entre as diferentes classes de renda”¹⁴ (Rugitsky, 2017). Este processo pode ser melhor compreendido ao recordarmos a chamada Lei de Engel, que postula que os padrões e a composição da cesta de consumo mudam conforme a renda. A medida que a renda de um indivíduo aumenta, aumenta também a parcela do consumo destinada a serviços e bens manufaturados, dado que, caracteristicamente, estes bens têm uma elasticidade renda mais alta. A explicação para a dinâmica do setor de serviços desenvolvida por Allan Fisher e Colin Clark (Clark, 1940) também se encaixa no referente contexto. Fisher e Clark originalmente postularam a hipótese de que os serviços são bens superiores, isto é, bens com elasticidade-renda superior à unidade, de maneira que aumentos na renda de um indivíduo ou de uma sociedade geram aumentos mais do que proporcionais no consumo total de serviços.

Carvalho e outros (2016) olham para a participação do consumo de alguns produtos específicos no total, baseado nas Pesquisas de Orçamento Familiar (POFs), e este processo fica evidente: para as classes que recebem renda abaixo de dois salários mínimos, entre 2003 e 2008, a participação no consumo total de alimentos frescos e industrializados caiu de 14.25 e 18.52 para 10.61 e 13.31, respectivamente, enquanto a parcela de equipamentos eletrônicos e de comunicação e de outros serviços¹⁵ passou de 1.45 e 1.12 para 3.04 e 1.39, respectivamente. A expansão do número de famílias nas faixas de renda mais baixas (até 5 SM)¹⁶ se afirmou como uma das principais transformações do

¹¹ O crédito consignado é um empréstimo com pagamento indireto, cujas parcelas são deduzidas diretamente da folha de pagamento ou benefício da pessoa física.

¹² Furtado (1966) e (1969), respectivamente.

¹³ Ainda que Furtado desconsidere os efeitos do progresso técnico sobre o crescimento e acumulação de capital, criando um caráter estagnacionista para o desenvolvimento brasileiro, sua teoria de como a composição da demanda determina as características da estrutura produtiva e, conseqüentemente, o padrão de crescimento é muito importante para fornecer *insights* referentes à dinâmica da economia do Brasil no período analisado.

¹⁴ Tradução própria.

¹⁵ “Outros serviços” inclui serviços de manutenção e reparação, serviços associativos e serviços prestados para empresas.

¹⁶ O número de famílias que recebem até dois salários mínimos aumentou de 16.38% para 21.63% do total entre as Pesquisas de Orçamento Familiar (POFs) de 2002-2003 e 2008-2009, enquanto na faixa de 2 a 3 SM o percentual saiu de 13.9 para

período, uma vez que representa um maior poder de consumo para a massa trabalhadora, resultando na redução (ao menos parcial) da forte polarização do consumo na sociedade brasileira (Medeiros, 2015). Adicionalmente, de acordo com dados fornecidos pelo Banco Central do Brasil, a parcela de serviços no consumo total das famílias aumentou substancialmente na base da distribuição de renda, aumentando cada vez menos à medida que se sobe na escala de distribuição (Carvalho e Rugitsky, 2015).

Essa mudança na composição da demanda impacta a produção —como argumenta Furtado (1966,1969)— e os preços, mas teve um efeito particular na composição do emprego brasileiro já que parte dos novos produtos consumidos pelas famílias e uma parcela dos bens intermediários e da tecnologia de produção destes produtos foram importados, tendo em vista a sobrevalorização do Real e as características da estrutura produtiva do Brasil. A falta de competitividade internacional em produtos mais complexos e tecnológicos e a consequente fragilidade do sistema industrial brasileiro configuram mais um dos limitadores do processo de crescimento tal como vivido nestes anos, já que tem um efeito perverso na balança comercial brasileira.

Os bens cuja produção interna cresceu relativamente mais foram os bens não-comercializáveis, como serviços, construção civil, transportes e atividades recreativas. Estes setores tiveram sua capacidade expandida, aumentando a demanda por emprego e afetando a composição deste. O tamanho dos setores de serviços e construção civil relativo aos demais setores da economia cresceu, especialmente após 2004, como pode ser visto no gráfico VII.3 (c), mais adiante. O aumento da demanda nos setores nos quais o consumo das famílias cresceu substancialmente, juntamente com a formalização do emprego e a valorização do salário mínimo, fez com que o salário médio nestes setores crescesse mais, relativamente aos que tiveram sua participação no emprego total reduzida. Medeiros (2015) argumenta que “[n]o plano econômico, tal como se observou, o principal movimento [para a maior formalização do emprego] foi o aumento da demanda global, decorrente do aumento do consumo interno e das mudanças nos padrões de consumo associadas tanto ao aumento de renda quanto à difusão do crédito. Houve deslocamento do consumo para bens e serviços regularmente oferecidos nos estabelecimentos mercantis, levando ao aumento do emprego nos estabelecimentos maiores.”. De acordo com o autor —baseado em dados do IBGE—, o número de empregos formais cresceu 63.3% entre 2001 e 2011 e, no caso dos serviços domésticos, o número de contratos formais cresceu 32.8%, em contraste com um aumento de 6% nos informais. Medeiros (2015) também mostra que a maior formalização do emprego no período analisado se deu principalmente nos setores de serviços e construção civil.

O crescimento do emprego em setores intensivos em trabalho e que contratam mão-de-obra pouco qualificada fez com que a população de renda mais baixa se deparasse com maiores oportunidades de trabalho. Juntamente com a redução do *gap* entre o salário mínimo e médio (gráfico VII.1), essa mudança na composição do emprego foi mais um reforçador pra a redução da desigualdade salarial, uma vez que elevava, ao mesmo tempo, a demanda por trabalho pouco qualificado e a sua remuneração relativa. Rugitsky (2017) resume este mecanismo argumentando que o aumento da renda da população mais pobre —como consequência da extensão das pensões públicas, do PBF e da valorização do salário mínimo—, juntamente com a maior formalização no mercado de trabalho, impacta a economia de modo a criar um mecanismo de retroalimentação positiva em que distribuição de renda, mudanças no padrão de consumo, mudanças na composição da estrutura produtiva (e de emprego) e crescimento estão circularmente relacionados de maneira a reforçar um ao outro. Este processo circular e cumulativo pode, contudo, enfrentar potenciais limitações, a depender das características iniciais e da dinâmica da economia na qual ele ocorre. Para evitar que ele se esgote rapidamente, como foi o caso do Brasil, as políticas adotadas ao longo do processo devem se atentar para os desafios estruturais particulares e anteriores a ele e que, potencialmente, se agravam ao longo dele. A seção seguinte discorre sobre três destas limitações enfrentadas pelo Brasil.

17.42%. Para a faixa seguinte de renda, entre 3 e 5 SM, o número de famílias sobre o total passou de 20.9 para 29.36%.

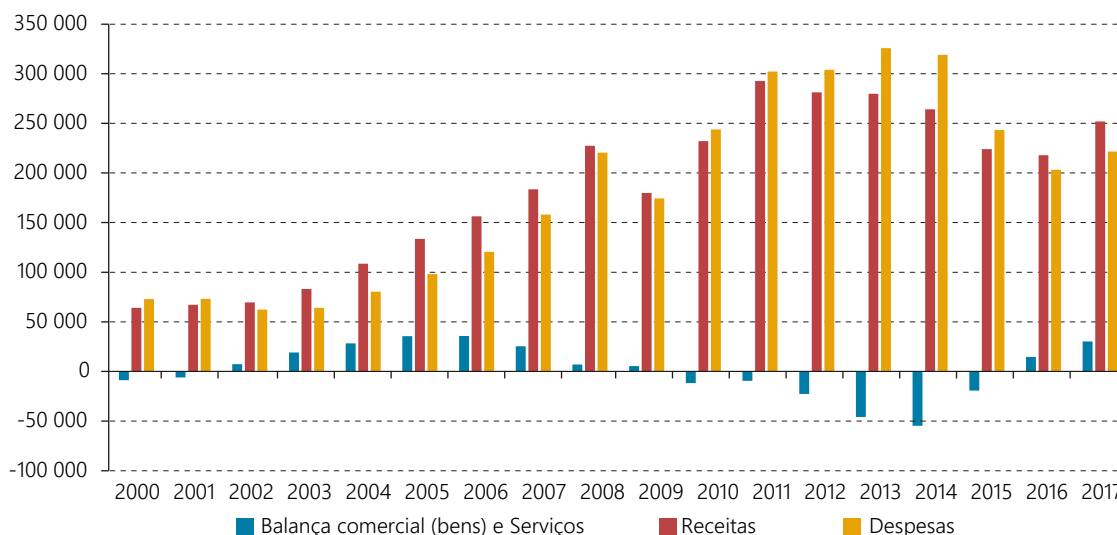
B. Desafios e limitações

1. Desequilíbrio externo

Um primeiro desafio enfrentado pelo Brasil neste processo de crescimento foi o de deterioração da balança de pagamentos. A precariedade da estrutura produtiva brasileira —que tem origem na liberalização comercial iniciada no final dos anos 1980 e que foi aprofundada nos anos 1990 (Nassif e outros, 2015)— e a supervalorização do real —o câmbio nominal saiu de 3.53 R\$/US\$ em 2002, atingindo seu valor mais baixo (no referente período) de 1.67 R\$/US\$ em 2010, uma apreciação de 47.3%— fizeram com que parte da dinâmica de consumo e investimento, que iniciou como consequência do aumento da renda, como argumentado na seção anterior, vazasse para fora do país.

Gráfico VII.2
Evolução das receitas, despesas e o saldo da Balança Comercial (bens e serviços)

(Em milhões de dólares)



Fonte: Banco Central do Brasil, Balanço de Pagamentos (BPM6)

A valorização do real relativamente ao dólar¹⁷, além de estimular as importações —que cresceram 113% no acumulado entre 2006 e 2010, em termos reais, também fruto do efeito da elasticidade-renda dos produtos que foram importados, como será argumentado posteriormente,— desestimula as exportações, uma vez que encarece os produtos nacionais fazendo com que a indústria doméstica perca participação no mercado internacional. Esse processo contínuo de apreciação prejudica o desenvolvimento de novos setores industriais e impede uma maior diversificação da estrutura produtiva, além de gerar desequilíbrios comerciais (Carvalho, 2018). Como pode ser visto no gráfico VII.2, a balança comercial (de bens e serviços) foi deficitária entre 2010 e 2015, mas se manteve em um patamar relativamente baixo. Ainda que as importações e as despesas com serviços cresceram significativamente, o cenário externo favorável contribuiu para o crescimento das exportações e das receitas.

Apesar de o câmbio ser relevante para determinar o saldo da balança comercial e influenciar a dinâmica industrial nacional, ele por si só não é um instrumento de política capaz de reverter a deficiência estrutural da balança de pagamentos, uma vez que a desvalorização cambial também

¹⁷ No final de 2006 a taxa de câmbio nominal estava a 2.14 US\$/R\$, representando, então, uma valorização de aproximadamente 22% até o seu valor de 2010 (1.67 US\$/R\$).

possui consequências perversas para a economia. Apesar de poder significar um ganho de competitividade internacional e estimular a indústria nacional, como argumenta Bresser-Pereira (2012a, 2012b), a desvalorização possui um forte efeito inflacionário já que o aumento do custo com insumos importados é repassado para outros preços da economia e os produtores nacionais ganham uma margem maior para aumentar preços sem perder competitividade.

A incapacidade da estrutura industrial brasileira de fornecer bens intermediários sofisticados e tecnológicos faz com que uma potencial desvalorização não afete substancialmente a quantidade dos bens importados —que tem uma elasticidade-preço baixa— mas aumente o valor importado em moeda nacional, deteriorando a balança comercial, como argumentado por Loureiro (2018).

Santos e outros (2015) analisam as elasticidades renda e cambial relativas dos bens e serviços importados pelo Brasil, concluindo que, dada a estrutura produtiva brasileira, a evolução das importações na última década contou com um efeito indireto do aumento da renda (Loureiro, 2018). Os autores mostram que, ainda que o consumo final de alguns produtos —duráveis e não duráveis, como veículos, eletrônicos móveis, produtos farmacêuticos, vestuário e alimentos industrializados— tenha elasticidades renda e cambial altas, eles representam menos de 10% do total importado, na média, entre 2000-2013, de acordo com dados da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex). As importações de bens intermediários —o grupo mais relevante das importações brasileiras, representando 18%, na média, do total importado entre 2000 e 2013— e de bens de capital, por outro lado, são estimuladas principalmente pela demanda interna, uma vez que a elasticidade renda destes bens é alta e a elasticidade câmbio é baixa, ou seja, dada a precariedade da estrutura produtiva brasileira, os produtores nacionais devem recorrer às importações para fornecer alguns dos produtos demandados pelas famílias. Adicionalmente, Nassif e outros (2015) mostram que, apesar de a deterioração da balança-comercial em produtos tecnológicos ter começado na década de 1980, ela foi aprofundada durante os últimos anos (Loureiro, 2018).

Cabe aqui lembrar as contribuições de outro grande pensador Cepalino. Prebisch (1949) atenta para a relevância do modo como se dão as relações internacionais e para a composição das importações e exportações dos países periféricos no processo de desenvolvimento. Em suas palavras:

“A solução não está em crescer à custa do comércio exterior e, sim, em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico.

Se não fora suficiente o raciocínio para persuadir-nos da estreita conexão entre o desenvolvimento econômico e o intercâmbio, certos fatos que estão ocorrendo bastariam para pô-la em evidência. A maior parte dos países latino-americanos aumentaram intensamente sua atividade econômica e apresentam um nível de emprego relativamente alto, comparado com o de antes da guerra. Esse alto nível de emprego exige, também, elevadas importações, tanto de artigos de consumo —imediate e durável— como de matérias primas e artigos de capital. E, em muitos casos, as exportações são insuficientes para satisfazer as importações.” (Prebisch, 1949, p.g 49).

A lei de Thirlwall (1979) formaliza tal argumento em um modelo e sugere que a diferença entre a taxa de crescimento econômico de um país em particular e a taxa de crescimento econômico mundial depende da relação entre as elasticidades-renda da demanda por exportações e importações. Um país cuja estrutura produtiva é deficiente e dependente da tecnologia estrangeira, como é o caso do Brasil, tende a ter uma taxa de crescimento menor, uma vez que se defronta com uma restrição externa mais apertada. Ao estimar as elasticidades-renda das importações e exportações para o Brasil, Nassif e outros (2015) mostram que a elasticidade-renda das exportações foi marginalmente reduzida entre os dois subperíodos analisados (o primeiro de 1980 a 1998 e o segundo de 1999 a 2010¹⁸), mas a elasticidade-renda

¹⁸ Os autores definiram os subperíodos a partir de testes econométricos para quebras estruturais nas séries de importações e exportações. Foram realizados os testes de soma cumulativa (CUSUM), resíduos recursivos e testes de Chow. Os resultados demonstraram uma quebra estrutural na série de importações em 1999, mas nenhuma quebra na série de exportações.

das importações aumentou 70% (passando de 1.967 para 3.361). Os resultados encontrados pelos autores reforçam o papel ativo da restrição do balanço de pagamentos no Brasil nos últimos anos, intensificando a necessidade de políticas de desenvolvimento econômico que visam reverter tal cenário.

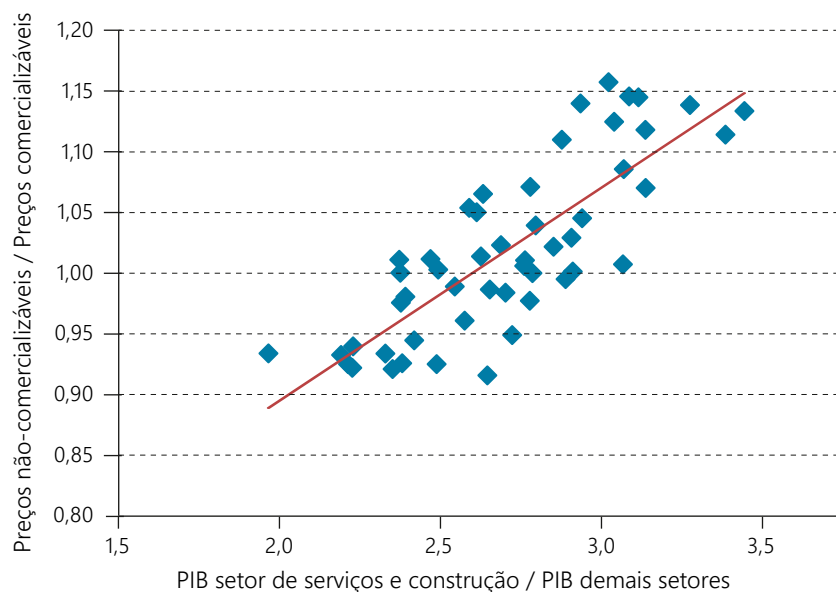
2. Inflação de serviços

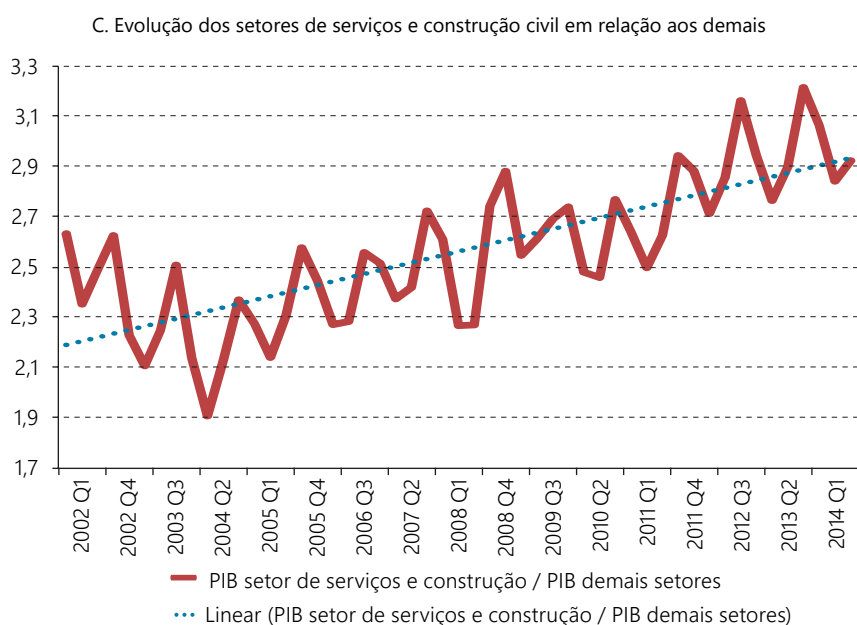
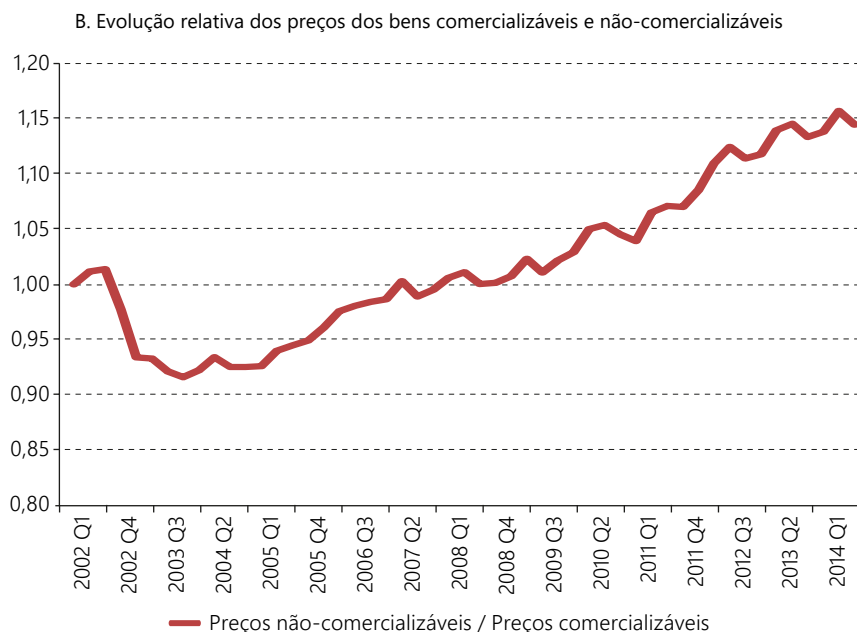
O segundo limitador do crescimento brasileiro tal como se deu neste período diz respeito à dinâmica de preços da economia. Este processo de causalção circular e cumulativa, combinado com a valorização do salário mínimo, também afeta a estrutura de preços relativos. Como pode ser observado no gráfico VIII.3 (B), o índice de preços de bens não-comercializáveis cresceu mais rapidamente do que o de comercializáveis, especialmente depois de 2007, aumentando sua diferença desde então. As razões para tal podem ser separadas em um canal de pressão de demanda e outro de pressão de custos.

O aumento mais que proporcional do consumo de serviços e bens não-comercializáveis, como consequência do aumento da renda —em linha com a Lei de Engel e com a explicação de Clark (1940) para a dinâmica do setor de serviços— cria uma pressão inflacionária nestes setores pelo lado da demanda. Ainda que alguns serviços possam ser comercializados internacionalmente — como serviços de gerenciamento e de tecnologia de informação (TI) — a maioria deles não enfrenta concorrência internacional. Além disso, no processo específico ocorrido no Brasil neste começo dos anos 2000, o crescimento no consumo de serviços se deu especialmente nos serviços de baixa qualificação e trabalho-intensivos, como setores de alimentação fora de casa e serviços pessoais (lavanderias, cabeleireiros, tratamentos de beleza, entre outros). Como consequência, durante a segunda metade dos anos 2000, o preço destes serviços cresceu próximo ao dobro do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) (Carvalho, 2018).

Gráfico VII.3
Composição do produto e preços relativos

A. Correlação entre preços e produto relativos





Fonte: IBGE.

O crescimento da demanda por serviços, por sua vez, é acompanhado de um crescimento na demanda por trabalho nestes setores, causando uma pressão sobre salários, principalmente à medida que a mão de obra excedente vai se esgotando. Em 2010 o Brasil já possuía uma das menores taxas de desemprego dos últimos anos. Segundo dados da Pesquisa Mensal do Emprego (PME), o Brasil terminou o ano de 2010 com uma taxa de desocupação igual a 3%, ficando próximo a esse valor, na média, por pelo menos mais três anos.

A segunda explicação para a inflação de serviços vem, então, pelo lado da oferta, uma vez que o aumento do salário mínimo real e a formalização do mercado de trabalho criam pressões de custo nestes mesmos setores trabalho-intensivos. Em linha com a formulação original de Baumol

e Bowden (1965), custos e preços dos setores com ganhos de produtividade relativamente baixos —como é característico do setor de serviços— tendem a crescer proporcionalmente mais do que aqueles de setores com ganhos de produtividade maiores.

Carvalho e Giovannetti (2016), ao estudar os possíveis determinantes do fenômeno de inflações de serviços no Brasil entre 2003 e 2013, encontram que as pressões de demanda foram menos relevantes para explicar o processo de crescimento de preços observado, sendo a valorização do salário mínimo o fator mais relevante para tal. Santos e outros (2016) decompõem o Índice de Preços ao Consumidor (INPC) para os serviços e identificam que os setores que mais cresceram —como o de serviços de alimentação, serviços pessoais, saúde e educação— foram os principais responsáveis pelo aumento do índice. O gráfico VIII.3 mostra, mesmo que de maneira primitiva, essa relação entre preços relativos e a parcela relativa do produto, uma vez que o gráfico (A) coloca os preços relativos (gráfico (B)) no eixo-Y e a parcela relativa do produto (gráfico (C)) no eixo-X, de modo que a correlação positiva entre ambos pode ser percebida.

Ainda que se tenha observado o crescimento dos preços nos setores de serviços e outros bens não comercializáveis, a inflação se manteve dentro da meta durante os anos de 2006 a 2010. Os motivos para isso se relacionam com o cenário externo favorável e a atração do capital internacional, que fizeram com que o real ficasse apreciado, inibindo o aumento de preços dos produtos comercializáveis devido ao receio de perda de competitividade internacional e barateando as importações. Contudo, como visto na seção anterior, a sustentação de um crescimento com câmbio valorizado enfrenta uma maior restrição da balança de pagamentos.

O crescimento da produtividade também representa uma alternativa para atenuar o conflito distributivo entre trabalhadores e empregadores, permitindo a compatibilização do controle da inflação com o crescimento dos salários. A chamada Lei de Kaldor-Verdoorn estabelece uma ligação direta entre o crescimento da produtividade e o crescimento econômico. Kaldor (1966) consolida a importância do setor industrial manufatureiro —ponto também enfatizado pela teoria estruturalista—, uma vez que os ganhos de escala (estáticos e dinâmicos) neste setor são entendidos como um “macro fenômeno” que permitem que “as sinergias entre o aumento da produtividade na indústria transformadora e os ganhos de produtividade na economia como um todo tornem a produtividade agregada amplamente associada ao aumento na produção total.” (Nassif e outros, 2015, p. 1310). Além disso, o crescimento do setor industrial estimula o investimento em novas máquinas e equipamentos, que podem vir a introduzir tecnologias mais modernas.

Entretanto, como argumentado em Carvalho (2018), tais ganhos de produtividade devem ser reforçados pelas políticas tecnológica e educacional, além dos investimentos na melhoria da infraestrutura do país. A melhoria no sistema de educação pública e na infraestrutura de transporte podem reduzir os custos das empresas e garantir ganhos de eficiência. Além disso, transporte público melhor e mais barato, a saúde pública de qualidade e a maior facilidade de acesso a moradias próximas aos centros urbanos, por exemplo, também representam uma alternativa para atenuar o conflito distributivo, uma vez que elevam o poder de compra do trabalhador sem a necessidade de aumentar o salário nominal.

3. Distribuição no topo

O terceiro limite do modelo de crescimento tal como se configurou no Brasil é o próprio modo como se deu a distribuição de renda. Como mencionado na seção anterior, estudos com dados do imposto de renda, fornecidos pela Receita Federal do Brasil, apontam para uma redução de desigualdade menor do que aquela evidenciada nas pesquisas domiciliares (Medeiros e outros, 2015; Morgan, 2017). Além disso, os dados do *World Inequality Database (WID)* para o Brasil, resumidos nas tabelas VIII.A1 e VIII.A2 do apêndice, mostram que enquanto os 50% mais pobres aumentaram sua participação na renda total (antes da tributação) de 12.6% para 13.9% entre 2001 e 2015, o 1% mais rico subiram a sua parcela de 26.2% para 28.3% e os 40% intermediários reduziram sua participação na renda de 33.1 para 30.6%. Redistribuir a renda a partir do processo chamado por Morgan de “*squeezed middle*”

por si só apresenta uma limitação econômica: as margens para expandir tal modelo de distribuição são bem menores do que se a transferência de renda fosse feita do topo para a base da distribuição.

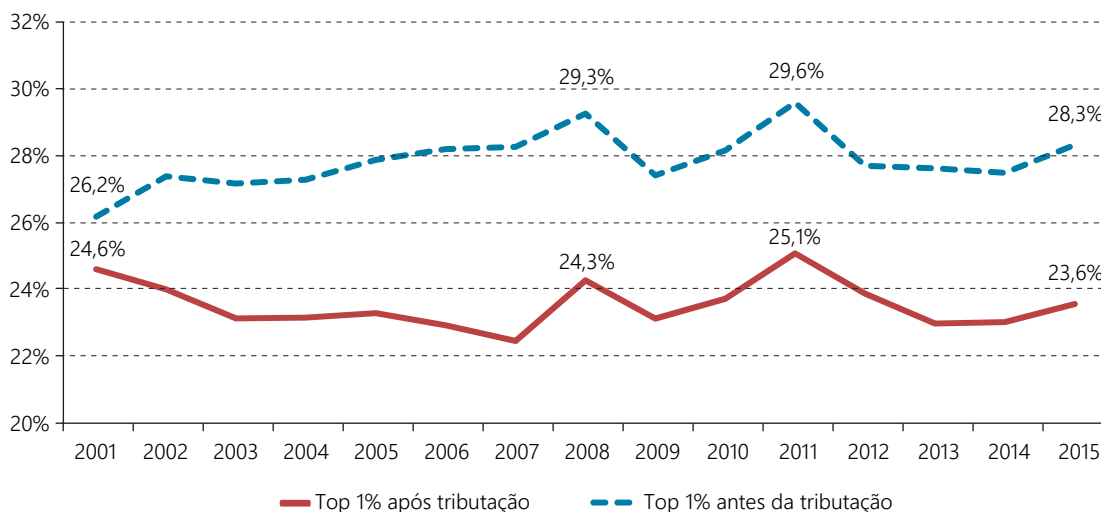
Os ganhos de capital foram os principais elementos responsáveis pela manutenção (e aumento) da renda no topo da distribuição, assim como pela perpetuação da desigualdade. Segundo Medeiros e Castro (2016), a renda relacionada ao capital respondeu por 26% da desigualdade entre os 10% mais ricos em 2006, aumentando para 32% em 2012. As altas taxas de juros e o crescimento dos preços dos imóveis e dos ativos financeiros, juntamente com o caráter regressivo do imposto de renda do Brasil, explicam parte deste processo.

Segundo o comunicado nº 92 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), intitulado *"Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social"*,

"A tributação indireta sobre consumo e produção (ICMS, IPI, PIS, Cofins e Cide), por sua vez, foi responsável por aumentar a desigualdade de renda (Gini) em 4.7% em 2009, ante efeito quase igual em 2003, de 4.6%. O caráter regressivo deste tipo de tributação —que responde pela maior parte da arrecadação de impostos no Brasil— mais do que compensa o efeito progressivo dos impostos diretos —Imposto de Renda, contribuições previdenciárias, IPTE, IPVA e outros—, que, pelas alíquotas demasiadamente baixas e as isenções concedidas, reduziram a desigualdade em apenas 2.6% em 2009 e 1.9% em 2003." (Carvalho, 2018, p. 52).

Ainda que o caráter regressivo da tributação no Brasil tenha se mantido, o estudo mostra que os gastos sociais —transferências diretas de renda e gastos com saúde, educação e saneamento básico, por exemplo— aumentaram sua efetividade na redução da desigualdade. As transferências de renda (benefícios previdenciários, bolsas, auxílios, por exemplo), que respondiam por 4.3% da redução do índice de Gini em 2003, aumentaram sua efetividade para 7.7% em 2009, enquanto os gastos com saúde e educação eram responsáveis por reduzir em 13.4% a desigualdade em 2003 e ampliaram seu efeito para 17,1% em 2009.

Gráfico VII.4
Evolução da parcela na renda do 1% mais rico no Brasil



Fonte: World Inequality Database (WID).

O aumento das taxas de juros também atuou como um vetor concentrador de renda, uma vez que a oferta de crédito às famílias vinha se expandindo na primeira década dos anos 2000, fazendo com que o pagamento de juros representasse uma transferência de renda para o setor financeiro. Em 2010, o governo decidiu aumentar a taxa básica de juros (Selic) que, de fevereiro de 2010 para agosto de 2011, aumentou 4 pontos percentuais —de 8.5 para 12.5% (Serrano e Summa, 2015). Além de agir como piso para as taxas cobradas em operações de crédito, a Selic também é referência para os juros sobrados sobre títulos de dívida pública, fazendo com que o Estado também transfira renda para o setor financeiro.

Reduzir a taxa de juros no mercado de crédito, contudo, “exige atacar problemas mais estruturais, tais como o baixo grau de concorrência que caracteriza o setor bancário brasileiro e a própria dificuldade de reduzir a taxa de juros básica da economia para padrões internacionais sem levar a uma desvalorização do real e aceleração da taxa de inflação.” (Carvalho, 2018).

C. Desafios e estratégias de crescimento no século XXI

Sendo o Brasil um país continental e com níveis abissais de desigualdades, o modelo de crescimento voltado para o mercado externo —seja de exportações de bens manufaturados, como adotado por países asiáticos, seja o de exportações de *commodities*— não parece ser a melhor opção para o crescimento de longo prazo com redistribuição de renda e mudança estrutural. Um modelo que se baseie no fortalecimento do mercado interno com base nos pilares da distribuição de renda e dos investimentos em infraestrutura física e social tem maiores chances de êxito. Isso não significa, contudo, repetir o modelo adotado no Brasil entre os anos 2006 e 2010. Os desequilíbrios apontados na seção anterior só não se tornaram maiores a ponto de inviabilizar o crescimento brasileiro por conta do cenário externo favorável. O *boom* de *commodities* facilitou a acumulação de reservas internacionais e a entrada massiva de capitais, permitindo que a restrição do balanço de pagamentos não fosse atingida (Serrano e Suma, 2012). Além disso, como argumentado anteriormente, a valorização do câmbio foi essencial para o controle da inflação e para manter os conflitos distributivos menos acirrados, ao mesmo tempo em que gerava efeitos colaterais para a indústria de transformação.

A comparação entre o modelo de crescimento adotado no período do Milagre econômico, tal como apresentado por Tavares e Serra (1976), e o vivido recentemente pelo Brasil, chamado de “Antimilagre” por Rugitsky (2017), pode representar uma aparente contradição entre modernizar a estrutura produtiva e redistribuir a renda em um país com abundância de mão de obra menos escolarizada. Isso, contudo, não deve ser tomado como um dilema intransponível. É possível traçar um projeto de crescimento de longo prazo que seja inclusivo, combinando elementos pelo lado da oferta (visando o ganho de produtividade e a diversificação da estrutura produtiva) e o combate às desigualdades como motor do dinamismo da demanda doméstica.

Para que o crescimento com o desenvolvimento da indústria e de serviços de alta tecnologia seja igualitário no curto prazo, é preciso investir na educação e na capacitação da mão de obra. O papel da educação tem ganhado cada vez mais espaço dentre os estruturalistas, como destacado por Alicia Bárcena, em “*Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento*”, logo no prefácio:

“[U]ma articulação positiva entre a gestão do ciclo e a expansão convergente da estrutura leva a economia a explorar as suas potencialidades de maneira tal que, no longo prazo, os benefícios para a sociedade são mais igualitários. O principal mecanismo por meio do qual esses dois componentes convergem (desenvolvimento produtivo e igualdade social) é, sem dúvida, o mercado de trabalho, isto é, o motor da inclusão social. É nesse mundo que se almeja que o tecido social possa ser reforçado em um contexto de maior desenvolvimento das capacidades de todos os membros da sociedade, melhores

oportunidades para remunerar essas capacidades de forma produtiva e melhores condições para harmonizar os interesses de todas as partes envolvidas no mercado de trabalho". ("Mudança estrutural para a igualdade", p. 17).

No âmbito do combate direto às desigualdades é imprescindível que seja feita uma reforma tributária de caráter progressivo, que taxe menos o consumo e mais a renda e o patrimônio. Tal reforma daria à redistribuição do topo para o meio e a base da pirâmide de distribuição de renda o papel de motor de expansão da demanda doméstica. Além disso, como argumentado na seção anterior, uma melhoria nos serviços públicos pode representar um ganho de poder de compra para a população sem que seja necessário manter o mesmo ritmo de aumento nominal de salários, amenizando os conflitos distributivos.

Outra forma de compatibilizar crescimento de salários e estabilidade de preços é aliviar o conflito distributivo entre trabalhadores e capitalistas por meio de um crescimento maior da produtividade do trabalho. O aumento da produtividade tem ainda a função adicional de evitar que a oferta de trabalho seja um limitador do crescimento. Para tanto, é necessário que o processo de crescimento da demanda seja acompanhado por processos inovativos e pelo ganho de peso de setores de maior valor adicionado.

Historicamente, não há países que tenham desenvolvido setores de alta tecnologia sem o apoio do Estado. Como mostra o livro *"O Estado empreendedor"*, da professora de economia da inovação na Universidade de Sussex Mariana Mazzucato, o Vale do Silício, nos EUA, é um exemplo de sucesso de uma enorme intervenção estatal. O investimento público em infraestrutura ganha um papel essencial nesse contexto, uma vez que possui efeitos dinâmicos diretos e indiretos sobre a estrutura produtiva e o crescimento da produtividade, ao mesmo tempo em que é vetor de demanda.

O desenvolvimentismo do século XXI, contudo, conta com menos instrumentos do que o que sustentou a substituição de importações do pós-guerra para desenvolver a estrutura produtiva nacional. As limitações impostas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) ao uso de tarifas de importação e taxas de câmbio diferenciadas dificultam a realização de uma política de incentivo a setores estratégicos— necessária para que o país desenvolva atividades com potencial exportador e maior elasticidade-renda. Ainda que o nível da taxa de câmbio importe para o sucesso do modelo de crescimento, a desvalorização do real como forma de ganhar competitividade tem alto custo distributivo, pois reduz salários reais. Os incentivos fiscais na forma de redução de impostos, tal qual realizado no Brasil a partir de 2011, parecem ter gerado custos demasiado elevados ao Orçamento público e pouco resultado efetivo. Restam, portanto, as compras públicas e os mecanismos de financiamento de longo prazo via banco de desenvolvimento enquanto instrumentos efetivos de política industrial e tecnológica.

Para além dos dilemas que sempre desafiaram os economistas estruturalistas na busca de um modelo que combinasse crescimento econômico sustentável, equilíbrio externo e redução das desigualdades, a ferocidade do processo de globalização comercial e financeira desde os anos 1980 parece ter trazido novas dificuldades. Tais desafios trazem ainda mais a necessidade de se enxergar o processo de desenvolvimento em sua totalidade, incorporando o lado da demanda e da oferta, e os elementos de política macroeconômica, tecnológica, social e educacional.

Bibliografia

- Baumol, William J. e William G. Bowden (1965), "On the Performing Arts: the anatomy of their economic problems", *American Economic Review*, vol. 55, Nº 1/2, págs. 495–502.
- Bresser-Pereira, Luis Carlos (2012a), "The New Developmentalism as a Weberian Ideal Type", *Textos para discussão*, vol. 319.
- ____ (2012b), "A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento", *Estudos Avançados*, vol. 26, Nº 75, págs. 7-28.
- Carvalho, Laura Barbosa de (2018), *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo, Todavia.
- Carvalho, Laura Barbosa de e Fernando Rugitsky (2015), "Growth and distribution in Brazil the 21st century: revisiting the wage-led versus profit-led debate" [on line].
- Carvalho, Laura Barbosa de e Luis Felipe Giovannetti (2016), "O impacto dos salários na inflação de serviços no Brasil: pressão de demanda ou de custos?", apresentado no XXII Encontro Nacional de Economia Política. Campinas, SEP.
- Carvalho, Sandro Sacchet de e outros (2016), "O Consumo das Famílias no Brasil entre 2000 e 2013: uma análise estrutural a partir de dados do Sistema de Contas Nacionais e da Pesquisa de Orçamentos Familiares", *Texto para Discussão*, Nº 2209, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2012), *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- Clark, Colin (1940), *The conditions of economic progress*, Londres, Macmillan.
- Coutinho, Maurício C. (1980), "Distribuição de renda e padrões de consumo: alguns autores em torno da tradição Cepalina", *Ensaio FEE*, vol. 1, Nº 1, págs. 139-152.
- Furtado, Celso (1975), *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, São Paulo, Editora Nacional.
- ____ (1969), *Um projeto para o Brasil*, Rio de Janeiro, Ed. Saga, vol.6.
- ____ (1966), *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, vol. 2, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- ____ (1952), "Formação de capital e desenvolvimento econômico", *Revista de Economia Brasileira*, vol. 6, Nº 3, págs. 7-35.
- Gobetti, Sérgio Wulff e Rodrigo Octávio (2016). "Progressividade tributária: a agenda negligenciada", *Texto para Discussão*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Hoffmann, Rodolfo e Régis Oliveira (2014), "The Evolution of Income Distribution in Brazil in the Agricultural and the non-agricultural Sectors", *World Journal of Agricultural Research*, vol. 2, Nº 5, págs. 192-204.
- Kaldor, Nicholas (1966), "Marginal Productivity and the Macro-economic Theories of Distribution: comment on Samuelson and Modigliani", *The Review of Economic Studies*, vol. 33, Nº 4, págs. 309-319.
- Komatsu, Bruno Kawaoka e Naercio Aquino Menezes Filho (2015), *Salário mínimo e desigualdade salarial: um estudo com densidades contrafactuais nas regiões metropolitanas brasileiras*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Loureiro, Pedro (2018), "The Ebb and Flow of the Pink Tide: reformist development strategies in Brazil and Argentina", tese de doutorado, Department of Economics/SOAS/University of London.
- Maurizio, Roxana, Gustavo Vasquez (2016), "Distribution Effects of the Minimum Wage in Four Latin American Countries: Argentina, Brazil, Chile and Uruguay", *International Labour Review*, vol. 155, págs. 97-131.
- Mazzucato, Mariana (2014), *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*, Portfolio/Penguin.
- Medeiros, Carlos Aguiar de (2015), *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Medeiros, Marcelo Sousa, Pedro H. G Ferreira de e Fábio Ávila de Castro (2015), "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*, Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, vol. 58, Nº 1.
- Ministério da Previdência Social (2015), *Boletim Estatístico da Previdência Social*, vol. 20, Nº. 1, janeiro.

- Morgan, Marc (2017), "Extreme and Persistent Inequality: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015". *WID Working Paper Series*, vol. 12, págs.1-50.
- Nassif, André, Carmen, Feijó e Eliane Araújo (2015), Structural change and economic development: is Brazil catching up or falling behind?, *Cambridge Journal of Economics* vol. 39, págs. 1307-1332.
- Prebisch, Raúl. (1949), "O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas", *Revista Brasileira de Economia*, vol. 3, Nº 3, págs. 47-111.
- Rugitsky, Fernando (2017), *The Rise and Fall of the Brazilian Economy (2004-2015): the economic antimiracle*.
- Santos, C. H. M. e outros (2015), *Por que a elasticidade-câmbio das importações é baixa no Brasil? Evidências a partir das desagregações das importações por categorias de uso*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Santos, C. H. M. e outros (2016), "A natureza da inflação de serviços no Brasil: 1999-2014", *Textos para discussão, Nº 2769*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), págs. 1-48.
- Serrano, Franklin e Ricardo Summa (2015), "Aggregate Demand and the Slowdown of Brazilian Economic Growth in 2011-2014", *Nova Economia*, vol. 25, págs. 803-833.
- Serrano, Franklin e Ricardo Summa, (2012), "A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011", *OIKOS*, vol. 11, Nº 2, Rio de Janeiro.
- Soares, Sergei e outros (2007), *Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Tavares, Maria da Conceição (1972), "Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil", *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Tavares, Maria da Conceição e José Serra, (1976), "Além da estagnação.", *Da Substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*, Maria da Conceição Tavares, Rio de Janeiro, Zahar, págs. 155-207.
- Thirlwall, Anthony P. (1979), "The balance of payments constraint as an explanation of the international growth rate differences", *PSL Quarterly Review*, vol. 32, Nº 128.

Apêndice

Tabela VII.A1

Participação na renda de percentis selecionados para o Brasil, antes da tributação

Ano	50% mais pobre	40% do meio	top 10%
2001	12,6	33,1	54,3
2002	12,3	32,0	55,7
2003	12,5	32,2	55,3
2004	12,9	32,3	54,8
2005	13,0	31,9	55,1
2006	13,0	31,5	55,5
2007	13,2	31,9	54,9
2008	13,2	30,6	56,2
2009	13,6	31,5	55,0
2010	13,8	30,9	55,2
2011	13,6	29,9	56,5
2012	14,0	30,6	55,4
2013	14,1	31,0	54,9
2014	14,3	31,1	54,6
2015	13,9	30,6	55,6

Fonte: World Inequality Database (WID).

Tabela VII.A2
Efeito da tributação na parcela da renda do 1% mais rico no Brasil

Ano	Top 1% após tributação	Top 1% antes da tributação	Diferença gerada pela tributação
2001	24,6	26,2	-1,6
2002	24,0	27,4	-3,4
2003	23,2	27,2	-4,0
2004	23,2	27,3	-4,1
2005	23,3	27,9	-4,6
2006	23,0	28,2	-5,3
2007	22,5	28,3	-5,8
2008	24,3	29,3	-5,0
2009	23,2	27,4	-4,3
2010	23,8	28,2	-4,4
2011	25,1	29,6	-4,5
2012	23,9	27,7	-3,8
2013	23,0	27,7	-4,6
2014	23,1	27,5	-4,5
2015	23,6	28,3	-4,7

Fonte: World Inequality Database (WID).

VIII. Estabilizando a taxa de câmbio em patamares competitivos: propostas para conter a volatilidade cambial de uma moeda periférica

*Guilherme Mello¹
Bruno de Conti²
Pedro Rossi³*

A taxa de câmbio da moeda brasileira em relação ao dólar é uma das mais voláteis do mundo. Entre junho de 2006 e junho de 2016, por exemplo, o real sempre esteve entre as três moedas que mais variaram, dentre uma cesta de moedas representativas (RAMOS, 2016). Essa grande volatilidade do real frente a outras moedas traz consigo uma série de consequências negativas, tanto para o setor produtivo, quanto para a estabilidade de outras variáveis macroeconômicas. Compreender as razões da volatilidade cambial da moeda brasileira, assim como os mecanismos para estabilizar a taxa de câmbio em patamares competitivos, é um dos grandes desafios para qualquer agenda de desenvolvimento nacional.

Historicamente, um dos grandes obstáculos para as economias subdesenvolvidas foi o problema da escassez de divisas, que as conduziram a recorrentes episódios de *stop and go* do crescimento econômico. Talvez o período mais marcante de nossa história recente neste quesito tenha sido a crise de financiamento externo da década de 1980, no qual o fluxo de capitais para o Brasil (e outros países periféricos) cessaram, legando como consequência um profundo ajuste recessivo e as seguidas desvalorizações cambiais, com enormes impactos inflacionários que marcaram o país durante mais de uma década.

A estabilização inflacionária da década de 1990, após o plano real (1994), não trouxe consigo a estabilidade da taxa de câmbio de maneira duradoura: já em 1999, após crises em países em

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica da mesma Universidade.

² Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica da mesma Universidade.

³ Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica da mesma Universidade.

desenvolvimento como México, Coréia do Sul e Rússia, a moeda brasileira se viu alvo de uma forte desvalorização, com o abandono do regime de câmbio semifixo para se adotar um regime de flutuação cambial no âmbito do chamado “tripé macroeconômico”. Desde então, a combinação de abertura financeira, mercados financeiros razoavelmente líquidos (em particular o mercado de derivativos cambiais) e a manutenção de taxa de juros elevada na comparação internacional fizeram do Brasil um alvo privilegiado para operações especulativas e de *carry-trade*, potencializando a volatilidade de nossa taxa de câmbio. Mesmo a constituição de um vasto estoque de reservas internacionais por meio de intervenções da autoridade monetária (aproximadamente US\$370 bilhões de dólares em 2018), muitas delas acumuladas como forma de controlar pressões pela valorização da moeda nacional, parecem ter sido incapazes estabilizar nossa moeda em patamares competitivos.

É neste cenário, em que a instabilidade da taxa de câmbio passou a se colocar como um entrave ao desenvolvimento nacional, que este capítulo busca contribuir para a compreensão das razões que explicam a elevada volatilidade da moeda brasileira ante outras divisas, procurando ao fim avaliar e propor algumas medidas que acreditamos serem capazes de estabilizar a taxa de câmbio em um nível favorável a mudanças na estrutura produtiva nacional, em associação a outras políticas, também discutidas ao longo deste livro. Para isso, este trabalho se divide em três seções, além desta introdução e da conclusão: na seção A, discute-se o conceito de moeda periférica e hierarquia de moedas, buscando demonstrar as formas com que os ciclos de liquidez internacional afetam as taxas de câmbio deste tipo de moeda, em particular por meio das chamadas operações de *carry-trade*; na seção B, discute-se a necessidade de uma política cambial ativa, seus impactos no processo de desenvolvimento tanto do ponto de vista produtivo, quanto financeiro; na seção C, descreve-se resumidamente a organização do mercado de câmbio nacional, sua institucionalidade e agentes, assim como apresentam-se propostas de política cambial, que combinam medidas regulatórias e de controle de capitais já utilizadas e bem sucedidas no passado recente, com novas medidas que podem ser utilizadas para reduzir a volatilidade e impedir a sobrevalorização da taxa de câmbio.

A. Ciclos internacionais de liquidez e taxas de câmbio em países emissores de moeda periférica

1. Hierarquia de moedas e ciclos de liquidez

No atual contexto de mundialização financeira, as oportunidades de investimento se multiplicam para os agentes detentores de riqueza. Em primeiro lugar, pela oportunidade de trânsito entre os distintos compartimentos do mercado financeiro, proporcionado pela securitização e organização de mercados secundários. Em segundo lugar, pela possibilidade de aplicação nos mais variados países do globo⁴.

Assim, os agentes internacionais operam diariamente em busca dos pontos considerados como os mais convenientes no clássico *trade-off* entre liquidez e rentabilidade. Ou seja, procuram gerir suas carteiras buscando a máxima rentabilidade, mas com uma distribuição dos ativos que lhes pareça razoável do ponto de vista da liquidez, ou seja, da capacidade de conversão dos ativos (ao menos de parte deles) em um meio de pagamento, sem custo ou demora.

Por este motivo, a escolha de portfólio baseia-se fortemente —embora não exclusivamente— na moeda de denominação dos distintos ativos. Afinal, as distintas moedas do globo são vistas pelos agentes como detentoras de graus de liquidez muito diferentes. Algumas (poucas) moedas são usadas em âmbito internacional como meio de pagamento. A principal delas é o dólar estadunidense; em um segundo grau de importância, o euro; e em seguida, a libra esterlina, o iene japonês e o franco

⁴ Chesnais (2005) destaca a descompartimentalização e a desregulamentação que caracterizaram a mundialização financeira.

suíço (talvez ainda se possa incluir nesse seletivo grupo o dólar canadense e o dólar australiano)⁵. Ou seja, sendo meios de pagamento na esfera global, essas moedas possuem o grau máximo de liquidez da economia internacional⁶. As (centenas de) outras moedas nacionais não são um meio de pagamento internacional, não possuindo, nessa esfera, a liquidez que é própria da moeda. Essas moedas podem ser —e geralmente são— o ativo mais líquido dentro de seu território de emissão, mas não guardam essa característica no cenário internacional. Afinal, sua conversão em um meio de pagamento internacional poderá incorrer em perdas (do ponto de vista financeiro-custo-ou-temporal-demora)⁷.

Essa perspectiva global revela, portanto, uma clara divisão entre as moedas nacionais. De um lado, encontram-se as moedas centrais, que desempenham as funções clássicas da moeda em âmbito global e, *pour cause*, são líquidas também nesse âmbito; de outro lado, as moedas periféricas, que, na esfera internacional, não cumprem o papel de moeda, não sendo líquidas. Configura-se, então um Sistema Monetário Internacional (SMI) que é claramente hierarquizado, com um centro e uma periferia. Se as análises da economia global não podem prescindir da percepção de que existe uma nítida configuração de um centro e de uma periferia no que concerne aos aspectos produtivo-tecnológicos —como bem apontaram os autores clássicos da CEPAL—, é crucial perceber que essa mesma divisão é fundante para qualquer tentativa de compreensão da dinâmica econômica internacional também no que diz respeito a essa dimensão monetária (Carneiro, 1999; Prates, 2002⁸). Em outras palavras, países emissores de moedas centrais e periféricas inserem-se de modo muito distinto naquilo que pode ser chamado de uma “Divisão Internacional das Finanças” (Lima, 2013). Senão, vejamos.

Como visto acima, os agentes econômicos globais empreendem a eterna busca pelo “portfólio ótimo”, que congregaria a combinação mais adequada entre a rentabilidade e a liquidez de seus ativos. No entanto, essa percepção da combinação mais adequada não é constante ao longo do tempo, porque a rentabilidade dos ativos muda, mas, mais importante, porque o desejo de manter ativos mais (ou menos) líquidos também varia ao longo do tempo. E não varia porque um agente individualmente muda de ideia, tornando-se mais cauteloso ou mais propenso a riscos⁹, mas sim mudanças no estado de expectativas da economia internacional. Em termos keynesianos, altera-se a preferência pela liquidez dos agentes.

Ora, essa mudança na preferência internacional pela liquidez (De Conti, 2011) desencadeia um rearranjo dos portfólios globais com consequências não desprezíveis.

Nos momentos de euforia da economia global —ou de baixa preferência internacional pela liquidez—, os agentes detentores da riqueza global —ou os administradores dessa riqueza, normalmente bancos ou investidores institucionais— travarão uma busca por ativos altamente rentáveis em todo o *mapa mundi* das finanças internacionais, importando-se menos com a liquidez dos ativos e mais com a valorização de seu capital. Aceitarão investir, portanto, em ativos denominados nas mais distintas moedas, desde que ofereçam uma alta rentabilidade.

Quando, no entanto, uma reversão no estado de expectativas da economia global gerar uma elevação da preferência internacional pela liquidez, os agentes procurarão reduzir a parcela de suas carteiras alocada em ativos menos líquidos, comprando ativos mais líquidos. Na prática, esse abandono dos ativos menos líquidos significa também o abandono dos ativos denominados em moedas menos líquidas no plano internacional, ou seja, o abandono das moedas periféricas e dos ativos nelas denominados.

⁵ O renminbi chinês vem sendo crescentemente usado para as transações comerciais chinesas, mas ainda de forma preponderantemente concentrada nos países vizinhos à China. Para detalhes, ver Noije, De Conti e Marques (2018).

⁶ A rigor, se um ativo já é um meio de pagamento, ele é líquido por definição.

⁷ Para uma discussão mais detalhada sobre a moeda no plano internacional e sua liquidez, ver De Conti, Prates e Plihon (2014).

⁸ Uma publicação recente da CEPAL sobre financeirização na América Latina (Abeles, Pérez e Valdecantos, 2018) inclui um capítulo com ótimas discussões sobre hierarquia monetária (Kalterbrunner e Paineira, 2018).

⁹ Essas mudanças individuais certamente ocorrem, mas normalmente não são relevantes para a dinâmica macroeconômica global, que é o ponto aqui em questão.

O ponto crucial é que esse movimento todo não é individual, mas coletivo. Como indicado por Keynes (1992), os operadores dos mercados financeiros tendem a adotar um comportamento mimético, adquirindo determinadas classes de ativos e fugindo deles em conjunto. Afinal, o que menos importa são os alegados fundamentos que determinam os preços desses ativos, já que o que efetivamente conta é a trajetória desses preços e a possibilidade de ganhar na alta e evitar perdas na baixa. Assim, típicos “comportamentos de manada” caracterizam o movimento dos agentes comprando ativos denominados em moedas periféricas nos momentos de otimismo internacional e vendendo-os nos momentos de reversão das expectativas.

Dado, porém, que estes movimentos são coletivos, eles configuram massivos fluxos de capital entrando nos países periféricos quando a preferência internacional pela liquidez é baixa, e saindo quando esta se eleva. Conformam-se, assim, as distintas fases dos chamados “ciclos internacionais de liquidez”.

Conforme Biancarelli (2007), é possível mensurar esses ciclos por meio do volume líquido de capital internacional privado que flui para as ditas economias emergentes. De acordo com o autor, pode-se identificar ao menos três fases desses ciclos, com uma fase de “cheia” na primeira metade dos anos 1990; “seca” no final da década; “cheia” novamente do início do novo século até a eclosão da crise financeira global (2008).

Nota-se, assim, que nos momentos de “apetite pelo risco”, os países periféricos recebem massivos influxos de capital internacional. Nos momentos de “fuga para a liquidez”, os agentes internacionais interrompem suas aventuras periféricas e buscam ativos denominados em moedas centrais, gerando volumosas saídas de capital dos países periféricos. Fica claro, portanto, como essas alternâncias na disponibilidade de capital privado internacional para os países periféricos ocorrem por motivos normalmente alheios às suas próprias economias (Miranda, 1997; Prates, 2002; Biancarelli, 2007)¹⁰.

Para os propósitos deste capítulo, o que efetivamente importa nesta discussão toda é que a dinâmica até aqui discutida —e notadamente os ciclos internacionais de liquidez— têm fortes impactos sobre as taxas de câmbio dos países emissores de moedas periféricas. Esses impactos se dão por canais diversos, valendo aqui destacar, em linhas gerais, os dois centrais: i) os fluxos de capital internacional têm impacto óbvio sobre os mercados cambiais *spot*, gerando pressão sobre as taxas de câmbio à vista; ii) ademais, esses ciclos internacionais de liquidez e os fluxos decorrentes alteram as expectativas, impactando também nas taxas de câmbio dos mercados futuros, que no caso brasileiro são substantivos¹¹. Neste capítulo, opta-se pela análise mais detalhada de um dos canais de transmissão dos ciclos de liquidez para as taxas de câmbio, a saber, por meio das operações de *carry trade*.

2. Ciclos de liquidez, *carry trade* e dinâmica cambial¹²

O *carry trade* constitui uma estratégia de negociação alavancada envolvendo duas moedas, que pode ser realizada por meio do sistema bancário ou por apostas no mercado de derivativos¹³. Em sua primeira forma, consiste basicamente em tomar fundos emprestados de economias com baixas taxas de juros, como EUA, Japão e Suíça, e aplicá-las em países de juros altos, como o Brasil e a Turquia. Nos mercados de derivativos, não há a necessidade de contratar um empréstimo para realizar uma operação de *carry trade*, nem de aplicar em ativo que rende juros, mas de assumir uma posição comprada na moeda de altos juros e vendida na moeda de baixos juros. Em mercados bem arbitrados, um instrumento como o *swap* cambial ou o contrato futuro gera o mesmo efeito do que a versão bancária do *carry trade* e o investidor não assume uma dívida, nem adquire um ativo. Nesses instrumentos de derivativos, o preço

¹⁰ Atualmente, até mesmo autores mais convencionais reconhecem isso (e.g. Rey, 2014).

¹¹ No caso brasileiro, o volume financeiro diário do mercado de derivativos cambiais é, em geral, mais do que o dobro do que o mercado à vista, configurando-se como um importante *locus* de determinação da taxa de câmbio. Para detalhes, ver Rossi (2016) e Prates (2015).

¹² Subseção baseada em De Conti, Biancarelli e Rossi (2013).

¹³ Para uma análise da literatura sobre o *carry trade*, ver Rossi (2016).

da taxa de câmbio futura traz embutida o diferencial de taxa de juros entre duas moedas¹⁴. A posição é medida pela exposição do agente, vendido ou comprado em uma moeda.

Um ganho de arbitragem provém dos diferenciais das taxas de juros, mas o ganho final depende do (desconhecido) comportamento da taxa de câmbio. O especulador aposta em uma taxa de câmbio estável ou uma depreciação da moeda de financiamento (*funding currency*) e uma valorização da moeda-alvo (*target currency*). Estes movimentos cambiais proporcionam um ganho adicional para o especulador, uma vez que depreciam o empréstimo e valorizam seu rendimento¹⁵.

O *carry trade* pode atender às expectativas do especulador, pois a magnitude do fluxo tende, por se, a causar variações na taxa de câmbio. Em outras palavras, a intensidade do fluxo, ou das posições em derivativos, tende a reforçar ainda mais a expectativa que a criou. Além disso, na expansão do ciclo de liquidez, essa operação desvaloriza a moeda de financiamento (*funding*) e valoriza a moeda-alvo (*target*) dessa operação, já que os investidores vendem a primeira e a convertem na segunda. Quanto maior o diferencial da taxa de juros, mais atraente é o *carry trade*.

Em função do expressivo aumento desse tipo de operação, o *carry trade* é cada vez mais discutido na literatura econômica. Alguns documentos da UNCTAD (e.g. Flassbeck e La Marca, 2007; UNCTAD, 2007 e 2009) destacam esta estratégia de especulação como causa de desequilíbrios globais:

“Flows moving from low-yielding, low-inflation countries to high-yielding, high-inflation countries would cause the currencies of the latter to appreciate, and provoke the paradoxical and dangerous combination of surplus economies experiencing pressures to depreciate, and deficit countries facing a similar pressure to appreciate.” (UNCTAD, 2007)

Assim, o *carry trade* é um elemento importante na compreensão dos motivos pelos quais alguns países podem ter as mesmas trajetórias de taxa de câmbio, apesar de poucos aspectos comuns além do nível da taxa de juros. Da mesma forma, essa estratégia especulativa é seguramente uma das causas da valorização contínua de várias taxas de câmbio em relação ao dólar antes de setembro de 2008 —que parecia dissociada dos fundamentos econômicos— e da subsequente depreciação, durante o auge da crise.

Também pode ajudar na explicação do aparente paradoxo de que o epicentro da crise (os EUA) tornou-se o refúgio seguro para os agentes globais, uma vez que a alavancagem assumida nas operações de *carry trade* induz rápidas reversões desses fluxos à sua origem, com o objetivo de reembolsar empréstimos e evitar perdas¹⁶. Portanto, o desenrolar das operações de *carry trade*, somado a outros fluxos financeiros, causou reversões nas tendências das taxas de câmbio.

Quando o *carry trade* é analisado a partir de uma perspectiva minskyana, é possível notar outros aspectos interessantes relativos à transmissão dos ciclos de liquidez aos movimentos da taxa de câmbio.

Como discutido acima, o *carry-trade* consiste em um investimento entre moedas, no qual o agente cria um passivo (ou uma posição vendida) em uma moeda de baixa taxa de juros e um ativo (ou uma posição comprada) em uma moeda com taxa de juros mais alta. A alocação de portfólio de riqueza financeira é, portanto, não apenas um processo de alocação de ativos financeiros, mas também de criação de passivos. As consequências dessa operação podem ser observadas por meio

¹⁴ A paridade da taxa de juros coberta implica que a taxa de câmbio a termo é a taxa à vista acrescida de um diferencial de taxa de juros (Isard, 2008).

¹⁵ Uma especificidade teórica do *carry trade* é que essa estratégia é uma aposta contra a Teoria da Paridade Descoberta das Taxas de Juros (UIP). Ou seja, o *carry trade* não seria lucrativo se a UIP fosse válida. A lógica é simples; a condição de paridade indica que a moeda com uma taxa de juros mais alta tende a se depreciar em relação àquela com menor taxa de juros. Em outras palavras, o diferencial de juros é a forma de recompensar o investidor por desvalorizações futuras da moeda de maior taxa de juros, tornando nulo o retorno do *carry trade*. Assim, o mercado de câmbio estaria em equilíbrio quando os retornos esperados de aplicações semelhantes em todas as moedas fossem iguais quando medidos na mesma moeda.

¹⁶ A isso se soma o fato puro e simples de que o dólar estadunidense é o ativo mais líquido e considerado como o mais seguro da economia mundial.

da estrutura teórica proposta por Minsky (1986), segundo a qual os investidores são unidades de balanço cotidianamente engendrando processos de criação de ativos e passivos que são extremamente relevantes para os ciclos econômicos.

Entrando nos detalhes e trazendo novamente a discussão para os termos usados anteriormente, Minsky propõe que qualquer investimento gera: i) uma redução na liquidez da carteira dos investidores; ou ii) uma assunção de novos passivos. Se um investidor internacional usa seus próprios ativos para investir em uma moeda periférica (cujas taxas de juros são normalmente altas), ele incorrerá na primeira das duas consequências acima mencionadas, ou seja, uma redução no grau de liquidez de sua carteira. No entanto, esse mesmo agente pode decidir levantar fundos no mercado para investir em ativos em moeda periférica (mesmo porque os ativos denominados em moedas periféricas podem oferecer enormes rentabilidades). Nesse caso, ele assumiria novos passivos para fazer esse investimento. Esses passivos estariam na mesma moeda do investimento? Não. Como visto acima, usar moedas diferentes para levantar fundos permite ampliar muito os retornos esperados desse investimento. Isso acontece porque as taxas básicas de juros de algumas moedas são extremamente diferentes. É essa a assimetria que torna possível o *carry trade*¹⁷. O ponto importante aqui é que o investimento em moedas periféricas pode ser financiado por empréstimos obtidos em moedas de baixa taxa de juros.

Dado que a dinâmica é toda determinada pelas escolhas de portfólio dos agentes, é útil resgatar a famosa equação do capítulo 17 da Teoria Geral de Keynes (1992). Nela, o autor propõe que as escolhas de ativos baseiam-se em seus retornos esperados, que podem ser calculados por meio da seguinte equação: $q - c + l + a$. Dado que: q = a quase-renda esperada (ou "yield"); c = o custo de carregamento; l = prêmio de liquidez; a = a apreciação esperada do ativo.

Conforme proposto por Prates e Andrade (2013), essa equação também pode ser usada para avaliar a incitação dos agentes para deter uma moeda em sua carteira (ou um ativo denominado nesta moeda). Seguindo os interessantes passos deixados por esses autores, busca-se, aqui, usar a mesma equação, mas adaptando-a à sugestão de Minsky de que o "c" pode ser considerado como custo do passivo assumido para a realização do investimento.

Assim, sugere-se aqui que: i) a variável "q" representa a quase-renda do ativo, ou seja, a remuneração ordinária do ativo (por exemplo, a taxa de juros, os dividendos, etc.); ii) a variável "c" representa os custos do passivo criado para financiar a aquisição do ativo em questão; iii) a variável "l" não é a remuneração monetária que um agente ganha devido à posse de um ativo, mas o valor (monetário) que esse agente atribui ao fato de possuir um ativo líquido; e iv) a variável "a" corresponde à expectativa de valorização do ativo (quando o ativo é denominado em moeda estrangeira, as variações esperadas da taxa de câmbio devem ser incluídas nessa variável).

Voltando às operações de *carry trade*, é possível inserir as rendas e custos envolvidos nessa mesma equação. Como visto acima, o primeiro passo da operação é o levantamento de fundos nos países com baixas taxas de juros. Seguindo a sugestão de Minsky, essas taxas de juros dos empréstimos contratados para financiar o investimento em moedas periféricas podem ser consideradas como o "custo de carregamento" desses ativos, ou seja, a variável "c". As taxas de juros dos ativos adquiridos (geralmente denominadas em moedas periféricas) são as "quase-rendas esperadas", "q". A variável "a" é a variação esperada do preço do ativo, o que no caso de operações de *carry trade* significa a variação esperada da taxa de câmbio entre a moeda *target* e as moedas de financiamento.

Para os propósitos deste capítulo, é importante analisar a variável "l", pois, como discutido na subseção precedente, sua dinâmica ao longo do tempo é crucial para a compreensão das escolhas de investimento dos agentes, a direção dos fluxos de capital e, finalmente, os movimentos da taxa de câmbio.

¹⁷ De acordo com Prates (2002), a assimetria monetária gera uma assimetria macroeconômica. De Conti (2011) apresenta razões teóricas e exemplos empíricos mostrando que países emissores de moedas periféricas tendem a ter um patamar mais elevado para suas taxas básicas de juros.

Em primeiro lugar, é importante lembrar que a variável “*l*” não é um valor objetivo. É, antes, o valor monetário que os agentes atribuem à posse de um ativo líquido. Isso significa que a soma do rendimento esperado (“*q*”) e da expectativa de valorização (“*a*”) de um ativo com pouca liquidez, deduzida de seu custo de carregamento, deve ser superior ao valor que os agentes —naquele contexto específico— atribuem ao fato de deterem o ativo mais líquido do sistema (a moeda), para incitá-los a abandonarem os ativos mais líquidos e investirem nesses outros ativos. Em outras palavras, a variável “*l*” é igual ao prêmio que os agentes exigem para aceitar o abandono dos ativos mais líquidos.

A variável “*l*” resulta, portanto, da incerteza que caracteriza qualquer economia monetária. Sendo completamente baseado em expectativas e percepções associadas a um mundo incerto, é suscetível a uma grande volatilidade. Como visto acima, não é, no entanto, o resultado das expectativas e percepções do indivíduo, mas sim das convenções coletivas. Dado que tais convenções afetam as decisões da maior parte dos investidores mundiais, esses movimentos na variável “*l*” geralmente têm efeitos sistêmicos, como se discutiu anteriormente. Voltando à terminologia de Keynes, a variável “*l*” reflete, na verdade, a preferência pela liquidez, que varia enormemente ao longo do tempo. Dado que o foco deste capítulo são os investimentos em âmbito internacional, é necessário tratar da preferência internacional pela liquidez, que, como visto, muda ao longo do tempo por razões externas ao país onde os ativos são emitidos, gerando realocações de portfólio em escala global.

Quando a economia mundial enfrenta uma fase de abundante liquidez internacional, a variável “*l*” é baixa, aumentando a propensão à aquisição de ativos menos líquidos. Assim, há um estímulo às operações de *carry trade* e, seja pelos massivos influxos de capital, seja pelo canal das expectativas, há uma forte pressão pela apreciação das moedas-alvo. Enquanto se espera que esta apreciação continuará, o movimento é auto-reforçado pelo fato de que a variável “*a*” da equação é elevado, atraindo novos investimentos no ativo em questão. Isso significa que, esperando que as moedas-alvo se valorizem, os agentes internacionais fazem essa aposta, contribuindo para a própria apreciação (em um claro exemplo de profecia autorrealizável).

Na reversão dos ciclos de liquidez internacional, no entanto, a variável “*l*” subitamente aumenta, determinando uma fuga para a qualidade e um abandono das moedas-alvo. Nas operações de *carry trade*, portanto, a estrutura alavancada e o intrínseco descasamento de moeda entre ativos e passivos conferem a esse tipo de investimento um caráter especulativo e instável. Se essa instabilidade fosse restringida aos preços dos ativos financeiros, os problemas não seriam tão generalizados. No entanto, esta dinâmica tem impactos imediatos sobre as taxas de câmbio das moedas de denominação de passivos e —sobretudo— de ativos¹⁸. Sempre que houver um aumento na preferência pela liquidez internacional, as moedas-alvo —geralmente as moedas periféricas— se depreciam intensamente. Nesse momento, os agentes envolvidos em operações de *carry trade* acumulam perdas decorrentes da depreciação de seus ativos (investimentos em moedas periféricas) e da valorização de seus passivos (empréstimos em moedas centrais) e fazem um grande esforço para equilibrar suas posições, corroborando a intensa depreciação da moeda-alvo em relação à moeda de financiamento.

Ao final, os ciclos de liquidez criam um “ciclo cambial”, uma vez que o *carry trade* tende a valorizar as moedas periféricas durante a fase ascendente do ciclo de liquidez e a depreciá-la na fase de reversão. O detalhe importante é que esse movimento na taxa de câmbio ocorrem de maneira assimétrica, seguindo a temporalidade dos ciclos de liquidez: as convenções otimistas, que caracterizam a expansão da liquidez internacional, acontecem em ritmo gradual, determinando uma valorização lenta e sustentada das moedas periféricas; a reversão no “humor dos mercados” é geralmente abrupta, determinando uma rápida elevação nas taxas de câmbio das moedas periféricas.

¹⁸ A assimetria no impacto sobre as moedas periféricas e as centrais decorre de uma das dimensões daquilo que Prates denomina “assimetria financeira”, a saber, a razão entre os fluxos de capital e o tamanho dos mercados financeiros domésticos. Mais concretamente, os fluxos de capital que entram e saem dos países periféricos podem ser muito grandes em relação ao tamanho de seus mercados, tendendo a ser, portanto, mais instabilizadores — enquanto nos países centrais, o tamanho de seus mercados financeiros pode lhes conferir uma maior resiliência diante dos movimentos de capital especulativo.

Embora contando com mercados mais líquidos e profundos, as moedas centrais também sofrem os efeitos desse chamado “ciclo cambial”. Na fase de reversão dos ciclos de liquidez internacional, essas moedas enfrentam uma enorme demanda, por duas razões: i) elas são “o refúgio natural da riqueza financeira, após suas aventuras em lugares exóticos” (Belluzzo, 2000); e ii) os passivos dos agentes são denominados nessas moedas, levando-os a adquiri-la para eliminar seus passivos, desfazendo a operação de *carry trade*. Assim, independentemente das razões da reversão do ciclo de liquidez, essas moedas enfrentam uma tendência de apreciação.

Em suma, percebe-se que os ciclos internacionais de liquidez determinam “ciclos cambiais”. Dado o caráter volátil dos fluxos de capitais e a assimetria financeira acima discutida, essas variações cambiais tendem a ser maiores nos países emissores de moedas periféricas. Percebe-se, ao fim, que as moedas periféricas tendem a apresentar elevada volatilidade e maior amplitude nas variações cambiais. Entretanto, essa tendência pode ser combatida —e de fato o é, em muitos países—, por meio de políticas de estabilização cambial.

B. Motivos para uma política cambial ativa

O debate sobre o uso ativo da política cambial é extenso, mas em linhas gerais passa pelo reconhecimento de motivos que fazem com que a taxa de câmbio determinada pelo mercado não seja necessariamente a mais adequada ao processo de desenvolvimento econômico. Para efeito analítico, apresentam-se quatro motivos que justificam uma política cambial ativa (tabela VIII.1). Eles se dividem em dois grupos: aqueles ligados a fatores ditos “reais”, que impactam a conta corrente, e aqueles derivados de motivações financeiras, decorrentes dos fluxos de capital e do mercado de derivativos.

Tabela VIII.1
Quatro motivos para uma política cambial ativa

Motivos da Política Cambial	Reais	Financeiros
Administração da volatilidade	1. Ciclo de preços de commodities	3. Ineficiência dos mercados financeiros
Administração do patamar	2. Doença holandesa	4. Carry trade

Fonte: Rossi (2016).

Motivo 1. O primeiro motivo para uma política cambial ativa é o ciclo de preços de *commodities*. Considerando o modelo de Hicks (1974), que diferencia os mercados entre *fixprice* e *flexprice*, tem-se que os setores que produzem bens industriais tendem a ajustar as quantidades produzidas diante de choques de demanda, enquanto os setores que produzem *commodities* tendem a ajustar os preços. Isso decorre da estrutura de competição e da natureza do processo produtivo em cada setor. No caso das *commodities* —bens padronizados, com ciclo de produto geralmente mais longo e dificuldade de trabalhar com capacidade ociosa— torna-se mais difícil responder rapidamente às variações na demanda com mudanças na quantidade ofertada.

Dessa forma, a receita de exportação do país produtor de *commodities* tende a ser mais volátil do que aquela de um país exportador de bens industriais e, portanto, a oferta de divisas decorrente do comércio externo dependerá do ciclo de preços dos produtos básicos. Essa instabilidade é transmitida para a taxa de câmbio e com isso afeta o restante da economia. Portanto, em países com uma pauta de exportação fortemente baseada em *commodities*, a política cambial é importante para amenizar o impacto da volatilidade destes preços na taxa de câmbio.

Motivo 2. A existência de um setor exportador de *commodities* e recursos naturais com altas vantagens competitivas leva ao segundo argumento ligado à conta corrente que justifica o uso de uma

política cambial ativa. Conforme Bresser-Pereira (2008), o protagonismo desse setor em uma economia nacional submete-a aos riscos da “doença holandesa”, que se manifesta como uma tendência crônica à apreciação cambial. Um dos pontos relevantes dessa abordagem é a identificação de uma taxa de câmbio de equilíbrio para a conta corrente cujo nível é mais apreciado do que aquele requerido para o desenvolvimento de um setor industrial competitivo¹⁹.

Mesmo que o conceito de “taxa de equilíbrio” e o caráter “crônico” da tendência à apreciação sejam objetos de debate, a tese da doença holandesa traz argumentos importantes para a discussão de política cambial no Brasil. Nesse caso, o papel da política cambial é o de evitar uma apreciação excessiva da taxa de câmbio decorrente das rendas do comércio externo e uma especialização da economia doméstica na produção de bens primários.

Motivo 3. O terceiro motivo para a política cambial é a necessidade de neutralizar as distorções temporárias ou conjunturais provocadas pelo setor financeiro. Essa motivação decorre do questionamento da validade da teoria dos agentes racionais e da hipótese dos mercados eficientes para os mercados de câmbio. O pressuposto é que os agentes têm dificuldades na coleta e no processamento das complexas informações que eles se confrontam e, por isso, instituem regras simples para guiar seu comportamento, que periodicamente são reavaliadas (De Grauwe e Grimalde, 2006). Não se trata de um comportamento irracional dos agentes, mas de um comportamento adequado diante da complexidade do mundo real.

Essas pressuposições se observam na estratégia grafista (ou de análise técnica) usada pelos operadores do mercado de câmbio de forma difundida. A difusão da estratégia grafista, que substitui os modelos que utilizam os fundamentos econômicos para guiar as apostas cambiais, resulta em um mercado não eficiente onde o descolamento entre a taxa de câmbio e os fundamentos é um fenômeno usual. Nesse sentido, o mercado financeiro não leva necessariamente a taxa de câmbio ao equilíbrio, e mostra-se sujeito aos comportamentos de manada, às assimetrias de informação etc. Cabe à política cambial corrigir essas distorções.

Motivo 4. Mas, no caso brasileiro, as distorções financeiras vão além da volatilidade e também causam tendências cambiais, que se materializam em processos longos de apreciação cambial intercalados com curtos e abruptos períodos de depreciação —como o experimentado nos meses de junho, julho e agosto de 2013. Esse padrão de comportamento da taxa de câmbio é pronunciado na economia brasileira por conta da alta rentabilidade de investimentos financeiros e principalmente das altas taxas de juros praticadas no país.

As operações de *carry trade* constituem o quarto motivo para política cambial. Como apresentado anteriormente, a operação de *carry trade* consiste em um investimento intermoedas onde se forma um passivo (ou uma posição vendida) na moeda de baixas taxas de juros e um ativo (ou uma posição comprada) na moeda de juros mais altos. Essa operação pode se apresentar como um dos principais mecanismos de transmissão do ciclo de liquidez internacional para as taxas de câmbio. Nesse sentido, a política cambial voltada para o *carry trade* deve ser destinada a neutralizar os ganhos especulativos com diferenciais de juros dos agentes financeiros.

C. Dinâmica do mercado de câmbio e propostas de Política Cambial no Brasil: uma política cambial adequada para o desenvolvimento

A taxa de câmbio é um preço que afeta diretamente a vida das pessoas e pode apoiar ou dificultar o processo de desenvolvimento de um país. Seus movimentos podem aumentar ou diminuir a inflação,

¹⁹ “A doença holandesa ou maldição dos recursos naturais pode ser definida como a sobreapreciação crônica da taxa de câmbio de um país causada por rendas ricardianas que o país obtém ao explorar recursos abundantes e baratos, cuja produção comercial é compatível com uma taxa de câmbio de equilíbrio corrente claramente mais apreciada do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial” (Bresser-Pereira e Gala, 2010, p. 671).

favorecer alguns setores econômicos em detrimento de outros, melhorar ou piorar o poder de compra da população, afetar as contas públicas e o setor financeiro privado. Enfim, trata-se de um preço estratégico.

Conforme discutido em Rossi (2016), há importantes fatores financeiros que explicam essa volatilidade cambial no Brasil, em particular 1) o alto patamar da taxa de juros que torna a moeda brasileira um alvo preferencial das operações especulativas e 2) um ambiente institucional atraente para fluxos de capitais de curto prazo e para apostas nos mercados de derivativos de câmbio, onde se forma a taxa de câmbio brasileira dada a sua maior liquidez.

Nesse contexto, a política cambial tem a importante função de neutralizar distorções provocadas pelo setor financeiro, reduzir a volatilidade da taxa de câmbio e fazer com que esse preço estratégico acompanhe as necessidades da economia brasileira. Trata-se de um regime de flutuação administrada, com uma política cambial ativa, mas sem metas específicas para a taxa de câmbio.

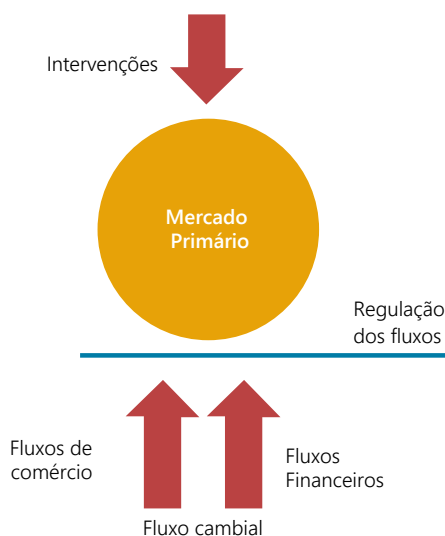
Os instrumentos usuais de atuação no mercado de câmbio, como as intervenções e os *swaps*, apesar de importantes, não são suficientes para mitigar a volatilidade e as tendências cambiais geradas pelo setor financeiro. Para entender melhor os instrumentos e a lógica de atuação da autoridade monetária no mercado de câmbio, é importante compreender as engrenagens básicas de seu funcionamento.

1. Dinâmica do mercado de câmbio no Brasil: mercados, agentes e determinação da taxa de câmbio

O mercado de negociação de moeda estrangeira pode ser dividido em três partes, que atuam de maneira coordenada, mas analiticamente separada: o mercado primário, o mercado interbancário e o mercado futuro.

A diagrama VIII.1 mostra um esquema parcial do mercado de câmbio que restringe o seu funcionamento a um problema de oferta e demanda por divisas pelos agentes primários, residentes e não residentes (exportadores, importadores, investidores financeiros, etc.) que selam contratos de câmbio de compra e venda de dólar que em seu conjunto definem o conceito de fluxo cambial contratado.

Diagrama VIII.1
Esquema de determinação da taxa de câmbio no caso hipotético de existência apenas do mercado primário



Ao considerar isoladamente o mercado primário, a formação da taxa de câmbio depende do fluxo cambial líquido que resulta das relações comerciais e financeiras dos agentes primários. Nesse contexto, a política cambial é concebida para administrar o excesso ou a escassez do fluxo de divisas. Assim, o efeito de um fluxo cambial positivo (negativo) sobre a taxa de câmbio pode ser neutralizado através da compra (venda) de reservas cambiais pelo banco central ou através de uma política de regulação da entrada (saída) dos fluxos de capital. No primeiro caso, a política de intervenções exige a administração de reservas cambiais, cujo estoque implica custos fiscais elevados para a economia brasileira; já no segundo caso, os instrumentos de regulação não implicam custo fiscal e, em alguns casos, como nos de aplicação do IOF, geram benefícios para os cofres públicos.

É com esta configuração simplificada em mente que encontram-se no debate público propostas de redução da volatilidade cambial a partir de controles sobre o fluxo de câmbio, ou intervenções da autoridade monetária sobre o mercado primário. Contudo, essa concepção da política cambial, limitada a uma política de intervenção no mercado primário e de regulação dos fluxos de capital, não somente é estreita, mas é particularmente inadequada para as especificidades do mercado de câmbio brasileiro. Do ponto de vista do grau de abertura financeira, o Brasil permite a livre movimentação de divisas entre residentes e não residentes, mas impede a formação de posições em moeda estrangeira no âmbito doméstico entre residentes, como ocorre em outros países da América Latina. As operações no mercado primário devem necessariamente ser intermediadas por bancos, *dealears* de câmbio, que, ao atender a demanda por liquidez dos agentes primários, acumulam posições em moeda estrangeira. Essas posições de câmbio são impactadas pelo resultado líquido das operações no mercado à vista e para entrega futura (ambos com entrega física da moeda), descontada a posição do dia anterior.

Caso um *dealer*, banco autorizado a carregar posições de câmbio, compre ou venda divisa além do desejado, ele pode procurar outro banco para ajustar sua posição de câmbio, constituindo assim o mercado “interbancário” (ou secundário) de câmbio. Se considerarmos apenas a existência destes dois mercados e a ausência de intervenção do Banco Central, a taxa de câmbio dependerá de duas variáveis: o fluxo cambial líquido e o desejo dos bancos de manter ou variar sua posição cambial²⁰. Ou seja, se pensarmos apenas na primeira variável, a cotação do câmbio será determinada pela oferta e demanda por moeda estrangeira (dólares, por exemplo). A entrada de fluxo de moeda estrangeira pode ser maior, menor ou igual a demanda por essa divisa, advinda tanto das relações comerciais quanto financeiras do Brasil com o exterior: caso a oferta seja maior que a demanda, o real se valoriza; caso contrário, se desvaloriza. Porém, considerando a segunda variável, a decisão dos bancos em variar seu estoque de divisas é um fator relevante na formação da taxa de câmbio. Pode haver situações em que a entrada líquida de dólares é importante, mas o real se deprecia já que os bancos querem aumentar a posição comprada em dólares. Ou seja, os dólares do mercado são disputados pelos bancos que oferecem preços melhores pela moeda americana para os agentes primários e no interbancário, o que deprecia o real. A situação oposta ocorre quando não há fluxo positivo de divisas, mas os bancos querem se livrar de posições compradas em dólar ou aumentar sua posição vendida. Nesse caso, seguindo raciocínio homólogo, a taxa de câmbio do real se aprecia. O ponto relevante — e por vezes não identificado em análises econômicas — é que o movimento da taxa de câmbio não está necessariamente ligado ao fluxo de câmbio (Rossi, 2016).

De fato, é no mercado interbancário que ocorrem as chamadas “intervenções” do Banco Central, quando a autoridade monetária decide atuar no mercado cambial. As compras e vendas do Banco Central afetam a posição dos bancos, mas não passam diretamente pelo fluxo cambial, podendo

²⁰ “Pode haver situações em que a entrada líquida de dólares é importante, mas o real se deprecia, já que os bancos querem aumentar a posição comprada em dólares. Ou seja, os dólares do mercado são disputados pelos bancos que oferecem preços melhores pela moeda americana para os agentes primários e no interbancário, o que deprecia o real. A situação oposta ocorre quando não há fluxo positivo de divisas, mas os bancos querem se livrar de posições compradas em dólar ou aumentar sua posição vendida. Nesse caso, seguindo raciocínio homólogo, a taxa de câmbio do real se aprecia. O ponto relevante — e por vezes não identificado em análises econômicas — é que o movimento da taxa de câmbio não está necessariamente ligado ao fluxo de câmbio.” (Rossi, 2016: 98).

inclusive o fluxo cambial ser zero, mas haver uma mudança na posição dos bancos promovida pela intervenção do Banco Central. Neste sentido, os bancos possuem tanto uma posição passiva quanto ativa no mercado de câmbio. Passiva, porque atendem à demanda e a oferta por moeda estrangeira de seus clientes; porém ativa, pois possuem um papel central na determinação da taxa de câmbio, ao precificar a moeda estrangeira de acordo com sua estratégia referente à sua posição de câmbio.

A posição cambial dos bancos, no entanto, só pode ser analisada de maneira completa quando se introduz no quadro analítico o mercado de derivativos cambiais (mercado futuro de câmbio). O mercado de derivativos tem importância central na garantia de proteção (*hedge*) cambial, por possibilitar ao agente assumir uma posição cambial inversa àquela que assume no mercado à vista. Para os bancos, isso permite acumular posições à vista, sem se expor a variação cambial, ao fazer operações de "dólar casado", onde assumem uma posição no mercado à vista em simultâneo com a posição inversa no mercado futuro.

O mercado de derivativos no Brasil possui duas características distintivas: a exigência de registro dos contratos de balcão na Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos (CETIP) e na Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F) e sua dimensão hipertrofiada em relação ao mercado à vista, em comparação com outros países. A dimensão hipertrofiada do mercado futuro em relação ao mercado à vista decorre em parte da assimetria regulatório entre estes mercados: enquanto no mercado à vista a formação de posições é restrita a algumas instituições autorizadas, no mercado de derivativos qualquer agente pode formar posições abertas em dólar futuro, desde que devidamente cadastrado na instituição reguladora²¹. Outro fato que ajuda a explicar essa hipertrofia relativa é que a mera existência de um mercado futuro líquido de reais atrai investidores internacionais interessados em operar com ativos similares à moeda brasileira (Prates, 2009, p.267).

A existência de um grande mercado futuro, líquido e profundo, faz com que a precificação da moeda brasileira tenha origem no mercado de derivativos, se transmitindo por arbitragem para o mercado à vista (Rossi, 2016). Diferente do que o senso comum pode fazer imaginar, o preço da moeda estrangeira no mercado futuro não é o preço desta moeda no futuro, mas sim de uma equação conhecida como "paridade coberta da taxa de juros"²², que estabelece basicamente que a taxa de câmbio futura é igual a taxa *spot* acrescida do diferencial das taxas de juros da moeda doméstica e da moeda internacional. Quando a taxa de juros doméstica é maior que a internacional, como é o caso brasileiro, temos o que se denomina "*forward premium*", fazendo com que a cotação da taxa futura esteja acima daquela da taxa à vista.

Quando a equação da paridade coberta não se encontra em equilíbrio, os bancos passam a realizar operações de arbitragem entre a taxa à vista e a futura, de forma a reequilibrar os termos da equação. Nesta operação de arbitragem, os bancos têm como variável de referência o chamado "cupom cambial", que pode ser considerado como a taxa de juros que remunera os dólares *onshore*²³. Quando o cupom cambial difere dos custos de captação externa, abre-se espaço para a arbitragem, que é realizada da seguinte forma: caso o cupom cambial esteja maior que o custo de captação, toma-se recursos no exterior e aplica no Brasil; caso o cupom cambial esteja menor que o custo de captação externo, toma-se empréstimos no mercado doméstico e aplica-se no exterior.

A operação de arbitragem tem como efeito a alteração dos parâmetros da equação, ou seja, a cotação do dólar futuro e do dólar a vista, transmitindo eventuais pressões por valorização/desvalorização do primeiro mercado para o segundo. Dessa maneira, pressões especulativas advindas dos mercados futuros são transmitidas para as taxas à vista, por meio das operações de arbitragem

²¹ "Em 2000, os não residentes passaram a ter permissão para atuar no mercado futuro da BM&F. Desde então, a atuação desses agentes tem sido importante no volume financeiro de dólar futuro. Entre 2006 e 2011, os estrangeiros representaram a categoria de agente que mais negociou contratos de dólar futuro, juntamente com os bancos domésticos." (ROSSI, 2014, p.654).

²² $ef = es(1+id) / (1+i^*)$, onde as variáveis são a taxa de câmbio *spot* (*es*), a taxa de câmbio no mercado futuro (*ef*) e as taxas de juros internacional e doméstica i^* e *id*.

²³ Como a legislação brasileira não permite depósitos em dólares, a taxa do cupom cambial é resultado de uma operação estruturada com dois elementos: 1) uma aplicação em um ativo em real que rende juros básicos (CDI) e 2) um *hedge* cambial.

realizadas pelos bancos. O investidor que atua apenas no mercado futuro ganha/perde a eventual variação cambial, ou seja, quando acerta/erra a direção da variação entre o dólar futuro e o dólar a vista no momento da liquidação do contrato. Já o agente arbitrador ganhará o cupom cambial, por estar “protegido” contra eventuais variações da taxa de câmbio ao se posicionar de maneira oposta nos mercados à vista e futuro.

2. Propostas de política cambial para o Brasil: reduzindo a volatilidade e impedindo a sobrevalorização cambial

Visando reduzir a volatilidade da taxa de câmbio e eventualmente alterar o patamar de sua cotação, o Banco Central pode se valer de três instrumentos: realizar intervenções no mercado de câmbio, por meio de leilões de compra e venda de moeda estrangeira; estabelecer controles de entrada e saída de capitais, impactando o fluxo cambial; e adotar medidas regulatórias, particularmente aquelas que incidem sobre as posições de câmbio dos agentes nos mercados futuro e interbancário.

As intervenções, conforme já afirmado, ocorrem no mercado interbancário e impactam a formação da taxa de câmbio ao alterar a liquidez deste mercado. No entanto, em determinadas circunstâncias, a compra de dólares no mercado à vista pelo banco central, pode aproximar as taxas de câmbio à vista e futura, aumentando o cupom cambial. Com o cupom mais elevado, os bancos captam recursos via operações de linha e vendem para o próprio Banco Central, promovendo a entrada de dólares para realizar a arbitragem entre as taxas à vista e futura²⁴. A forma que a autoridade monetária possui de equacionar esse problema é se valendo das operações de *swap* reverso, vendendo dólar futuro ao mesmo tempo que compra dólar à vista, promovendo a redução do cupom cambial ao depreciar a moeda no futuro.

Já os controles de capital podem ser adotados por meio do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) aplicado sobre as operações cambiais. Além de afetar o mercado à vista, a imposição de controle à entrada de capitais também pode ocasionar impactos no mercado futuro de câmbio. O imposto sobre fluxo de capital, ao aumentar o custo de captação externo, pode modificar os parâmetros do mercado futuro reduzindo o forward premium e aumentando o cupom cambial. Quando o custo do imposto é incorporado ao cupom cambial, as operações de venda de dólar futuro ficam mais custosas, logo há um desincentivo à especulação no mercado futuro. Entretanto, os controles de capitais podem não afetar a atividade no mercado futuro uma vez que no Brasil o mercado interbancário possui formas de captação de recursos externos que não estão sujeitas a impostos²⁵. Nesse contexto, medidas de controle de capital devem ser articuladas com outras medidas regulatórias.

As medidas regulatórias podem assumir diversas naturezas, incidindo tanto sobre a posição cambial dos bancos, quanto no mercado de derivativos. No primeiro caso, busca-se atuar sobre o papel arbitrador dos bancos, responsável por transmitir as pressões do mercado futuro para o à vista, enquanto no segundo a atuação ocorre sobre a formação de tendências unidirecionais no mercado de derivativos.

Entre 2010 e 2011, diante da enxurrada de liquidez global gerada pelas políticas de afrouxamento quantitativo dos países centrais, o governo brasileiro adotou uma série de medidas para conter a valorização do real e estabilizar a taxa de câmbio. Em julho de 2011, o governo editou a Medida Provisória 539, que ampliava a possibilidade de intervenção da autoridade monetária nos mercados de derivativos, possibilitando a determinação de depósitos sobre os valores nominais dos contratos, além da possibilidade de fixar limites, prazos e outras condições sobre as negociações dos contratos.

²⁴ “As operações de linha são canais de financiamento em dólar dos bancos domésticos com bancos no exterior, geralmente sucursais. O saque e o pagamento dessas linhas não envolvem conversão de recursos entre reais e dólares e são as únicas operações de câmbio entre residentes e não residentes que não exigem contrato de câmbio, logo não constam no fluxo cambial. Os recursos captados pelas linhas só alteram a posição de câmbio dos bancos quando são convertidos em reais, ou seja, são vendidos no mercado primário ou para o Banco Central (nesses casos com contrato de câmbio).” Rossi, 2016: 96).

²⁵ As operações de linha do sistema bancário prescindem de contrato de câmbio e não estão sujeitas a IOF, para mais detalhes, ver Rossi (2016).

Para evitar a “fuga regulatória”, seja através do financiamento das operações de arbitragem pelas operações de linha, seja através de operações com Antecipação de Contratos de Câmbio (ambas isentas de IOF), o Banco Central brasileiro decidiu ainda em 2011 adotar uma medida regulatória que onerou o excesso de posição vendida dos bancos²⁶. O objetivo dessa medida foi onerar a especulação no mercado futuro, aumentando o custo de captação em moeda estrangeira dos bancos. A eventual redução/aumento do limite estipulado também pode servir, no curto prazo, para influir sobre a taxa de câmbio. No período de vigência, as medidas de controle de capital e regulação lograram estabilizar a taxa de câmbio em um patamar um pouco mais desvalorizado que o anterior a implantação de tais medidas, no que pode ser considerado um exemplo pontual de sucesso na utilização de um aparato complementar de atuação da autoridade monetária. A experiência, no entanto, durou pouco tempo, já que as medidas regulatórias foram retiradas, principalmente a partir de 2013, diante de pressões pela desvalorização do real advindas de alterações no ciclo de liquidez e das mudanças na política monetária dos EUA.

O legado que tal experiência nos deixou é que a taxação das operações de derivativos pode tornar a formação da taxa de câmbio do real menos sujeita aos ciclos especulativos (ou aos ciclos internacionais de liquidez, discutidos na seção A). Ademais, ela pode gerar mudanças importantes na operacionalização do mercado de câmbio, como a transferência de operações do mercado de derivativos para o mercado à vista, assim como o aquecimento do mercado interbancário como instrumento de *hedge* para os bancos.

O desafio da política cambial é, portanto, mais complexo e exige um olhar transformador sobre a atual institucionalidade do mercado de câmbio. Caso queira minimizar a volatilidade da moeda brasileira frente a outras divisas internacionais, a atuação da autoridade monetária não pode se restringir ao mercado primário ou interbancário, sendo necessário atuar diretamente nos mercados em que as pressões “altistas” e “baixistas” se formam, ou seja, no mercado de derivativos cambiais. Em especial, três grupos de iniciativas de política cambial podem ser adotadas de forma concomitante, para além das clássicas intervenções diretas ou via *swaps* nos mercados de câmbio:

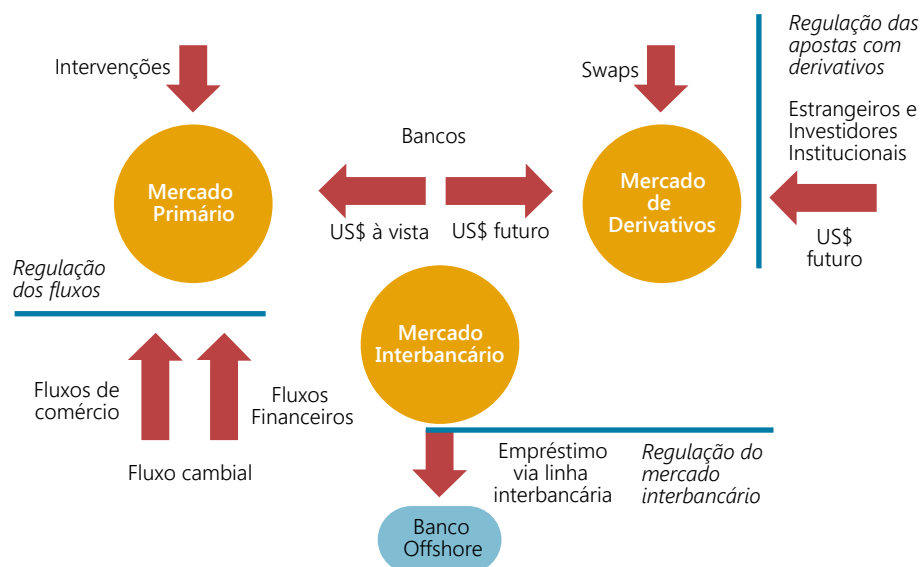
- i) Regulação dos fluxos de capital com IOF sobre a entrada de fluxos de curto prazo (até 90 dias), que causam mais instabilidade do que benefícios para o sistema financeiro brasileiro, assim como regulação temporária de prazos mais longos de acordo com as condições de financiamento internacional e quando identificado de fluxos de capitais, como fluxos de portfólios e empréstimos, que podem aumentar a fragilidade financeira da economia brasileira e gerar distorções na taxa de câmbio.
- ii) Regulação sobre o mercado interbancário de câmbio que i) onere a formação de grandes posições compradas ou vendidas em dólar no mercado à vista que contribuem para *overshootings* da taxa de câmbio, e ii) atente para episódios de manipulação por parte dos bancos, como comprovado pela investigação sobre o “Cartel do Câmbio” concluída pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) para o caso dos bancos estrangeiros.
- iii) Regulação sobre o mercado de derivativos, principal mercado formador da taxa de câmbio e fonte de especulação cambial, especialmente por parte dos estrangeiros. Conforme estabelecido pela lei n. 12543, o governo pode instituir depósitos de margem, prazos e uma alíquota de até 25% sobre os valores nominais dos contratos de derivativos. Essa regulação deve ser feita de acordo com as condições do mercado de maneira a inibir o excesso de posições especulativas, assim como as operações intra-diárias, que causam ruído e volatilidade no mercado de câmbio.

Este conjunto de medidas incide sobre o conjunto do mercado de câmbio, tal como apresentado no diagrama VIII.2, estabelecem limites à entrada de capitais, à posição assumida pelos bancos e aos investidores estrangeiros nos mercados de derivativos, tornam mais fácil o controle da taxa de câmbio

²⁶ Por meio da circular 3.520.

pela autoridade monetária, que pode se valer de seus instrumentos tradicionais de intervenção em mercados menos líquidos e polarizados, tornando assim sua ação mais efetiva e de menor custo fiscal (diagrama VIII.2).

Diagrama VIII.2
Esquema da atuação das política cambiais no mercado de câmbio



Fonte: Rossi (2016).

A redução do padrão de volatilidade da taxa de câmbio é possível e a experiência do segundo semestre de 2012 com a política cambial mostra isso, após um conjunto de medidas regulatórias sobre os fluxos de capitais, o mercado interbancário e o mercado de derivativos, a volatilidade cambial atingiu o menor patamar desde o abandono do regime de bandas cambiais em 1999.

D. Considerações finais

A elevada volatilidade da taxa de câmbio é uma marca de muitas moedas periféricas, com destaque para o Real após a adoção do câmbio flutuante. O problema clássico da "escassez de divisas", marcante ao longo de toda a história econômica brasileira, aparentemente foi atenuado nos anos 2000, com o acúmulo de reservas internacionais. Apesar disso, a elevada volatilidade da taxa de câmbio permaneceu, indicando que o problema possui raízes estruturais mais profundas do que a mera acumulação de divisas internacionais, relacionadas, por um lado, ao próprio funcionamento de um Sistema Monetário Internacional hierarquizado e, por outro, à institucionalidade do mercado de câmbio brasileiro.

Este capítulo buscou analisar as razões para a elevada volatilidade da moeda brasileira, se valendo para isso do debate sobre hierarquia de moedas, moedas periféricas e ciclos de liquidez. Além disso, procurou elucidar o mecanismo pelo qual as mudanças no ciclo de liquidez internacional se transmitem para os mercados de câmbio das moedas periféricas, em particular por meio das operações de *carry trade*.

Diante destas características, o trabalho apresentou razões que justificam a adoção de uma política cambial ativa, visando reduzir a volatilidade cambial e estabilizar o valor da moeda brasileira em um patamar competitivo. Para isso, adentrou-se em uma breve descrição do funcionamento

e institucionalidade do mercado cambial brasileiro, culminando em um debate acerca das opções de atuação da autoridade monetária. Com base neste debate, propõe-se uma série de medidas que visam reduzir a volatilidade da taxa de câmbio, pela utilização de medidas regulatórias e de controle de capitais. Algumas medidas neste sentido já foram utilizadas durante o primeiro governo de Dilma Rousseff com relativo sucesso, o que indica uma possibilidade de atuação mais abrangente do Banco Central.

A volatilidade cambial no Brasil, apesar de decorrer de questões estruturais, pode ser minimizada pela atuação da autoridade monetária. A redução da abertura financeira, o controle a entrada de capitais de curto prazo e a regulação do mercado de derivativos, podem reduzir a variação cambial e evitar que o Brasil seja um alvo preferencial de *carry trade* para os investidores internacionais. Outros países que também possuem moedas periféricas não apresentam necessariamente o mesmo padrão de volatilidade cambial, o que indica um importante caminho para a atuação da autoridade monetária, tanto no tocante ao diferencial de juros, quanto à própria institucionalidade dos mercados de câmbio.

Bibliografia

- Abeles, M., E. Pérez e S. Valdecantos (2018), *Estudios sobre financierización en América Latina*, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Belluzzo, L. G. M. (2000), "Finança global e ciclos de expansão", *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, J. L. Fiori (org.), Petrópolis, Editora Vozes.
- Biancareli, A. M. (2007), "Integração, ciclos e finanças domésticas: o Brasil na globalização financeira", tese de doutorado, Campinas, IE/UNICAMP.
- Bresser-Pereira, L. C. (2008), The Dutch Disease and its Neutralization: a Ricardian Approach, *Revista de Economia Política*, vol. 28, Nº. 1(109), págs. 47-71, jan./mar.
- Carneiro, R. (2008), "Globalização e inconvertibilidade monetária", *Revista de Economia Política*, vol. 28, Nº 4, págs. 539-556.
- _____(1999), Globalização financeira e inserção periférica, *Economia e Sociedade*, Nº 13, págs.57-92.
- Chesnais, F. (2005), "O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos", *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*, F. Chesnais (org.), São Paulo, Boitempo.
- De Conti, B. M. (2011), "Políticas cambial e monetária: os dilemas enfrentados por países emissores de moedas periféricas", tese de doutorado, Campinas, IE/Unicamp/CEPN/Universidade Paris 13.
- De Conti, B., A. Biancarelli, e P. Rossi (2013), "Currency hierarchy, liquidity preference and exchange rates: a Keynesian/minskyan approach", *Congrès de l'Association Française d'Économie Politique*, Université Montesquieu Bordeaux IV.
- De Grauwe e M. Grimalde (2006), *The exchange rate in a behavioral finance framework*, Oxford, Princeton University Press.
- Flassbeck, H. e M. La Marca (eds.) (2007), *Coping with globalized finance: Recent Challenges and Long-term Perspectives*, Genebra, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).
- Hicks, J. (1974), *The Crisis in Keynesian Economics*, New York, Basic Books.
- Kaltenbrunner, A., J. P. Paineira (2018), *Financierización en América Latina: implicancias de la integración financiera subordinada*, M. Abeles, E. Pérez e S. Valdecantos, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Keynes, J. M. (1992), *A teoria geral do emprego do juro e da moeda*, São Paulo, Atlas.
- Lima, H. (2013), "Dependência econômica sob a hegemonia do capital financeiro", tese de doutorado, Campinas, IE/UNICAMP.
- Minsky, H. (1986), *Stabilizing an unstable economy*, Londres, Yale University Press.
- _____(1982), *Can "it" happen again? Essays on stability and finance*, New York, M. E. Sharp Inc.
- Miranda, J. C. (1997), "Dinâmica financeira e política macroeconômica", *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*, M. C. Tavares e J. L. Fiori (orgs.), Petrópolis, Vozes.

- Prates, D. M. (2015), *O regime de câmbio flutuante no Brasil (1999-2012)*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- _____(2009), "Os determinantes das taxas de câmbio nominal e real no Brasil no período 2003-2007", *Ensaio sobre economia financeira*, F. Ferreira, B. Meirelles, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
- _____(2002), "Crises financeiras dos países "emergentes": uma interpretação heterodoxa", tese de doutorado, Campinas, IE/UNICAMP.
- Prates, D. M. e R. P. ANDRADE (2013), Exchange Rates Dynamics in a Peripheral Monetary Economy. *Journal of Post-Keynesian Economics*, forthcoming.
- Ramos, R (2016), 'Financialization and its Implications on the Determination of Exchange Rates of Emerging Market Economies', tese de doutorado, Université Paris 13/ IE/Unicamp.
- Rossi, P. (2016), *Taxa de câmbio e política cambial no Brasil: teoria, institucionalidade, papel da arbitragem e da especulação*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- _____(2014) "Institucionalidade do mercado de câmbio e a política cambial no Brasil", *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 23, Nº 3 (52), págs. 645-667.
- Rossi, P. e D. M. Prates (2009), "Crédito à exportação. Projeto de estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos", Campinas, IE-Unicamp/ BNDES.
- UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (2009), *The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies*, New York .
- _____(2007), *Trade and Development Report*, Genebra.
- Ventura, A. e M. Garcia (2009), "Mercado futuro e à vista de câmbio no Brasil: o rabo balança o cachorro", *Textos para Discussão*, Nº. 563.

IX. Como lidar com a inserção produtiva periférica: agenda para o desenvolvimento do Brasil

*Cristina Fróes de Borja Reis¹
Fernanda Graziella Cardoso²*

“O que caracteriza o desenvolvimento é o projeto social subjacente. O crescimento econômico, tal qual o conhecemos, funda-se na preservação de privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização. Quando o projeto social dá prioridade à efetiva melhora das condições de vida da maioria da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. Ora, essa metamorfose não se dá espontaneamente, ela é fruto da realização de um projeto, expressão de uma vontade política”. (FURTADO, 1984, p. 75)

As abissais desigualdades do Brasil são facetas marcantes do seu subdesenvolvimento, não somente resultado inequívoco das relações centro-periferia do capitalismo inter-estatal, mas também, em boa medida, da postura colonial das “elites do atraso”³. Quando nos propomos a pensar em alternativas para o desenvolvimento brasileiro, com mudança estrutural com igualdade⁴, devemos nos questionar —como bem nos lembra Celso Furtado— qual projeto social queremos. Claro que a primeira dúvida é sobre quem seríamos nós. Ou sobre como conciliar uma agenda para o desenvolvimento entre interesses tão diversos e difusos de mais de 200 milhões de pessoas. Esse é, afinal, o próprio dilema da concepção normativa mais completa de democracia: “uma forma de organização política baseada na igualdade potencial de influência de todos os cidadãos, que concede às pessoas comuns a capacidade de decidir coletivamente seu destino” (MIGUEL, 2000, p. 485). Na realidade, tal ideal democrático e o governo do povo tem parecido uma “fantasia inatingível”⁵, já que sempre existiu uma minoria que dirige e toma as decisões mais relevantes da esfera social e do Estado, muitas vezes à revelia daquela que Furtado defende na sua concepção

¹ Professora da Universidade Federal do ABC (UFABC), realizando pesquisa de pós-doutorado na Technische Universität Berlin (International Pos-Doc Initiative/ Marie Curie).

² Professora da Universidade Federal do ABC (UFABC).

³ Souza, 2017.

⁴ CEPAL, 2012.

⁵ Miguel, 2000, p. 485.

de desenvolvimento, ainda que simplificarmente falando: a maioria da população. Aquela que continua sendo composta pelos pobres, majoritariamente mulheres e homens negros e pardos, excluídos do mercado de trabalho ou integrantes do setor informal da economia e com reduzido acesso a bens públicos.

A metamorfose para o desenvolvimento necessitaria, então, que a vontade política da maioria da população se manifestasse e participasse da construção e da execução desse projeto sem despotismo (respeitados os direitos de todos). Em uma democracia representativa de fato, o Estado executa o projeto popular, mas essa nunca foi a realidade brasileira. Mudanças institucionais se fariam juntamente com as estruturais para que democracia e desenvolvimento evoluíssem juntos; mas de onde procederia seu impulso inicial? Embora nada trivial, faz-se fundamental a busca tenaz por respostas para o debate sobre o desenvolvimento com autonomia popular, escapando do elitismo⁶ que naturaliza as desigualdades sociais.

Os estruturalistas há sete décadas dedicam-se a isso, ainda que muitas vezes não consigam se desvencilhar definitivamente do elitismo ou do economicismo. Embora estes autores tenham visões diferentes de áreas diversas das ciências humanas e sociais, têm em comum a abordagem histórica —“uma vez que as mudanças das estruturas econômicas se produzem no tempo e, por conseguinte, só são definíveis e perceptíveis “historicamente”” (RODRIGUEZ, 2009, p. 47). Além disso, partilham da percepção de um sistema inter-estatal polarizado em centro-periferia, desenvolvimento-subdesenvolvimento, dominação-dependência —que Furtado sublinha não ser uma “consequência inelutável da expansão do modo capitalista de produção”— mas que condiciona a evolução das estruturas do sistema, com maior acumulação no centro e aprofundamento do hiato que o separa da periferia (FURTADO, 2000, p.75). Neste sistema, o fator causal fundamental para a reprodução e crescimento da acumulação capitalista (reconhecido também por Marx, por Schumpeter e até mesmo pelas teorias do crescimento neoclássicas, mas com percepções diferentes quanto à sua endogeneidade ou exogeneidade) é o avanço tecnológico (FURTADO, 1961, p.165).

Para Furtado, Tavares e os novos estruturalistas, e também da perspectiva microeconômica neoschumpeteriana, da macroeconomia da demanda de Keynes, Kalecki e Sraffa ou ainda da sociologia da ciência e da tecnologia de Bourdieu, o avanço tecnológico não acontece de maneira *ad hoc*, advindo meramente da genialidade de um empreendedor ou de um cientista. Ao contrário, sua origem está no próprio sistema, nos incentivos econômicos e estruturais para a inovação e na necessidade de crescer, diferenciar-se e ganhar poder de mercado para gerar mais lucros. Nesse processo, são expressivas as diferenças entre as transformações sociais provocadas pela assimilação do progresso tecnológico nos países subdesenvolvidos e desenvolvidos. Mais além, a própria motivação para o progresso tecnológico nos países desenvolvidos centrais muitas vezes são soluções para os seus problemas sociais mais graves. De outro modo, tais inovações não são pertinentes à realidade dos países subdesenvolvidos, que ainda têm diversos problemas econômicos e sociais a lidar antes de assimilar a modernização via emulação de padrões de consumo —que, em geral, engendra ainda novas, ou reforça antigas, desigualdades (FURTADO, 1973).

As desigualdades a que nos referimos não são de renda somente (pessoal ou funcional, ou geográfica —entre países e dentro deles), mas também raciais e de gênero, correspondentes às heranças culturais do racismo e do sexismo, que se fazem tão ou mais pervasivas e imbricadas no Brasil e em outras sociedades periféricas do que as próprias relações de classe (GARCIA, 2010; CEPAL, 2016).

Então, a inserção externa nos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais em cada ciclo tecnológica marca a trajetória de desenvolvimento e suas desigualdades, formatando e condicionando

⁶ “É nesse momento, quando a desigualdade é questionada, que se reerguem as vozes dos que afirmam que ela é “natural” e “eterna” —o que talvez seja a definição mais simples do elitismo. No seu sentido corrente, o elitismo pode ser descrito como a crença de que a igualdade social é impossível, de que sempre haverá um grupo naturalmente mais capacitado que deterá os cargos de poder” (MIGUEL, 2000, p. 486).

as estruturas e as instituições dos países. Se estamos adentrando em um novo paradigma tecnológico-financeiro, da indústria 4.0 e avançada, alavancado a partir da crise financeira internacional, e que no Brasil e na periferia chega a um momento histórico onde se fragilizam a democracia social e soberania dos Estados —é imperativa a reflexão sobre a inserção produtiva periférica, com vistas a evitar a modernização conservadora e a buscar um projeto popular (do povo, para o povo e pelo povo) de desenvolvimento.

Vale notar que, para países de renda média, urbanizados e industrializados como o Brasil, com população e território de grande porte, não se espera que a inserção externa tenha o objetivo de ser o motor do crescimento, como fora no passado em boa parte da periferia mundial e ainda pode ser a melhor alternativa para economias sem um mercado doméstico relevante ou que estejam integradas a esquemas regionais produtivos específicos. Entretanto, há tempos o contexto de Brasil é de economia aberta, com uma inserção produtiva periférica historicamente forjada, de fora dos núcleos dinâmicos do Sistema Mundial, mas com um mercado doméstico grande, porém excludente. Nossa intenção não é defender, portanto, um crescimento liderado por exportações para o Brasil; de outro modo, nossa reflexão, em coesão com outros capítulos deste livro, busca o desenvolvimento *hacia adentro* de natureza popular, em que a inserção produtiva contribui para uma dinâmica interna de geração de investimentos, empregos e renda redistributiva e sustentável.

Assim, tendo em vista o novo contexto financeiro e produtivo, a permanência de problemas seculares, e o objetivo propositivo de agenda de inserção externa para o desenvolvimento estrutural e popular, o capítulo possui três seções. Na primeira, apresenta-se a indústria 4.0 e sua relação com o sistema produtivo e financeiro internacional, organizado em “cadeias globais de valor” (CGV) —ou melhor, em uma divisão internacional do trabalho mais fragmentada e complexa. Em seguida, recupera-se criticamente na segunda seção a contribuição teórica dos estruturalistas para interpretar a nova divisão centro e periferia, mostrando em particular como a ponte entre as estruturas comercial e produtiva ainda constitui meio crucial para a inserção externa das nações impactar virtuosamente o desenvolvimento. Na terceira seção, descreve-se a estrutura produtiva e comercial do Brasil desde a crise internacional (2010-2016) e, então, as conclusões apontam para uma proposta de agenda para a inserção produtiva periférica que traga mudança estrutural com igualdade.

A. Indústria 4.0 e cadeias globais de valor

Pode parecer coincidência, mas não é. Após a crise financeira internacional, progressivamente se fortaleceu a narrativa sobre a emergência de um novo paradigma tecnológico, por muitos tomada como a quarta revolução industrial (LASI e outros 2014; SCHWAB, 2016). Especialmente nos países do centro, Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e Japão, a divulgação dos seus possíveis efeitos vultuosos na produção, nos mercados, no mundo do trabalho e na vida das pessoas tem lhe garantido centralidade no debate público e no planejamento estratégico, tanto por parte das empresas, quanto do setor público e de organizações da sociedade civil. Conceitualmente, a indústria 4.0 seria um novo paradigma tecnológico, baseada em inteligência artificial e digitalização, com considerável aumento do volume de dados derivado da crescente capacidade computacional e a conectividade, requerendo maior capacidade da análise de dados, novas formas de interagir no ambiente de trabalho entre homem e máquina e também o aprimoramento dos mecanismos de transferência de comandos digitais para o meio físico (BAUER & WEE, 2015, *apud* HEIRICH e outros 2016).

Com base na perspectiva neoschumpeteriana, associada aos ciclos de Kondratiev, Perez (2002, p. 8) define revolução tecnológica como um poderoso aglomerado de novas tecnologias, produtos e indústrias dinâmicas, capazes de provocar transformações em todo o tecido da economia e de impulsionar novas trajetórias de desenvolvimento de longo prazo. É uma constelação interrelacionada de inovações técnicas, incluindo um importante insumo de baixo custo, geralmente uma fonte de energia, às vezes um material crucial, além de novos produtos e processos significativos e uma nova infraestrutura, inclusive de logística, informação e financeira. Assim aconteceu em cada revolução

industrial e seus ciclos tecnológicos o maquinário têxtil a princípio, seguido pelos motores a vapor de ferro, automóveis e eletrodomésticos movidos a petróleo e eletricidade, respectivamente, e com a tecnologia da informação e comunicação desde os anos setenta.

Inicialmente, resistiu-se em aceitar que estamos vivenciando a quarta revolução industrial, mas parece que isso realmente está acontecendo por conta ao menos de três razões —conforme sublinha Schwab (2016, p. 11): velocidade, escopo e impacto. O novo paradigma tecnológico por enquanto é privilégio de poucas empresas inovadoras ou que adquiriram a inovação inicial, em ambos os casos por conta de seu poder de mercado. Tratam-se de grandes empresas transnacionais (TNCs), oligopolistas em seus nichos, que estão transformando seus sistemas de produção, gestão e governança em um ritmo exponencial, com amplitude e profundidade, conforme sublinha o autor. Mais além, como completa Gershenfeld (2016), a revolução se dá pela habilidade de fazer os dados se tornarem coisas e coisas virarem dados. Não somente os processos de fabricação são digitais, mas também os materiais, para além do que já faz uma impressora 3D⁷. O paradigma tecnológico da indústria 4.0 pode ser delineado por três dimensões, de acordo com Stock & Selinger (2016): 1) integração horizontal em toda a rede de criação de valor⁸, 2) engenharia ponto-a-ponto durante todo o ciclo de vida do produto, bem como 3) integração vertical e sistemas de fabricação em rede. A integração horizontal seria a maior interligação entre e intra empresas dos módulos de criação de valor em toda a cadeia em cada momento do ciclo de vida de um produto ou serviço e entre CGV adjacentes.

Nesse sentido, a indústria 4.0 expande e aprofunda as cadeias que organizam os fluxos de mercadorias, serviços, capital e conhecimento do sistema internacional de produção. O núcleo das atividades dessas CGV está nas TNCs, em sua maioria de origem e com matrizes nos países do centro —embora espalhadas na periferia sob formas diversas de governança (com filiais ou outras formas de comercialização e servitização). Na nossa visão, tal realidade da organização no século XXI do comércio e produção internacionais baseado nas CGV, que hoje ainda são em boa medida regionais (STÖLLINGER e outros, 2018), pode ser reconciliado às lições estruturalistas:

"Passado mais de meio século desde a estruturação do pensamento desenvolvimentista, a divisão entre nações ricas e nações pobres continuou praticamente a mesma; a configuração do comércio internacional mudou, e com ela mudaram também os tradicionais papéis sintetizados pelo conceito prebischiano de centro-periferia; e a divisão internacional do trabalho internacional se tornou ainda mais chave para compreender o desempenho das nações." (CARDOSO & REIS, 2016, p. 17).

As CGV ainda mudarão bastante com a indústria 4.0, o que tende a transformar consideravelmente os mercados de trabalho no centro e na periferia. Na narrativa do centro (FMI, 2018), em primeiro lugar, a adoção de tecnologias digitais criará novas oportunidades de emprego, com salários superiores, particularmente relacionados às atividades que complementam e aumentam o poder dessas tecnologias digitais. Segundo, diversos empregos atuais se tornarão obsoletos, sendo incerto o efeito líquido no desemprego total. Esses dois movimentos também estiveram presentes nas revoluções industriais anteriores, sendo que para o T20, conjunto de centros de pensamento (think tanks) que assessora o G20 (grupo que reúne as maiores economias do mundo, incluindo a União Europeia) historicamente o emprego e os salários se elevaram e acomodaram os efeitos adversos do desemprego nas profissões tradicionais (ALBRIEU e outros, 2018). O próprio T20 reconhece que

⁷ "A key difference between existing 3-D printers and these assemblers is that the assemblers will be able to create complete functional systems in a single process. They will be able to integrate fixed and moving mechanical structures, sensors and actuators, and electronics. Even more important is what the assemblers don't create: trash. Trash is a concept that applies only to materials that don't contain enough information to be reusable" (GERSHENFELD, 2016, pp. 30-31).

⁸ "Descreve toda a gama de atividades que empresas e trabalhadores realizam para levar um produto desde sua concepção até o uso final e além. Isso inclui atividades como pesquisa e desenvolvimento, design, produção, marketing, distribuição e suporte ao consumidor final. As atividades que compõem uma cadeia de valor podem estar contidas em uma única empresa ou divididas entre empresas diferentes" (GEREFFI & STARK, 2016, p. 7).

“de uma perspectiva de país em desenvolvimento, esta narrativa apresenta algumas deficiências” (idem, p. 4). Afinal, a história mostrou que períodos de revoluções tecnológicas também foram fases de ampliação das disparidades de renda, produtividade e bem-estar entre os países do centro e periferia. Ainda segundo esses autores, nos países do sul global empresas e trabalhadores não tiveram como absorver totalmente as novas tecnologias e traduzi-las em ganhos de produtividade.

Ainda para eles, nos países de renda média, em particular, há uma grande propensão a se cair na “armadilha”⁹ do crescimento em que a produtividade já não se eleva e a mão de obra de baixo custo já não lhes é um recurso diferenciado para a competitividade nos mercados domésticos e internacionais. Como consequência, o país não completa a transição tecnológica e não consegue mudar o patamar de renda da sua população (ALBRIEU e outros, 2018). Mas esse não é o único, nem o principal problema. Primeiro, porque a formulação econômica teórica, oriunda das teorias do crescimento neoclássicas, que nem sequer é setor-específica, parte de premissas e apresenta resultados e concepções normativas já bastante criticadas (SONAGLIO e outros, 2017). Segundo porque prescinde de um olhar amplo de economia política, em que se identifiquem condicionantes estruturais e distributivos.

Como já alertara Perez (2002), as revoluções tecnológicas, ao seu lugar e ao seu tempo, chegam em um momento final de um ciclo anterior de acumulação, em que as inovações que lhe deram o impulso inicial já se disseminaram, levando a ganhos de produtividade e crescimento que se generalizam e até reduzem o desemprego e elevam a renda tanto no centro quanto na periferia (embora, de maneira desigual —PREBISCH, 2000)— mas que ao mesmo tempo lhe impõem uma necessidade competitiva de gerar novas inovações disruptivas (SCHUMPETER, 1961) que permitam a reconcentração nos mercados nas mãos de poucas gigantes empresas oligopolistas (BARAN & SWEEZY, 1966) e do poder e riqueza dos Estados do centro do sistema (FIORI, 2007). Portanto, a revolução tecnológica é também política e está associada às disputas hegemônicas do Sistema-Mundo, não somente aos custos relativos dos fatores —como afirma a visão da armadilha da renda média. No caso da indústria 4.0, estamos diante de uma resposta de países centrais da disputa hegemônica do século XX, EUA, Alemanha e Japão, à concorrência chinesa. Aliás, como bem destaca Mazzucato (2016), o Estado continua desempenhando papel chave nas revoluções tecnológicas. Ao contrário do discurso neoliberal comum, ele historicamente não tem sido um intruso no setor privado, mas o parceiro ou muitas vezes o líder, disposto a tomar riscos que as empresas não fariam. Como lembra a autora, em toda a cadeia da inovação, da pesquisa básica à comercialização, os governos empreendedores dos países líderes de mercados intensificaram o investimento em tecnologias disruptivas —como o GPS, a Internet, a nanotecnologia, a biotecnologia e a energia limpa.

Renovando o Estado desenvolvimentista, o “Estado Empreendedor” de Mazzucato seria dinâmico e arrojado, com capacidade financeira e institucional para gerar um sistema completo de incentivos ao setor privado —justamente uma das principais deficiências da experiência brasileira. Só que além dos Estados empreendedores serem uma realidade para poucos, no que concerne à força de sua moeda e sistema de dívida pública (e de seu aparato militar), a formulação teórica sobre o estado forte também prescinde de uma discussão crítica sobre quem o compõe e para quem se governa (ou de qual setor privado se quer incentivar) —objeções também levantadas contra o desenvolvimentismo latino-americano, e o brasileiro em particular, como se discute a seguir.

1. A atualidade do estruturalismo para interpretar a inserção produtiva periférica

Desde o pós-guerra, os estruturalistas latino-americanos têm refletido sobre a inserção periférica na divisão internacional do trabalho, considerando as suas sucessivas transformações tecnológicas,

⁹ “Este termo indica que o país atingiu determinado nível de renda e que, após esse estágio, encontra dificuldade para alcançar maiores níveis de renda per capita. De acordo com o Banco Mundial, economias com renda per capita na faixa entre US\$1.036 e US\$12.615 são consideradas de renda média” (SONAGLIO e outros, 2017, p. 7).

econômicas, políticas e sociais. Críticos ao discurso liberal e neoliberal, alertaram contra a narrativa de que a integração via abertura de mercados para bens e capital (porém sempre restrita quanto à imigração de trabalhadores e suas famílias), levaria à convergência do padrão de renda entre as nações. Ao contrário, reiteraram que este caminho poderia até bloquear o desenvolvimento e reforçar os mecanismos de dependência (FURTADO, 1983).

Tomada como uma relação subordinada intrínseca ao funcionamento do sistema capitalista interestatal, a dependência não é apenas um fenômeno de causas externas, mas se manifesta sob diferentes formas na estrutura interna (social, econômica, ideológica e política). De acordo com Santos (1970), no pós-guerra a “nova dependência” se configura nas relações econômicas mundiais baseadas em controle monopolista do capital em grande escala, que domina tecnologias complexas, no qual o processo de desenvolvimento se tornou ainda mais desigual e subordinado em nível nacional e internacional.

Neste processo, financeiro e industrial, a narrativa predominante da sociedade industrial dissemina os mitos ideológicos sobre o progresso técnico e da globalização, em que os padrões de consumo da minoria da humanidade, residentes principalmente nos países desenvolvidos, ficaria cada vez mais acessível às grandes massas de população. Como critica Furtado (1974), estes mitos carregam a ideia de que o desenvolvimento seria um processo histórico moldado pelo centro, mas possível de se universalizar para a periferia. Entretanto, concretamente, tanto nos anos setenta quanto hoje se observam dois conjuntos de países distintos: de um lado, a maior parte da riqueza mundial em poucos países e para uma pequena parte da população total no Centro ou Norte global; de outro, a periferia ou Sul global, que reúne a maioria das pessoas e países, com expressivas desigualdades de renda entre si e domésticas, com diferentes tecidos industriais. Tal polarização centro-periferia atualmente é mais reflexo do grau de complexidade e sofisticação de suas estruturas produtiva e comercial do que propriamente do setor exportador (primário/ indústria/ serviços) - em que se pese que a produtividade agrícola continua sendo o diferencial mais gritante entre os países dos dois grupos (CARDOSO & REIS, 2016).

Assim, a inquietude original dos estruturalistas sobre como se inserir nesse sistema desigual continua atual (CARDOSO, 2012). Mais além, Furtado e outros autores identificaram causas e mecanismos da dinâmica econômica e social ainda oportunos para compreender as possibilidades de desenvolvimento por meio da inserção externa periférica em um contexto mais complexo das CGV, de modo a dirimir a heterogeneidade estrutural e a dependência externa, fundamentalmente tecnológica e financeira¹⁰. De forma geral, apontam para a necessidade de transformação da estrutura produtiva a fim de impactar a pauta exportadora e importadora no sentido do que hoje seriam nichos estratégicos (ao invés de, meramente, bens manufaturados), progressivamente mais tecnológico e conhecimento-intensivos (CEPAL, 2012). Para a inserção externa engendrar desenvolvimento e mais igualdade ter-se-ia que diversificar em relação aos seus típicos papéis contemporâneos: fornecedor de matérias-primas, energia e alimentos baratos, ou fabricante modular de bens e serviços desempenhando as atividades de menor valor adicionado das cadeias, além de ser mercado consumidor de atividades e tarefas de maior valor adicionado das mesmas. O Brasil também está nessa situação, sendo que o segundo papel se observa mais na produção para o mercado doméstico, especialmente das TNCs, do que para exportação.

Como a experiência histórica de diversos países periféricos mostrou, por exemplo a do México ou da periferia dos esquemas regionais do Leste asiático (Indonésia, Tailândia, Malásia, Vietnã, Filipinas), as formas típicas periféricas de integração às cadeias produtivas internacionais não necessariamente aliviam as expressivas diferenças de produtividade, salários e dinamismo entre os setores exportadores e não exportadores. Ao contrário, ao longo da história, em cada paradigma tecnológico-industrial advindo do centro, identificam-se marcas comuns na inserção externa de Estados periféricos que bloquearam o desenvolvimento com igualdade —resultantes das condições históricas da estrutura produtiva e da divisão internacional do trabalho, aliadas à matriz institucional pré-existente.

¹⁰ Sobre novos e velhos desenvolvimentismos, ver Carneiro (2012).

Furtado (1974) destacou tais marcas, ao seu tempo, como a concentração da riqueza e da renda, em que o comércio se organiza em função dos interesses das elites nas economias que lideravam a revolução industrial; o aumento da taxa de exploração nos países periféricos e a apropriação do excedente adicional pelos grupos dirigentes locais (da qual resultou a ruptura cultural manifestada no processo de modernização); a orientação do processo de industrialização em função dos interesses da minoria modernizada (que resulta em uma taxa de salário real presa ao nível de subsistência); o custo crescente da tecnologia requerida para acompanhar, mediante produção local, os padrões de consumo dos países centrais (o que facilita a penetração das grandes empresas de ação internacional); a necessidade de fazer face aos custos crescentes em moeda estrangeira da produção destinada ao mercado interno, abrindo o caminho para um perfil exportador menos sofisticado (essencialmente primário, no contexto em que escreve o autor) e a desequilíbrios macroeconômicos associados à taxa de câmbio e à restrição externa.

Assim, a ponte para a inserção externa transformar a matriz produtiva por meio da mudança estrutural seriam mecanismos institucionais para evitar aquelas velhas marcas sugeridas por Furtado, com as ressalvas devidas à visão estagnacionista¹¹, e também com a preocupação de se promover igualdade. Em primeiro lugar, far-se-ia necessária uma verdadeira modernização agrícola. Essa viria por meio de profunda e extensa reforma agrária e desconcentração fundiária, um processo complexo que transforma as estruturas sociais no campo relacionadas a contextos geográficos, demográficos e culturais. Assim, seriam dadas condições para que a agricultura de subsistência elevasse sua produtividade e rentabilidade, melhorando também a oferta de alimentos interna e a participação de pequenas e médias propriedades nas exportações.

Analogamente, deveria haver condições para que o arranjo político e institucional se tornasse mais democrático e prevenisse o comportamento rentista, ampliando o poder de barganha dos trabalhadores, e criasse melhores condições para que os lucros auferidos (nos setores exportadores em particular, mas também no restante da economia) fossem reinvestidos na diversificação e sofisticação das atividades econômicas, também com maior participação de empreendimentos de menor porte. Mais além, idealmente também para que os ganhos de produtividade fossem repassados aos salários —com aumento da sua parcela no excedente— melhorando o padrão de “*desarrollo hacia adentro*” popular.

Com popular, queremos dizer que, para efetivamente aprofundar a democracia e promover um projeto estrutural e popular de desenvolvimento, não bastariam gerar empregos e investimento com efeitos multiplicadores no mercado interno. Haveria de se construir toda uma estrutura educacional, científica, tecnológica e de inovação, da saúde e da medicina, de infraestrutura e saneamento, habitacional e de outros serviços, particularmente financeiros, com orientação cidadã e redistributiva.

Portanto, o Estado continua a ter papel fundamental, pois lhe cabe liderar o encaminhamento político das reformas estruturais de ordem fiscal, tributária, cambial, administrativa, previdenciária e agrária —relacionadas especialmente àquelas com impacto distributivo— para redistribuir progressivamente os ganhos de produtividade; e de planejamento estatal, por meio da elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, que almejem a melhoria das condições do investimento privado e também da rede de bens públicos (MEDEIROS, 2015). Tal transformação estrutural virtuosa depende ainda da coerência do respectivo regime macroeconômico, tanto melhor quanto mais as políticas fiscais e monetárias se adequarem aos objetivos sociais do desenvolvimento (BIANCARELLI & FAGNANI, 2013), zelando por uma taxa de câmbio real competitiva, controle de capitais, financiamento de investimentos de longo prazo, seguridade energética e alimentar, transferência e autonomia tecnológica, como se discute ao longo deste livro.

¹¹ Vale ressaltar que, principalmente com relação ao progresso tecnológico no centro, a visão de Furtado foi considerada estagnacionista, conforme desenvolvido na crítica de Tavares e Serra (1970). Ademais, sobre essa discussão e a relação entre distribuição e crescimento em períodos mais recentes, consultar o capítulo III (Rugitsky).

Na próxima seção, apresenta-se uma síntese do perfil atual da inserção produtiva do Brasil. Nosso olhar, com foco na inserção externa, mira o futuro: buscamos responder, ainda que de maneira ensaística, como ela pode contribuir para uma trajetória de desenvolvimento do ponto de vista estruturalista e popular, com mudança estrutural e igualdade, no contexto de um novo paradigma tecnológico?

B. A inserção produtiva do Brasil nas cadeias globais de valor e impactos esperados da indústria 4.0 (2010-2016)

A estrutura produtiva do Brasil na década de 2010 tem menos de 10% do valor adicionado proveniente das atividades de agropecuária, florestal e pesca (5,0%), e extrativas mineral (3,7%), sendo 13% a parcela da indústria de transformação e o restante serviços (principalmente 16,6% de outras atividades, 16,4% de administração, defesa, saúde e educação públicas e seguridade social; e 13,2% comércio), de acordo com os dados do IBGE apresentados na tabela IX.1. Em particular, na indústria de transformação brasileira, os setores com maior peso em 2015 foram alimentos e bebidas (21%), produtos químicos (12%), coque, petróleo refinado e combustível nuclear (10%), veículos automotores, carrocerias e semi-carroceiras (8%) e máquinas e equipamentos (7%). Os dois primeiros aumentaram a participação em relação a 2005, enquanto o terceiro diminuiu. Por outro lado, tomando-se o perfil da ocupação, verificam-se algumas diferenças em relação ao perfil da produção. Em primeiro lugar, maior concentração nas atividades do primeiro grupo, agropecuária, florestal e pesca: 13,1%. As indústrias extrativas e de transformação empregaram, respectivamente, 0,3% e 11,3% —ou seja, parcelas inferiores do que a da estrutura produtiva¹². Já o setor de serviços empregou em média três quartos da ocupação total no Brasil, destacando-se outros serviços (28,8%), comércio (18,3%) e administração pública (10,9%). Além disso, metade da ocupação total pertence ao setor informal da economia.

Os sintomas de desindustrialização precoce (RODRIG, 2016), que estão sendo discutidos desde os anos noventa, não significam que a indústria de transformação brasileira é de pequeno porte. Conforme dados da UNIDO, era a 7ª maior do mundo (em valor adicionado constante, em dólares de 2010) em 2015, participando do grupo dos 15 maiores produtores mundiais da maioria das divisões industriais, exceto equipamentos de escritório, computadores e contabilidade e farmacêuticos. Contudo, em 2005, o Brasil tinha uma parcela de 2,8% no valor adicionado da indústria de transformação mundial, passando para 1,8% em 2016. Porém, a parcela do Brasil nas exportações mundiais de manufaturas caiu de 0,8% em 2006 para 0,6% em 2016; enquanto a participação nas importações mundiais de manufaturas tenha evoluído de 0,75% a 0,9% (tendo atingido o máximo em 2013 com 1,4%)¹³.

Com esse movimento duplo, de perda de competitividade das exportações industriais brasileiras e maior penetração dos importados nos mercados internos, aprofundou-se o déficit no comércio dos produtos industriais e a reprimarização da pauta. Na primeira década de 2010, conforme tabela IX.1, as indústrias extrativas chegaram a ter uma participação de 18,9% nas exportações totais brasileiras, peso bem maior do que nas estruturas da produção e do emprego, por conta das vendas no exterior principalmente de minério de ferro e petróleo cru. Produtos da agropecuária, florestal e pesca tiveram parcela nas exportações totais de 5,9%, mas a indústria de transformação deteve 61,2%. Em serviços, que somaram cerca de 12% das exportações totais, a ampla maioria de negócios, principalmente relacionados a temas técnicos e de apoio ao comércio e aos negócios (40% do total de serviços exportados).

¹² Tomando-se os dados do IBGE e da UNIDO, as indústrias de transformação que mais empregaram em 2015 foram alimentos (principalmente processamento de carne), vestuário, minerais não-metálicos, químicos, veículos automotores. Já as que realizaram maior contribuição ao investimento em capital fixo foram disparados petróleo refinado (através da Petrobras), além de veículos automotores e peças, metais básicos e aço e ferro.

¹³ Reis & Berringer, 2018.

Tabela IX.1
Estruturas do comércio exterior, produção e emprego do Brasil, média do período
(Em percentual)

Grupos de atividades	Parcela nas exportações ^a	Parcela nas importações ^a	Parcela no VA ^b	Parcela na ocupação ^c	VA (R\$ 1000)/ pessoa ocupada	Parcela da ocupação formal ^c	Rendimentos do salário/ V ^d
	2010-2016	2010-2016	2010-2015	2010-2015	2010-2015	2010-2015	2010-2015
	100,0	100,0	100,00	100,0	39,5	52,4	50,3
01 Agropecuária, florestal e pesca	5,9	1,8	5,0	13,8	14,8	12,5	20,4
02 Indústrias extrativas	18,8	7,5	3,7	0,3	546,7	80,7	19,1
03 Indústrias de transformação	61,2	63,7	13,0	11,6	44,1	68,3	61,5
04 Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos	0,1	0,0	1,6	0,7	135,3	68,1	26,8
05 Construção	0,0	0,0	6,2	8,4	29,5	32,1	42,7
06 Comércio	ND	ND	13,2	18,3	28,2	54,1	47,2
07 Transporte, armazenagem e correio	0,0	4,5	4,4	4,5	39,1	54,0	54,2
08 Informação e comunicação	0,4	1,5	3,6	1,3	115,6	72,3	42,2
09 Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	0,9	1,0	6,5	1,1	226,1	91,5	41,2
10 Atividades imobiliárias	ND	ND	8,9	0,4	934,3	44,9	1,4
12 Administração, defesa, saúde e educação públicas e seguridade social	0,5	1,0	16,4	10,9	59,0	94,2	90,4
11 Outras atividades de serviços	10,1	19,0	16,6	28,8	22,6	50,8	58,0

Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE, UNCTAD e MDIC.

^a Bens: MDIC (similar à UNCTAD), SITC a 3 dígitos convertido em CNAE por aproximação —em dólares FOB; Serviços: UNCTAD (MDIC apresenta mensuração diferente do Balanço de Pagamentos e da UNCTAD, outras atividades de serviços incluem viagens, atividades imobiliárias e de comércio atacadista e varejista não discriminadas), SITC seções convertidas em CNAE por aproximação em dólares.

^b Valor Adicionado (VA). IBGE, Contas Nacionais, tabela 13.1, em reais constantes a valores de 2010, 2016 ainda não disponível.

^c IBGE, Contas Nacionais, tabela 14, 2016 ainda não disponível.

^d IBGE, Contas Nacionais, tabela 17, em reais constantes a valores de 2010, 2016 ainda não disponível.

Por sua vez, nas importações, a participação da indústria de transformação foi em média um pouco maior (63,7%) do que nas exportações, sendo que serviços corresponderam a quase 30% do total (desses serviços, 27% foram viagens, 16% transporte e o restante em outros serviços, predominando serviços técnicos e de apoio ao comércio e aos negócios). Assim, a penetração de importados na maior parte dos mercados nacionais de manufaturados aumentou ao longo dos anos 2000 e 2010, estabilizando em 17,7% na média da indústria de transformação entre 2010 e 2016 (dados CNI, em reais constantes, sendo os coeficientes mais altos em produtos farmacêuticos 35%, outros equipamentos de transporte 34%, máquinas e equipamentos 33%, equipamentos de informática, produtos eletrônicos 28%)¹⁴. O aumento do conteúdo importado também se fez sentir no valor adicionado das exportações brasileiras, com indicador para trás em média 13,2% entre 2010 e 2016 —valor distante das demais economias emergentes e em desenvolvimento, conforme dados da UNCTAD. Considerando-se a participação importada nas exportações de manufaturados do Brasil, de 15% em 2011 de acordo com a base de comércio internacional em valor adicionado TIVA (OCDE/OMC), os indicadores mais altos foram assinalados em coque, petróleo refinado e combustível nuclear (21,3%), equipamentos eletrônicos e óticos (19,85%), equipamentos de transporte (19,5%), borracha e plástico (17,4%), produtos minerais não metálicos (16,7%), máquinas e equipamentos (16,2%) e instrumentos elétricos (16%). Assim, certas indústrias de alta e média-alta tecnologia estão contando mais com importações na fabricação de seus produtos comparativamente a outras do país. “Se isso sinaliza um aumento de eficiência em termos de custos relativos, também implica o aumento das porosidades das cadeias internas —afetando emprego, investimento produtivo e renda” (REIS, 2018a, p. 40).

Diante destes perfis estruturais, para entender a inserção produtiva do Brasil nas CGV, em primeiro lugar, há de se reconhecer que nossa região (periférica) não se encontra no eixo triangular mais dinâmico dos mercados internacionais: América do Norte, Europa e Leste Asiático (BLYDE, 2014; STÖLLINGER e outros 2018). Logo, as TNCs não estão de partida interessadas em deslocar para o Brasil atividades mais nobres das cadeias que visem produzir para aquele eixo triangular. Observam-se, ao contrário, como discutido anteriormente, dois padrões de inserção do Brasil nas cadeias dessas TNCs: como fornecedor de matérias-primas e alimentos, ou como mercado final para produtos e serviços —seja via montagem/fabricação doméstica, seja via importações ou outras formas de contrato (REIS, 2018a).

No primeiro caso, historicamente o Brasil se firmou como ofertante importante mundial nas cadeias de produtos agrícolas e recursos naturais, da soja, cana de açúcar, celulose, carne, minério de ferro e petróleo cru, entre outros. Assim, tomando-se os dados sobre comércio de bens do Atlas da Complexidade, de 2010 a 2016 os maiores grupos de produtos exportados pelo Brasil foram matérias-primas (em torno de 27%, no ano final da série) e alimentos/produtos da carne (23%), enquanto os importados foram maquinário e transporte (35%) e químicos e produtos relacionados (22%)¹⁵. Nos mercados de soja, minério de ferro, petróleo cru e açúcar (itens mais relevantes, em valor, das exportações em 2016), o Brasil deteve posições de liderança na oferta mundial (exceto em petróleo). Foi o segundo maior exportador de soja (38% do total mundial do bem, após EUA com 41%) e minério de ferro e concentrados (24% do total, Austrália 40%), e o líder isolado em cana de açúcar¹⁶.

¹⁴ E ainda, de acordo com dados da CNI constantes, a penetração média de insumos importados na indústria de transformação brasileira entre 2010 e 2016 foi de 25% (era 16% em 2003), sobretudo alta em farmacêuticos 40%, equipamentos eletrônicos e de informática 37%, químicos 36%, outros produtos de transporte 31% e coque e produtos derivados do petróleo 30%.

¹⁵ Como alimentos pertencem à indústria de bens manufaturados, ao considerar a indústria de transformação isoladamente, a parcela nas exportações totais foi de 61%, porém tomando-se produtos intensivos em recursos naturais em geral (agricultura, caça, atividades florestais e pesca; somada às indústrias extrativas) com as indústrias de processamento de recursos naturais (reciclados; madeira, produtos de madeira e celulose; alimentos, bebidas e tabaco; têxteis, couro e calçados) tem-se que 63% das exportações brasileiras em 2017. Já nas importações a indústria de transformação deteve 90% em 2017 (MDIC, 2018).

¹⁶ Vale ressaltar que “a maioria das commodities da especialização comercial brasileira apresenta baixa complexidade (ver Atlas da Complexidade Econômica), mas não necessariamente são de baixa intensidade tecnológica. Ao contrário, tanto o agronegócio quanto combustíveis fósseis contemporaneamente contaram com intensos investimentos em Pesquisa & Desenvolvimento, de forma que o Brasil assumiu atividades de maior valor adicionado das cadeias (notadamente quando se considera a contribuição pública para CT&I, por exemplo nas universidades federais e estaduais, EMBRAPA e Petrobras).

Um primeiro problema desse perfil exportador tem sido alvo principal da crítica estruturalista: sendo os preços das exportações de *commodities* dados nos mercados internacionais, suscetíveis às oscilações da demanda global, a especialização nesses bens incute certa vulnerabilidade à pauta exportadora e ao influxo de divisas em épocas de queda no valor das vendas, associado à deterioração dos termos de troca (PREBISCH, 2000; SINGER, 1950) ou uma tendência à doença holandesa em épocas de alta (BRESSER-PEREIRA, 2008). Em que se pese as críticas às duas perspectivas¹⁷, na prática o problema da balança comercial pode não ser tão grave quanto era para os pioneiros estruturalistas, pois os outros componentes das transações correntes e da conta financeira e de capitais do balanço de pagamentos do Brasil devem ser considerados para se analisar o quanto as oscilações nas exportações de *commodities* impactam a restrição externa, a taxa cambial, a inflação e desindustrialização.

Nesse sentido, ao longo dos anos 2000 e 2010, esta questão foi colateral, já que o Brasil acumulou reservas sobretudo em virtude do superávit comercial, baseado em matérias-primas e alimentos, e do influxo de investimento direto estrangeiro (IDE). O superávit na balança comercial de bens não compensou, entretanto, os déficits na balança de serviços e de rendas entre 2010 e 2016, tendo sido o saldo de transações correntes negativo. Contudo, o saldo das contas capital e financeira, permitiu saldo positivo no total do balanço de pagamentos ao longo do período (FMI). Vale dizer que o Brasil tem sido um dos países preferidos para os fluxos de IDE, principalmente os setores primários e de infraestrutura, de acordo com a UNCTAD (2018)— tendo sido o 4º maior receptor mundial em 2017 e o 7º em 2016 (o aumento do influxo do capital internacional se explica essencialmente pelas fusões e aquisições e privatizações consequentes do Governo Temer).

Outros problemas associados ao perfil comercial do Brasil, também apontados pelos estruturalistas, referem-se aos efeitos de encadeamento e às economias de escala dinâmicas potenciais desses bens, relacionados à heterogeneidade estrutural nestes setores —conforme explicado anteriormente. Hoje, no Brasil ainda prevalece heterogeneidade estrutural significativa entre os setores exportadores de produtos primários e os demais. Como ilustrado de forma geral na tabela IX.1, as indústrias extrativas (cuja produção se destina majoritariamente ao exterior)¹⁸ são de alta produtividade, com o segundo maior indicador de valor adicionado sobre pessoa ocupada (atrás das atividades imobiliárias), pois emprega relativamente pouco (mas altamente formalizada) e tem uma das menores participações dos rendimentos do trabalho no valor adicionado (19%, seguido pelas atividades agropecuárias, florestal e pesca 20%), relativamente aos demais setores exportadores e não exportadores da economia.

O desigual acesso à terra e à tecnologia, frequentemente com exploração predatória de impactos negativos no meio-ambiente, emprego de força de trabalho informal e relativamente pouco emprego de mão de obra, em geral, com casos de implicações gera efeitos danosos ao meio-ambiente e à saúde (agrotóxicos, transgênicos, etc.), e ainda condena à informalidade e também à pobreza boa parte da produção interna de produtos primários às culturas de subsistência, reproduzindo-se desigualdades de renda, raciais, de gênero e geográficas. Sem a modernização agrícola homogênea, com desenvolvimento integral da agricultura familiar e redistribuição patrimonial, o Brasil não vai se desenvolver sustentavelmente e com inclusão social. Ao contrário, continuarão existindo setores exportadores de alta produtividade liderados por grupos oligopolistas, concentradores de renda e riqueza que perpetuam seu poder a partir de uma desproporcionalmente forte e privilegiada influência política (REIS, 2018a).

O desenvolvimento tecnológico e científico, a partir de instituições de apoio (como políticas de compras, financiamento, desoneração do investimento, etc.) tiveram efeitos de transbordamento e encadeamento que contribuíram para adensar certas cadeias domésticas, gerando emprego e elevando salários” (REIS, 2018a, p. 38-39).

¹⁷ Ver Palma (2005), Medeiros (2008).

¹⁸ Entre 2010 e 2013, o coeficiente de exportação das indústrias extrativas a preços constantes foi em média 67%, chegando a 82% nas indústrias de minerais metálicos e 72% em petróleo e gás natural, segundo dados da CNI disponíveis no IPEADATA, e a sondagem industrial sobre expectativa de parcela exportada nas indústrias extrativas em geral superou a metade do total no período de 2010 a 2016. Por outro lado, o coeficiente de exportação da indústria de transformação permaneceu entre 12,2 e 15,7% nesse mesmo período, na média 13,6% (dados CNI, R\$ constantes, sendo os coeficientes mais altos em produtos do fumo 45%, outros equipamentos de transporte 38%, metalurgia 30%, celulose e papel 27%).

Quanto ao segundo padrão de inserção produtiva, também historicamente o país esteve inserido nas CGV essencialmente como consumidor de bens e serviços, principalmente os de maior intensidade tecnológica e/ ou complexidade econômica. Embora existam efetivamente algumas cadeias industriais e de serviços em que o Brasil tenha melhor atuação, geralmente associadas a integrações produtivas também historicamente constituídas por liderança de TNCs (como na de veículos automotores), estas são insuficientes para alçar o país como ofertante expressivo do eixo dinâmico das trocas internacionais de bens e serviços industriais (REIS, 2018a). Por outro lado, considerando a dinâmica *hacia adentro* da economia brasileira durante o desenvolvimentismo, a estrutura produtiva brasileira tornou-se fortemente baseada em serviços, com alta informalidade, como visto na tabela IX.¹⁹

Por fim, lembrando a vocação regional das cadeias, por muito tempo o mercado que sustentou as exportações brasileiras de certas manufaturas, em especial de bens de consumo duráveis, foi o Mercosul e América Latina. A despeito da integração produtiva regional não ter se consolidado, nosso continente foi importante destino ainda em 2016, por exemplo, de algumas linhas de produtos das indústrias de média e média-alta tecnologia como farmacêuticos, veículos automotores, baterias e acumuladores elétricos, eletrodomésticos, máquinas de escritório, máquinas agrícolas (Atlas da Complexidade Econômica, 2018).

Portanto, o padrão prevaente no Brasil de inserção nas CGV enquanto mercado consumidor foi se cristalizando nos últimos anos, por conta de fatores estruturais e institucionais. Destacam-se a concentração dos direitos de propriedade que conferem grande poder a poucos empreendimentos do campo e das cidades, que dominam o Estado e o regime macroeconômico. Seu caráter pro-cíclico e dominado pelos interesses financeiros de curto prazo tem contribuído para coibir investimentos produtivos e em inovação. A concentração dos mercados industriais e de alguns serviços, como construção, comércio varejista e atacadista, transporte, alimentar e hoteleiro e, claro, atividades financeiras²⁰ colocam diversas barreiras para pequenas e médias empresas alcançarem escala e diferenciação para competir nos mercados internos e externos (em termos de preço e qualidade). Mais além, geram baixo incentivo para o desenvolvimento tecnológico doméstico, que a despeito de exceções, dificultam a inserção do Brasil em atividades de maior valor adicionado das cadeias, mantendo a dependência em relação a importados (REIS, 2018a).

Diante de tantos entraves da inserção produtiva, adicionar a problemática da revolução tecnológica da indústria 4.0 requer muitos pontos de atenção. Em primeiro lugar, porque o nível de conhecimento sobre o tema ainda é baixo: como é típico nas fases iniciais do novo ciclo, não se sabe mensurar os impactos e a extensão das transformações nem nos locais de sua origem, sendo o processo e suas consequências ainda mais desconhecidos na periferia. Conforme divulgado recentemente em entrevistas da Fiesp/SENAI (2018) sobre os desafios da indústria 4.0, cerca de 32% das empresas brasileiras da pesquisa nem ouvira falar desse assunto²¹. Dentre os que tinham tomado conhecimento, os resultados esperados mais diretos são acerca do aumento de produtividade, sendo que ao menos 30% declaram já estarem planejando ações quanto à indústria 4.0, inclusive no que concerne à segurança cibernética —tema que é hoje uma das prioridades nos países centrais (PLATFORM 4.0, 2018).

Outro tema essencial, sobretudo para a inserção periférica, é o impacto sobre o nível de emprego. Além das transformações na demanda por trabalho quanto às qualificações esperadas e

¹⁹ Conforme os dados do Cadastro Central de Empresas do IBGE, entre 2010 e 2016, do universo de empresas total, 9% pertencem às indústrias de transformação e 88% aos serviços, sendo 45% em comércio atacadista e varejista e 20% em outros serviços, 2,6% em atividades financeiras e de seguros e 0,6% atividades imobiliárias. Estas duas últimas, além de apresentarem coeficientes elevados de valor adicionado por pessoa ocupada e participação dos salários no valor adicionado de 44% e 1,4%, respectivamente, são altamente concentradas.

²⁰ Tomando-se como indicador a quantidade de pessoas empregadas no grupo de atividades pelas 8 suas maiores empresas, no setor financeiro a concentração é a mais elevada de todos os grupos (44%).

²¹ Participaram da pesquisa 227 empresas, sendo 55% pequenas, 30% médias e 15% grandes.

postos de trabalhos ofertados, as relações trabalhistas podem mudar significativamente. Tem sido muito alardeado que a crescente automação da produção e a substituição de trabalhadores por máquinas eliminará trabalhos “rotineiros”, principalmente de baixo salário e qualificação, gerando mais desigualdade e migração de trabalhadores. O aprofundamento dessas desigualdades também resultará da reversão de fluxos externos de capital do centro-periferia - ou seja, se o centro passar a atrair ainda mais investimentos, seja porque as diferenças de custo do trabalho passem a ser menos relevantes para as decisões alocativas diante da alternativa robotizada, seja porque a defasagem tecnológica e de conhecimento da periferia aumentará em relação ao centro (IEDI, 2017). Outro ponto de atenção, também caro à análise estruturalista, é que as tecnologias da indústria 4.0 não serão incorporadas plenamente, nem rapidamente, pela indústria brasileira (por causa dos custos de oportunidade envolvidos e do poder de mercado das grandes empresas nos diferentes grupos de atividades econômicas que lhes assegura lucratividade), o que provavelmente dificultará ainda mais o desenvolvimento tecnológico no país. Para que o Brasil seja menos passivo no ciclo tecnológico e consiga melhorar sua inserção produtiva, terá de criar novas competências, mobilizar conhecimentos existentes, produzindo outros, a partir de “curvas de aprendizado coletivas pelo sistema industrial local” (IEDI, 2017, p. 39). E para que esta atuação se traduza em desenvolvimento com igualdade, faz-se essencial a construção de uma agenda compartilhada.

C. Conclusões: agenda para a inserção produtiva do Brasil em um projeto popular de desenvolvimento, de mudança estrutural com igualdade no Brasil

Embora reconhecidamente difícil de ser construída, partimos do princípio de que sim, existe saída para a armadilha do subdesenvolvimento. Ela reside justamente nas respostas das perguntas do final da seção II:

Como imbuir, a sociedade e o Estado da missão do desenvolvimento? Como garantir a consecução de planos nacionais no sentido estruturalista e popular, qual seja, de mudança estrutural com igualdade de raça, gênero, renda e regional?

Trata-se de um entrave essencialmente político consolidado no próprio processo de formação econômica e social brasileira. A perspectiva estrutural fundamenta a geração de assimetrias pelo sistema capitalista internacional, mesmo porque o processo competitivo da economia de mercado potencializa as desigualdades iniciais; assim como nas relações de classes e sociais predominam interesses dos grupos mais influentes, por concentrarem inicialmente poder econômico e político.

Apesar desse entrave, concordamos com Furtado em acreditar que as assimetrias podem ser corrigidas pela ação das forças sociais organizadas, para pressionar o Estado a promover e sustentar um plano de desenvolvimento para melhorar a vida do povo. Embora a lógica do capitalismo seja concentrar renda e poder, ele mesmo engendra forças sociais para desconcentrar (FURTADO, 2000), destacando-se, de um lado, o progresso tecnológico que gera desemprego e, do outro, os movimentos sociais que pressionam por mais emprego e diversas outras demandas. Logo, estamos vivendo um momento decisivo para os rumos do país nas próximas décadas: os efeitos da indústria 4.0 aprofundarão as pressões a favor do emprego e da redistribuição de renda e poder que a própria crise econômica atual vem colocando.

Como enfrentar a tendência à manutenção da condição periférica nos marcos da dependência, dado o contexto de financeirização, indústria 4.0 e CGV? Por fim, como a inserção externa pode contribuir para uma trajetória de desenvolvimento do ponto de vista estruturalista e popular, com mudança estrutural e igualdade?

A transformação estrutural com igualdade figura como constitutiva e finalidade principal nos marcos teóricos da reflexão aqui proposta. O plano estratégico de desenvolvimento não pode escapar, portanto, a esse objetivo principal. No contexto de financeirização, consolidação do paradigma tecnológico da indústria 4.0 e de aprofundamento das CGV, o olhar estratégico sobre o padrão de inserção externa periférico adquire caráter central —mesmo considerando a especificidade de economias como a brasileira, que contam com o mercado doméstico como principal fonte de geração de impulsos dinâmicos e sustentados de crescimento.

Enfrentar as marcas do subdesenvolvimento e da desigualdade —heterogeneidade estrutural e dependência —significa participar das cadeias e do progresso tecnológico a partir de uma transformação estrutural alinhada com as prioridades do desenvolvimento com igualdade, apostando em atividades econômicas de maior valor adicionado que contribuem para a construção de capacidades produtivas que beneficiem a sociedade; seja por que redinamizam o tecido produtivo gerando renda e emprego em diversos setores, não somente aquele do impulso original, seja por que podem ser em si constituintes de uma infraestrutura de bens e serviços sociais necessários para melhorar a qualidade de vida da população, como discute o capítulo IV (Dweck e Rossi) e Rocha e Rossi (2018). Assim, a inserção produtiva pode se tornar mais oportuna para o desenvolvimento econômico e social, no sentido da redução de desigualdades no Brasil, deixando de ser apenas fornecedora de alimentos e matérias-primas, ou mercado para atividades da cadeia e bens e serviços sofisticados dos países centrais.

Tal mudança estrutural requer necessariamente a redistribuição de riqueza e poder dos mercados de fatores, bens e serviços. Nesse sentido o Estado não pode abrir mão de seu papel alocativo e distributivo. Sendo as TNCs as maiores protagonistas dos fluxos internacionais de comércio, capitais e conhecimento, melhorar a inserção significa incentivá-las a fazer no Brasil atividades que efetivamente gerem emprego e elevem renda não somente nos seus próprios mercados de origem. Ou seja, promover atividades com efeitos de encadeamento, com transferência tecnológica, que promovam modernização das atividades primárias do setor de subsistência, ampliem oferta de bens e serviços de qualidade para os consumidores a preços mais justos, com consciência ambiental e social.

Mas, na ausência de um plano nacional de desenvolvimento, escolhido, estabelecido e sustentado em bases democráticas e populares, o aproveitamento da inserção externa como fonte de impulsos transformadores, econômica e socialmente, se esvai. Uma nação que pretende o desenvolvimento como forma de emancipação de seu povo não pode abrir mão do controle estratégico de seu padrão de inserção externa pois, assim como nos ensinaram os estruturalistas, a tendência do (livre) mercado é relegar a periferia à sua condição de subdesenvolvimento.

Bibliografia

- Albrieu, Ramiro e outros (2018), "Technological Innovation and the Future of work: a view from the South, T20, The future of work and Education for the digital age, Argentina" [on line] [data da consulta: julho 2018]
- Atlas da Complexidade Econômica (2018), "Dados de importação e exportação do Brasil" [on line], Harvard [data de consulta: julho 2018] <http://atlas.cid.harvard.edu/>.
- Baltar, Paulo Eduardo, Jacqueline Souen e Guilherme C. de Souza Campos (2017), "Emprego e distribuição de renda", *Textos para Discussão*, Nº 298, Campinas, IE/Unicamp. 2017.
- Baran, Paul A. e Paul M. Sweezy (1966), "Monopoly Capital. An Essay on the American Economic and Social Order", *Monthly Review Press*, New York.
- Biancarelli, André e Eduardo Fagnani (2013), "Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista", *série Documentos Técnicos*, Nº 19, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).
- Blyde, Juan S. (ed.) (2014), *Synchronized Factories: Latin America and the Caribbean in the era of global value chains*. New York, Springer Open.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. (2008), "Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana", *Doença Holandesa e indústria*, L. C. Bresser-Pereira (ed.), São Paulo, Editora FGV.
- Cardoso, Fernanda Graziella (2012), "A armadilha do subdesenvolvimento: uma discussão do período desenvolvimentista brasileiro sob a ótica da abordagem da complexidade", tese de doutorado, São Paulo, USP. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade.
- Cardoso, Fernanda Graziella e Cristina Fróes de Borja Reis, (2016), "A divisão centro e periferia no atual contexto das cadeias globais de valor: uma interpretação a partir dos pioneiros do desenvolvimento", documento apresentado no XXI Encontro Nacional de Economia Política, São Bernardo do Campo, UFABC.
- Carneiro, Ricardo de Medeiros (2012), "Velhos e novos desenvolvimentismos", *Economia e Sociedade*, Nº 21.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Santiago, Chile.
- _____(2012), *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, Chile.
- Chibber, Vivek (2005), "Reviving the Developmental State? The Myth of the "National Bourgeoisie". *Socialist Register*, Nº 41.
- CNI (Confederação Nacional da Indústria), "Portal da indústria. Coeficientes de exportação, penetração de importação e de insumos importados" [on line] <http://www.portaldaindustria.com.br/>.
- FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) (2016), *Superación del hambre y de la pobreza rural iniciativas brasileñas*, Brasília.
- FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) (2018), "Fiesp identifica desafios da indústria 4.0 no Brasil e apresenta propostas". Agência Indusnet FIESP [on line] [data de consulta: julho de 2014] <http://www.fiesp.com.br/noticias/fiesp-identifica-desafios-da-industria-4-0-no-brasil-e-apresenta-propostas/> 1/2.
- Fiori, José Luis (2007), *O poder global e a nova geopolítica das nações*, São Paulo, Boitempo.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2018), "Technology and the Future of Work", *IMF Staff Note*, Nº 11, abril.
- _____"Balance of Payment Statistics", [on line], [data de consulta: julho de 2018] <http://www.imf.org/>.
- Furtado, Celso (2009), *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora Contraponto.
- _____(2000), *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____(1984), *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____(1983), *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, São Paulo, Abril Cultural.
- _____(1974), *O mito do desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____(1973), *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Garcia, Antonia dos Santos (2010), "Relações de gênero, raça, classe e desigualdades sócio-ocupacionais em Salvador", *Fazendo Gênero* Nº 9. Diásporas, Diversidades, Deslocamentos, 23/26 de agosto.

- Gereffi, Gary e Karina Fernandez Stark (2016), *Global Value Chain Analysis: A Primer*, Center on Globalization, Governance & Competitiveness, Duke University.
- Gershenfeld, Neil (2016), "How to Make Almost Anything: The Digital Fabrication Revolution", *The Fourth Industrial Revolution: a Davos reader*, *Foreign Affairs*, Wilmington, USA, Wilmington Trust Corporation.
- Heidrich, Felipe, Julio Faco e Crisitna Fróes Borja Reis (2017), "O impacto competitivo na indústria brasileira com a aplicação dos conceitos da indústria 4.0", SIMPOI 2017 Agenda de Transição para a Indústria 4.0, São Paulo, Editora FGV.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), "Contas Nacionais Trimestrais, Cadastro Nacional de Empresas, Censo Agropecuário" [on line], [data de consulta: julho de 2018] <https://www.ibge.gov.br/>.
- IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) (2017), "Indústria 4.0: a quarta revolução industrial e os desafios para a indústria e para o desenvolvimento brasileiro", São Paulo, [on line] [data de consulta: julho de 2018] http://www.iedi.org.br/artigos/top/estudos_comercio/20170721_iedi_industria_4_0.html.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2018), "IPEADATA. Dados do comércio exterior, coeficientes de exportação das indústrias extrativas" [on line], [data de consulta julho de 2018] <https://www.ipeadata.gov.br/>.
- Keynes, John Maynard (1992), *Teoria geral do emprego, dos juros e da moeda*, São Paulo, Atlas.
- Lasi, H. e outros (2014), "Industry 4.0", *Business & Information Systems Engineering*, vol. 4, Nº 6, págs. 239-242.
- Mazzucato, Mariana (2016), "The Innovative State: Governments Should Make Markets, Not Just Fix Them", *The Fourth Industrial Revolution: a Davos reader*, *Foreign Affairs*, Wilmington, USA, Wilmington Trust Corporation.
- MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) (2018), "Dados da balança comercial e de serviços" [on line], [data de consulta: julho de 2018] <http://www.mdic.gov.br/>.
- Medeiros, Carlos Aguiar (2015), *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira*, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- _____(2010), "Auge e declínio dos Estados desenvolvimentistas", *Parcerias Estratégicas*, vol.15, Nº 30.
- _____(2008), "Celso Furtado na Venezuela", *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*, Rio de Janeiro, Contraponto/ Centro Internacional Celso Furtado.
- Miguel, Luis Felipe (2000), *A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo*, Red Dados.
- OCDE/OMC (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico/ Organização Mundial do Comércio), "Trade in Value Added (TIVA)" [on line], [data de consulta: 24 de fevereiro de 2018] <http://stats.OCDE.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_OCDE_WTO>.
- Palma, Gabriel (2005), "Four sources of 'deindustrialization' and a new concept of dutch disease", *Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability*, José Antonio Ocampo (ed.), Stanford, Stanford University Press/Banco Mundial.
- Perez, Carlota (2002), *Technological Revolutions and Financial Capital*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Plattform Industrie 4.0 (2018), "Cybersecurity in global value chains", Ministério Federal de Assuntos Econômicos e de Energia/Ministério Federal de Educação e Pesquisa, Alemanha [on line], [data de consulta: julho de 2018] <https://www.plattform-i40.de/I40/Navigation/DE/Home/home.html>.
- Prebisch, Raúl (2000), "O desenvolvimento econômico latino-americano e alguns de seus principais problemas", *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*, R. Bielschowsky (ed.), Rio de Janeiro, Editora Record/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Cofecon, vol. 1.
- Reis, Cristina Fróes de Borja (2018a), "O que significa melhorar a inserção do Brasil nas cadeias globais de valor?", *RADAR: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, abril, págs. 37-41.
- _____(2018b), "Hits and misses of public investment strategy in Brazil", *The Political Economy of Lula's Brazil*, Pedro Chadarevian (ed.), London, Routledge.
- Reis, Cristina Fróes de Borja e Tatiana Berringer (2018), *Inserção externa decadente e estrutura produtiva dependente. Dossiê V da Associação Keynesiana Brasileira: a crise brasileira*.
- Rocha, Marco Antonio, e Pedro Rossi (2018), "A esquerda precisa superar velhas concepções de política industrial", *Carta Capital*, fevereiro.

- Rodriguez, Octavio (2009), *O estruturalismo latino-americano*, Rio de Janeiro, Civilização brasileira.
- Rodrik, Dani (2016), "Premature deindustrialization", *Journal of Economic Growth*, vol. 21, Nº 1, págs. 1-33.
- Santos, Theotônio dos (2015), *A teoria da dependência: balanço e perspectivas*, Rio de Janeiro, Insular.
- _____(1970), "The structure of dependence", *The American Economic Review*, Vol. 60, No. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-second Annual Meeting of the American Economic Association, págs. 231-236.
- Schumpeter, Joseph (1961), *Capitalismo, socialismo e democracia*, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura Econômica.
- Schwab, Klaus (2016), "The Fourth Industrial Revolution", *The Fourth Industrial Revolution: a Davos reader*, *Foreign Affairs*, Wilmington, USA, Wilmington Trust Corporation.
- Singer, Hans Wolfgang (1950), "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", *American Economic Review*, vol. 40, Nº 2, págs. 473-485.
- Sonaglio, C. M., F. J. Missio, e H. C. I. Pereira (2017), "A armadilha da renda média: trajetória brasileira e apreciações críticas", *Revista Debate Econômico*, vol. 2, Nº 4, págs. 6-34.
- Souza, Jessé (2017), *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*, Rio de Janeiro, Leya.
- Stock, T. e G. SELIGER (2016), "Opportunities of Sustainable Manufacturing in Industry 4.0", 13th Global Conference on Sustainable Manufacturing-Decoupling Growth from Resource Use, *Procedia CIRP*, vol. 40, Special issue, págs. 536-541.
- Stöllinger, R. e outros (2018), *Global and Regional Value Chains: How Important, how Different*, Vienna Institute for International Economic Studies.
- Tavares, M. C. (1972), *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*, Zahar.
- Tavares, M. C. e J. Serra (1970), "Além da estagnação", *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, M. C. Tavares, Rio de Janeiro, Zahar, págs. 153-207.
- UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (2018), *World Investment Report 2018*, Genebra.
- UNIDO (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial), "Country profiles", MVA 2018, quarterly IIP [on line], [data de consulta: julho de 2018] <https://www.unido.org/>.

X. A velha senhora, em roupas novas: vulnerabilidade externa no Brasil atual

*André M. Biancarelli*¹

A. Vulnerabilidade externa na tradição estruturalista: uma breve sugestão de percurso

Centro-periferia; deterioração dos termos de troca; tendência ao desequilíbrio no balanço de pagamentos; industrialização por substituição de importações. Nas suas obras seminais, e ao longo de sua afirmação, a tradição estruturalista latino-americana sempre colocou as restrições externas no centro de suas reflexões sobre o (sub)desenvolvimento². Da observação de uma distribuição desigual do progresso técnico ao redor do planeta deriva a constatação das diferentes especializações produtiva e distintos papéis na divisão internacional do trabalho: a periferia produtora de bens primários e o centro concentrado na oferta de manufaturados. A decorrência principal deste padrão —além da heterogeneidade estrutural, que também será alicerce fundamental no edifício teórico cepalino— é uma previsão pessimista acerca dos efeitos ao longo do tempo, relacionada precisamente às receitas e despesas com o comércio exterior: dado que a elasticidade-renda da demanda por manufaturas é superior àquela dirigida às *commodities*, as economias baseadas nestes últimos produtos tenderiam a ver corroído, ao longo do tempo, seu poder de compra externo. Esta tendência estrutural seria amenizada por fases de alta nas cotações internacionais dos bens primários, e acentuada em fases de baixa das mesmas.

Como a queda na capacidade para importar geralmente vinha associada à retração também dos financiamentos internacionais disponíveis, e como a baixa sofisticação e integração das estruturas produtivas periféricas impunham um alto conteúdo importado para os incipientes sistemas produtivos (e também para os padrões de consumo de suas classes superiores), crises cambiais ou episódios

¹ Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp).

² Não se pretende aqui fazer um mapeamento geral do pensamento cepalino, e sim de maneira muito sintética identificar algumas relações importantes com o tema da restrição externa. Da enorme bibliografia (de originais e comentadores) que poderia ser citada, partindo de Prebisch (1949), destaque-se aqui as excelentes leituras de Rodríguez (1986) e Bielschowsky (2000).

de “escassez de divisas”, são recorrentes ao longo da história. Como resposta, a industrialização é apresentada como via de superação do subdesenvolvimento: tanto para reduzir gradualmente o conteúdo importado da produção e consumo domésticos quanto para alterar a pauta exportadora e reduzir a sensibilidade aos ciclos de preços internacionais. Mas esta não é apenas uma diretriz estratégica, ela é quase uma consequência natural: a restrição externa é entendida como o propulsor da mudança estrutural; são os sucessivos episódios de estrangulamento externo que incentivam, ou obrigam, a um processo de substituição de importações, e a industrialização avança justamente nos períodos de crise cambial provocada pela queda na receita de exportações.

Uma das mais frutíferas críticas ao arcabouço cepalino, dentro da mesma tradição, a chamada “Escola de Campinas” rejeita esse quase automatismo que liga a industrialização à restrição externa: no caso brasileiro, a industrialização leve avança justamente nos momentos de maior pujança da economia cafeeira, e se trata de diversificação na aplicação do capital, e não de concorrência entre os setores (Mello, 1982). Mais do que isso, em meio a outras diferenças fundamentais na forma de encarar a industrialização tardia na periferia, esta vertente relativiza o papel das restrições externas no desenvolvimento, deslocando a análise para as correlações de força e a dinâmica internas do capitalismo periférico: estas seriam o determinante em primeira instância; os fatores externos seriam o condicionante em última³.

Em outra vertente da reflexão econômica, mais preocupada com a formalização dos determinantes do crescimento de longo prazo, a restrição de divisas também se faz presente. A partir do trabalho seminal de Thirwall (1979), uma série de modelos com bastante influência passa a ser apresentado, com importantes variações, mas um sentido comum: para uma economia nacional conseguir elevar sua taxa de crescimento em relação à do resto do mundo, seria necessário elevar a elasticidade-renda das suas exportações em relação à elasticidade-renda da demanda por suas importações; caso contrário, uma crise de balanço de pagamentos abortaria a trajetória. E essa mudança nas elasticidades só se daria com a transformação estrutural em direção a setores mais avançados, na tradição kaldoriana à qual se alinham. Mesmo sem relação direta na sua origem (que é voltada, inclusive, para a discussão dos países centrais), esta literatura é compatível com o raciocínio que parte da deterioração dos termos de troca em Prebisch, e as interações com a temática do desenvolvimento são óbvias⁴.

Outro passo no percurso aqui sugerido também é fundamental. Tanto no raciocínio cepalino original, quanto na crítica “campineira” e mesmo nas primeiras versões dos modelos de crescimento com restrição de divisas, o canal de influência do exterior sobre os processos internos é a Balança Comercial, por vezes ampliada pelos Serviços e Rendas. A vulnerabilidade ou restrição externa está, portanto, associada ao resultado em Conta Corrente do Balanço de Pagamentos, o que parece adequado dadas as configurações da economia internacional quando tais ideias vicejavam.

Desde as últimas décadas do século XX, no entanto, tal foco se revela insuficiente e pode conduzir a conclusões ou previsões equivocadas: dados o volume, a velocidade e o protagonismo dos movimentos financeiros (inclusive para a determinação dos preços de *commodities*), é necessário trazer esta parte das relações econômicas internacionais para o primeiro plano da análise. Na feliz formulação de Ocampo (2013), a “dominância de Balanço de Pagamentos” sobre a dinâmica macroeconômica de economias periféricas é atualmente muito mais influenciada pelos ciclos de *boom-bust* nos fluxos de capitais privados do que pelos tradicionais choques de termos de troca.

É nesta linha que caminham os já antigos esforços de incorporação da dinâmica da Conta Financeira (e também dos estoques de passivos) aos modelos de crescimento restritos pelo Balanço de Pagamentos⁵. Mais importante para o presente texto, a centralidade dos determinantes monetários e financeiros na configuração atual do sistema centro-periferia é a característica principal da “abordagem da hierarquia de moedas”, também fundamento do capítulo VIII do presente livro, que aqui se segue.

³ Para uma análise aprofundada destas questões ver Bastos (2001, cap. 2).

⁴ Para uma resenha atualizada, ver Ribeiro (2016). Sobre a compatibilidade com a tradição do estruturalismo latino-americano, ver por exemplo Fernández e Amado (2015).

⁵ Tal esforço tem em Thirwall e Hussein (1982) seu ponto de partida e em Moreno-Brid (1998) e Barbosa Filho (2001) contribuições fundamentais. Ver, para uma visão panorâmica, Dávila-Fernández (2016).

Partindo dos processos e decisões que configuraram a chamada “globalização financeira” como ordem internacional sob hegemonia americana e do dólar, e cuja dinâmica é instável e especulativa (Tavares, 1985; Coutinho e Belluzzo, 1996 entre muitos outros), esta visão encara a inserção periférica com o olhar crítico da tradição cepalina, adaptada aos tempos atuais. A definição por Carneiro (2008) da “inconvertibilidade” das moedas periféricas —a incapacidade de desempenhar as três funções monetárias típicas, no plano internacional— é central, pois desta condição derivam os outros constrangimentos. Prates (2005) organiza as ideias com o conceito de assimetrias (tão caro a esta tradição), que no sistema monetário e financeiro internacional contemporâneo seriam três: a financeira (relativa à participação das economias emergentes nas carteiras e fluxos globais de capital e seus determinantes); a macroeconômica (sobre as distintas capacidades de operação das políticas econômicas) e, origem das outras, a assimetria monetária. Esta última tem seus determinantes aprofundados por De Conti (2011), que também desenvolve suas implicações para a política macroeconômica (particularmente a monetária) nas economias periféricas, como será retomado na seção III.

Em Biancarelli (2007), são examinados e se propõe uma explicação para dois aspectos fundamentais envolvidos na assimetria financeira: a oscilação cíclica da disponibilidade de financiamento externo e os impactos sobre as relações financeiras internas. Em termos sucintos, os ciclos de liquidez internacional são entendidos como fases de redução na aversão ao risco dos aplicadores globais que, motivados por períodos de baixa remuneração nas economias centrais (emissoras das moedas superiores na hierarquia), buscam rendimento em moedas e praças financeiras “exóticas”. Essa “fase de cheia” pode se encerrar a partir de algum evento que dispare a reavaliação dos cálculos de risco-retorno, dando origem aos movimentos de “fuga para a qualidade” que, se duradouros, configuram uma “fase de seca”. Os balanços de pagamentos de economias como o Brasil sofreriam, então, bruscas oscilações entre excesso e escassez de divisas, motivadas principalmente por fatores alheios ao seu controle. As crises cambiais dos anos 1980 (esta de maneira mais permanente), do final dos anos 1990 e de 2002, seriam assim episódios em que a falta de divisas em momentos de seca da liquidez internacional significou um limite, uma barreira intransponível que exigiu modificações profundas na política econômica doméstica e/ou na estratégia de desenvolvimento.

Em relação a um dos desdobramentos internos da inserção periférica neste quadro, a constatação é a de uma evidente vinculação dos mercados financeiros domésticos aos ciclos internacionais de liquidez, notadamente os mercados de capitais e os segmentos mais internacionalizados dos sistemas bancários. Portanto, também por este lado a abertura financeira unilateral agravaria, ao invés de enfrentar, os desafios do financiamento do desenvolvimento —que sempre foram outro dos constrangimentos históricos para este grupo de países.

Nos últimos dez ou quinze anos, as profundas modificações no ambiente internacional, que provocaram uma fase de alta histórica tanto no ciclo de liquidez quanto nos preços de *commodities* (tratada nas seções seguintes) alteram as condições de funcionamento das economias latino-americanas e também a reflexão estruturalista sobre os temas aqui tratados. Como apontado por Ocampo (2007), a *bonanza* nos termos de troca e financiamento do século XXI encontrou as economias latino-americanas com políticas fiscais e cambiais geridas de maneira mais precavida do que em episódios anteriores, mas também ampliou o raio de manobra dos *policy makers*, e sustentou processos alvissareiros de crescimento com distribuição de renda. A ênfase da Cepal, nos documentos recentes que compõem a “trilogia da igualdade” e configuram sua abordagem integrada do desenvolvimento (CEPAL 2010; 2012; 2014), é reflexo desse momento histórico e das prioridades recentes na região. Particularmente, tal olhar não coloca a restrição externa, como em tantos outros momentos, entre os desafios mais urgentes da região. Pelo menos, não diretamente.

No entanto, como também detalhado por Chiliatto-Leite (2017), a restrição externa “aliviada” pela ascensão chinesa e pela intensificação da globalização financeira não é isenta de riscos ao desenvolvimento na região. Pelo contrário, ela reforça o padrão de especialização em produtos primários, justamente aquele contra o qual as ideias cepalinas de sete décadas atrás se insurgia, e exatamente pela falta de

escassez de divisas que impulsionava ou exigia a mudança estrutural, no raciocínio original. Além de constranger o processo de integração regional, principalmente depois da crise internacional de 2008.

É sobre este pano de fundo modificado, em relação à restrição externa, que o presente capítulo deixa o campo das ideias e adentra em um exame específico da economia brasileira, a próxima seção.

B. A novidade: crescimento e crise sem restrição de divisas

Em relatório de 1957 sobre a economia venezuelana, Celso Furtado discutia as configurações distintas (em relação ao paradigma cepalino original) pelas quais se apresentava o subdesenvolvimento no caso específico em que as receitas da produção petrolífera transformavam a típica escassez de divisas latino-americana no seu oposto. Presentes vários dos outros elementos característicos da região (a heterogeneidade estrutural, a inadequação da relação capital-produto do maquinário importado, o padrão de consumo das elites locais etc.), a solidez permanente do balanço de pagamentos paradoxalmente impedia a manifestação da crise cambial que “empurraria” a transformação estrutural, e a tendência à apreciação do câmbio ameaçava a competitividade externa dos setores não petrolíferos⁶.

Para a realidade brasileira das primeiras décadas do século XXI, o paralelo soa interessante, ainda que devam ser acrescentados três aspectos não aplicáveis à Venezuela de meados do século passado: a folga no setor externo pode ser decorrência de mais de uma *commodity* com preços em alta; os fluxos financeiros são atualmente fonte de divisas mais importante (e de mais rápida oscilação) do que as receitas de exportação; e finalmente a dimensão cíclica (tanto dos preços dos produtos básicos quanto da disponibilidade de financiamento externo) parece muito mais acentuada.

É desta última dimensão, com base no referencial teórico da “hierarquia de moedas”, resumido na seção anterior, que deve partir aqui a caracterização do setor externo da economia brasileira nos anos recentes, e que seguirá posteriormente com o exame dos fluxos no Balanço de Pagamentos e dos estoques de ativos e passivos externos. A natureza e alcance das mudanças na estratégia de desenvolvimento a partir de 2003 no governo Lula —que têm na retomada de certo protagonismo do Estado e nos avanços na dimensão social as suas marcas distintivas— são sim fruto de escolhas políticas, mas não podem ser desvinculadas das contingências do cenário internacional, sobre as quais o país tem pouca influência. Os ciclos internacionais ajudam o país a reduzir as manifestações tradicionais da vulnerabilidade externa e a ganhar liberdade de escolha.

1. Ciclos e fases na economia global

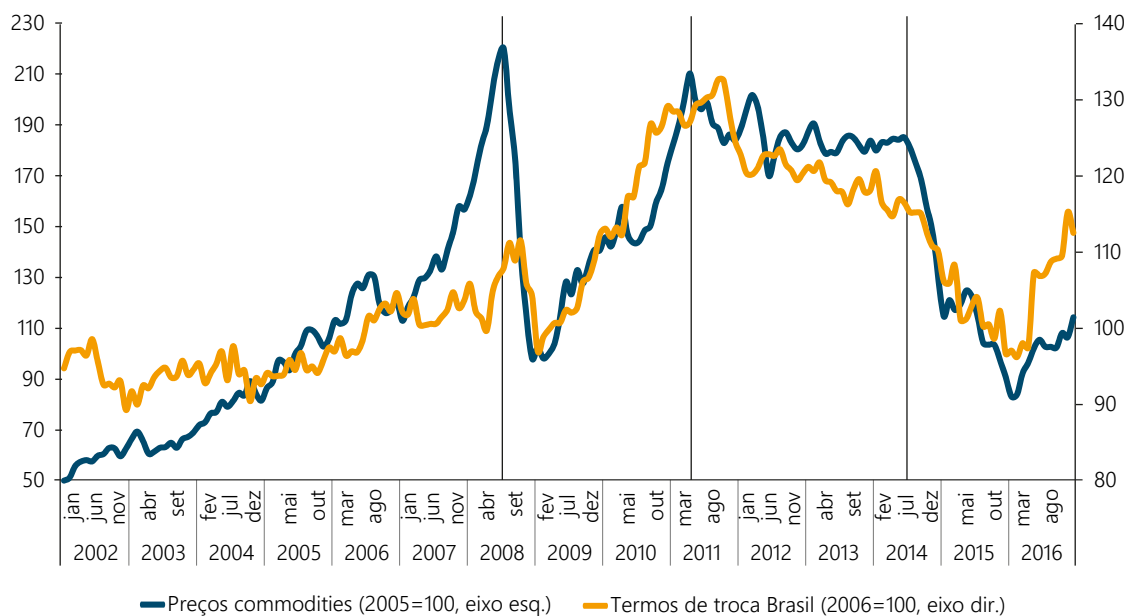
Para simplificar a fotografia (em movimento) que aqui se quer mostrar, duas variáveis são suficientes: a evolução do comércio global e seus preços (carregando consigo as recentes transformações na divisão internacional do trabalho) e, por outro lado, dos fluxos financeiros internacionais (particularmente aqueles direcionados às economias “emergentes”). Nas duas dimensões (retratadas nos gráficos X.1 e X.2), os ciclos são bastante similares, já que determinados por processos semelhantes⁷. E, já observando seus impactos sobre o Brasil, definem a periodização utilizada na sequência.

São quatro as principais fases identificadas, tendo a crise financeira internacional como balizador: i) o período de *bonanza* de 2003 a meados de 2008; ii) um breve período de parada e retomada “súbitas”; que corresponde ao colapso no último trimestre de 2008 e à rápida recuperação até o fim de 2010; iii) uma “pós-*bonanza*” (também referida como “novo normal”) que dura de 2011 a meados 2014; e iv) uma deterioração mais acentuada do cenário internacional, ou “dupla tempestade”, que ocorre a partir de meados de 2014.

⁶ O relatório para a Cepal “O Desenvolvimento da Economia Venezuelana” foi republicado em Furtado (2008). Ver a respeito também a resenha de Bastos (2008).

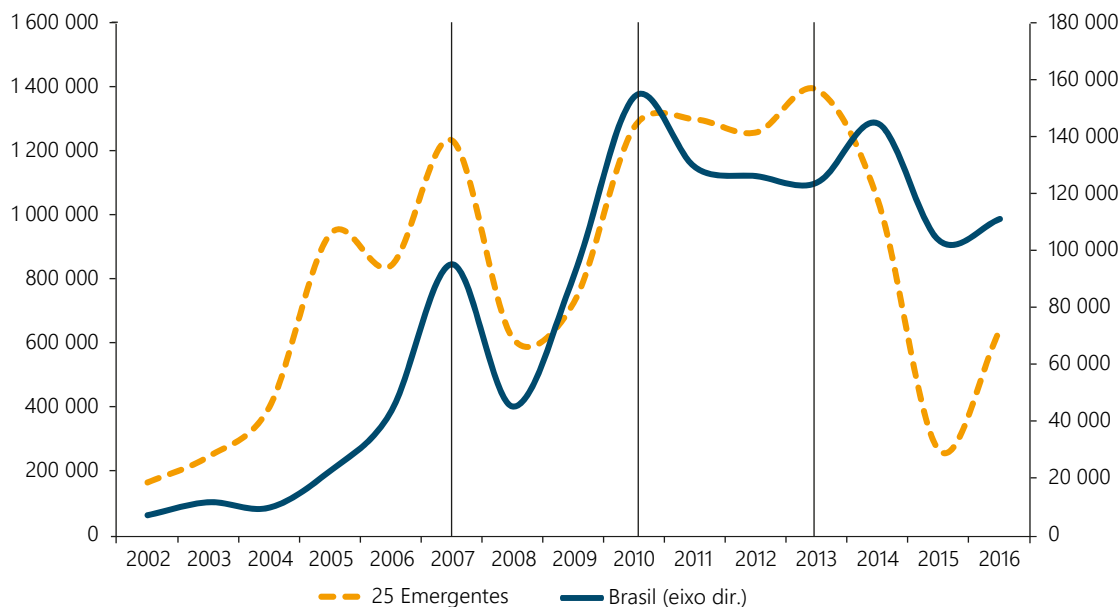
⁷ Nestas e nas outras quantificações, optou-se por iniciar as séries no ano de 2002, que parece o marco ideal para visualizar as principais mudanças a partir de 2003, e encerrá-las ao final de 2016 ou 2017.

Gráfico X.1
Preços internacionais de *commodities* e índice de termos de troca
do comércio exterior brasileiro, 2002-2016
(Em índices)



Fonte: FMI e Funcex (via Ipeadata). Elaboração própria.

Gráfico X.2
Brasil e economias emergentes: influxos de capital aos países, 2002-2016
(Em milhões de dólares)



Fonte: Institute of International Finance. Elaboração própria.

Não há espaço nem necessidade, aqui, de um detalhamento dos contornos e determinantes de cada uma destas quatro fases. Basta anotar que, no primeiro período, vigorou de um lado uma poderosa engrenagem comercial com três elos, a ligar o consumo nos Estados Unidos, o centro

da produção manufatureira global na China e a dinâmica de seus fornecedores: tanto as cadeias asiáticas de insumos e componentes de alto conteúdo tecnológico, quanto os exportadores de produtos básicos (notadamente *commodities* energéticas, minerais/metálicas e agrícolas) na África e América Latina. De outro lado, armou-se uma fase ascendente do ciclo de liquidez internacional de proporções inéditas, com caudalosos fluxos de riqueza financeira privada saindo à caça de rendimento em praças financeiras emergentes. E fluxos oficiais também volumosos, tomando o sentido contrário: a aplicação dos crescentes estoques de reservas internacionais dos países em desenvolvimento (notadamente os asiáticos) nos títulos americanos. Isso sem contar o movimento, em muito ampliado, de diversificação de carteiras entre os países centrais, bem mais relevante. Apesar dos desequilíbrios —ou justamente por causa deles— o resultado foi uma sequência de vários anos de crescimento econômico global em ritmo que fez lembrar os “anos dourados”.

O colapso financeiro sistêmico cujo auge se dá em setembro de 2008 derruba a economia global, altera o cenário benigno e inicia o segundo período. Há uma brusca interrupção do primeiro elo do dinamismo comercial —inclusive pela virtual paralisação das operações de crédito comercial— e que se transmite aos demais. Pelo lado financeiro, a elevação da aversão ao risco dos investidores para patamares inéditos provoca um episódio típico de *sudden stop* nos fluxos de capital para países em desenvolvimento, provocando desvalorizações acentuadas das taxas de câmbio. Ainda, a brusca contração da liquidez internacional faz com que os excessos especulativos no mercado internacional de *commodities* sejam corrigidos de maneira dramática, também prejudicando as receitas externas dos países especializados nestes produtos.

Ao contrário do que se poderia prever, no entanto, o que se seguiu não foi uma prolongada recessão, contração permanente do comércio internacional e duradoura “fase de seca” no ciclo de liquidez. As atuações decididamente anticíclicas das políticas monetária e fiscal especialmente nos países centrais ajudaram a amenizar e abreviar a recessão, mas não repuseram as condições anteriores. O PIB global se recuperou já a partir de meados de 2009, mas não teve fôlego para se manter; o comércio internacional retoma com menos vigor. No entanto, a manutenção das taxas de juros centrais em patamares muito próximos de zero e os cada vez mais amplos esforços de compra de ativos financeiros para injetar liquidez (*quantitative easing*) ensejaram a grande novidade, já a partir de meados de 2009: a fase ascendente do ciclo de liquidez internacional, abruptamente interrompida no último trimestre de 2008, se remonta rapidamente, assim que a aversão ao risco volta a patamares razoáveis. A “parada súbita” se converteu em uma “retomada súbita”, de maneira simultânea nas duas variáveis acompanhadas nos gráficos X.1 e X.2 —e no caso dos termos de troca brasileiros, com patamares até superiores ao período de *bonanza*.

No terceiro período, os episódios de crises (ou ameaças) que elevam a aversão ao risco e a volatilidade, bem como os patamares um pouco menores de influxos de capitais não invalidam a caracterização desta também como uma fase de excesso —e não falta— de financiamento externo. Pelo lado comercial, o menor dinamismo se explica principalmente pelo enfraquecimento da demanda americana, à qual a China reage com agressividade maior em outros mercados, se valendo de sua enorme capacidade industrial instalada. Ao mesmo tempo, os elevados preços de *commodities* se mantiveram, movidos pela ampla liquidez global e pela “financeirização” dos mercados destes produtos. Como resultado, a situação dos termos de troca para exportadores de produtos primários era, até meados de 2014, ainda muito favorável em termos históricos, mesmo que já abaixo dos picos de antes de 2008.

Estes dois ingredientes benignos do “pós-*bonanza*” (fases de alta nos ciclos de liquidez e de preços de *commodities*) se revertem de maneira acentuada em meados de 2014, inaugurando assim a fase de “dupla tempestade”, que prosseguiu nos anos de 2015 e 2016⁸. Isto decorre em parte da reversão do expansionismo monetário nos Estados Unidos, mesmo que as demais economias centrais tenham mantido ou até ampliado seus relaxamentos monetários. De maneira mais direta e decisiva

⁸ Em 2017 e 2018 tais quedas foram parcialmente revertidas; mas no momento em que se escreve esse capítulo não é possível caracterizar uma nova fase (inclusive pelas várias fontes de incerteza presentes).

parece ter atuado a desaceleração da economia chinesa, que influencia as cotações de *commodities* e concentra o grosso da retração dos influxos de capital em 2014 e 2015.

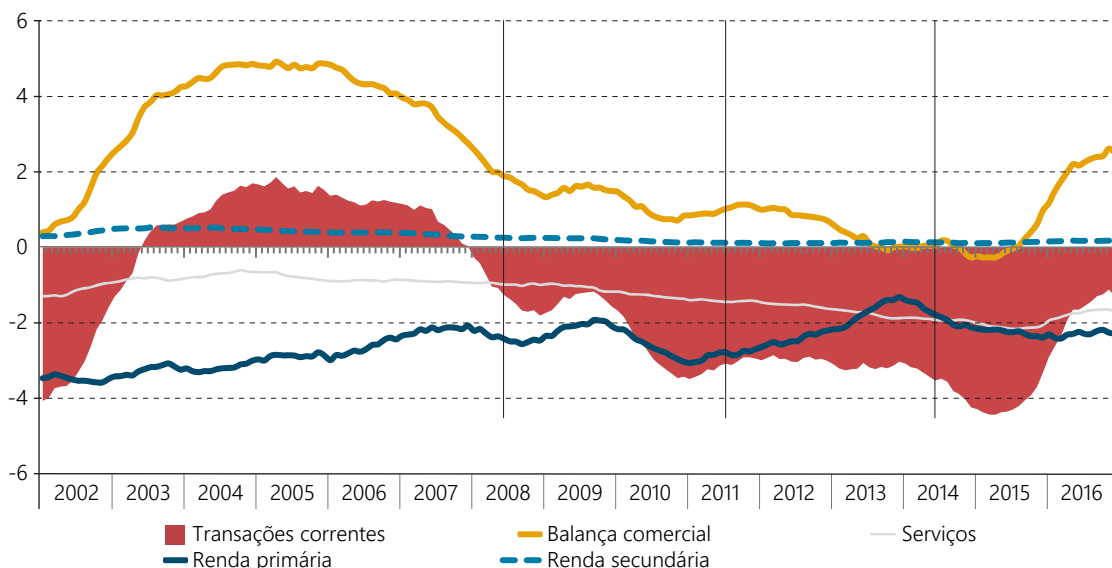
A interação da economia brasileira com este cenário pode agora ser melhor examinada.

2. O Balanço de Pagamentos em mutação

O objetivo do Balanço de Pagamentos, como qualquer instrumento contábil, é registrar e permitir a análise de determinado fenômeno econômico; no caso, todas as transações do país com o exterior. É portanto o mais óbvio termômetro para se examinar a vulnerabilidade externa. As recentes alterações na forma de apresentação destas contas, contudo, obscurecem aquilo que tradicionalmente se busca como o resultado mais importante destas trocas: a “sobra” ou “escassez” de moeda estrangeira afetando o estoque de reservas internacionais e relaxando/aguçando as restrições cambiais⁹. Porém, feitas algumas adaptações —e seguindo a divisão tradicional entre Transações Correntes e Conta Capital e Financeira— este segue sendo o ponto de partida para acompanhar a significativa mutação ocorrida na economia brasileira no período em tela.

No gráfico X.3, sempre com números mensais acumulados em 12 meses e em percentuais do PIB, as tendências principais para as Transações Correntes são apresentadas. Na tabela X.1, um detalhamento maior dos componentes —agora em valores absolutos e relativos, médios nos quatro intervalos definidos acima— completa a análise. Em geral, e com exceção importante do período final, a trajetória parece compatível e bastante relacionada com a conjuntura global. A interação entre fatores externos e internos para estes resultados vai se alterando ao longo do tempo.

Gráfico X.3
Brasil: transações correntes e principais subcontas, 2002-2016
(Acumulados em 12 meses como parcela do PIB em percentual)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

⁹ O Brasil segue desde abril de 2015 a sexta edição do Manual de Balanço de Pagamentos do FMI. Entre outras modificações (convenção de sinais; forma de contabilização de juros e lucros reinvestidos em “Rendas primárias”; mudança de princípio de classificação para o Investimento Direto), a principal novidade é que os movimentos da Conta Financeira passam a ser contabilizados de acordo com o critério da “aquisição líquida de ativos financeiros” ou “incidência líquida de passivos financeiros”. Isto significa que a antiga conta “variação de reservas”, de resultado igual e sinal oposto a “resultado do balanço”, está agora incorporada à própria Conta Financeira. Esta fica, portanto, com resultado muito próximo ao saldo em Transações Correntes (a diferença são os Erros e Omissões e a desimportante Conta Capital). Ver, sobre as mudanças, BCB (2014) e as outras notas metodológicas que se seguem.

Tabela X.1
Brasil: transações correntes e principais subcontas, médias por período, 2002-2016
(Acumulado em 12 meses, em milhões de dólares, em percentual do PIB e índices)

Transações correntes	Per. I: jan/2003-jul/2008		Per. II: ago/2008-mai/2011		Per. III: jun/2011-jul/2014		Per. IV: ago/2014-dez/2016	
	milhões de dólares	em percentual do PIB	milhões de dólares	em percentual do PIB	milhões de dólares	em percentual do PIB	milhões de dólares	em percentual do PIB
Balança comercial (FOB)	5 997	0,8	-42 991	-2,2	-77 601	-3,1	-65 949	-3,1
Exportação de bens	<u>34 388</u>	<u>4,0</u>	<u>22 464</u>	<u>1,2</u>	<u>13 866</u>	<u>0,5</u>	<u>15 900</u>	<u>0,9</u>
Importação de bens	<u>79 899</u>	8,8	<u>161 174</u>	8,7	230 731	9,2	185 870	9,1
Serviços	-7 798	-0,8	-22 244	-1,2	-41 217	-1,7	-39 479	-1,9
Transportes	-2 597	-0,3	-4 991	-0,3	-8 561	-0,3	-6 257	-0,3
Viagens internacionais	-1 010	-0,1	-7 145	-0,4	-16 305	-0,7	-13 253	-0,6
Aluguel de equipamentos	-3 728	-0,4	-10 400	-0,6	-18 184	-0,7	-21 660	-1,1
Outros, incl. arquitetura e engenharia	3 906	0,4	7 724	0,4	8 992	0,4	10 825	0,5
Renda primária	-24 120	-2,8	-46 728	-2,5	-53 310	-2,1	-45 235	-2,2
Renda de investimento direto	-10 293	-1,1	-31 322	-1,6	-32 447	-1,3	-23 803	-1,2
Renda de investimento em carteira	-12 079	-1,4	-16 697	-0,9	-21 181	-0,8	-18 389	-0,9
Renda outros investimentos (juros)	-4 618	-0,6	-4 597	-0,3	-4 759	-0,2	-6 197	-0,3
Renda de reservas	2 646	0,3	5 335	0,3	4 560	0,2	2 812	0,1
Taxa de câmbio nominal ^a	R\$ 2,41		R\$ 1,87		R\$ 2,04		R\$ 3,25	
Índice de câmbio efetivo real ^b	111,4		83,2		85,5		105,9	
Índice de termos de troca ^c	97,7		113,4		121,4		105,4	
Índice de preços de <i>commodities</i> ^d	109,9		146,6		185,4		114,4	
Crescimento do comércio global ^e	17,7%		4,2%		4,6%		-6,9%	
Crescimento do PIB doméstico ^f	4,2%		4,0%		2,4%		-2,9%	

Fonte: Banco Central do Brasil; FMI e Ipeadata. Elaboração própria.

- ^a Média das cotações mensais para o intervalo relevante.
^b Média dos índices mensais para o intervalo relevante, calculados com base no IPCA (jun/1994=100).
^c Média dos índices mensais para o intervalo relevante, calculados pela Funcex (média 2006=100).
^d Média dos índices mensais para o intervalo relevante, calculados pelo FMI (2005=100).
^e Média das taxas de expansão mensal das exportações globais para o intervalo relevante.
^f Média das taxas de expansão (contra o mesmo trimestre do ano anterior) para o intervalo relevante.

Na primeira fase (“*bonanza*”) chama a atenção o incomum usual superávit nas Transações Correntes —ainda mais em se tratando de um período de aceleração do crescimento doméstico— e que pode ser em grande parte atribuído à fase ascendente do ciclo de *commodities* e ao dinamismo do comércio global. Na segunda (“parada e retomada súbitas”), a deterioração já iniciada antes da crise se acentua e só é brevemente interrompida pelos efeitos da recessão doméstica (em 2009). No terceiro período (2011-14), o destaque é para a estabilidade do déficit em Conta Corrente —preocupantes mais de 3% do PIB— que teria sido maior se as Rendas Primárias não tivessem sido infladas por uma queda acentuada na remessa de lucros de investimento direto, na modalidade “lucros reinvestidos”. Já no período final aprofunda-se o déficit por todas as principais contas, antes do forte ajuste desde 2015 —que levaria essa grande conta ao quase equilíbrio ao fim de 2017.

Novamente, não cabe aqui um exame pormenorizado de todos os determinantes destes movimentos. Alguns traços gerais, no entanto, precisam ser apontados.

Destacando sempre a conta mais volumosa e mais oscilante (a Balança Comercial), em paralelo à tendência de ampliação estrutural da parcela de exportações e importações no PIB, é bastante claro que os fatores conjunturais sintetizados na parte inferior da tabela X.1 exercem aqui sua maior influência. Sobre alguns destes fatores —o ritmo de atividade doméstico, a posição da taxa de câmbio—, o país tem controle no curto prazo, enquanto que sobre outros —notadamente o dinamismo das trocas internacionais e os preços— a posição é apenas a de vítima (ou beneficiário, dependendo do momento). São todos eles, em complexa interação, que ajudam a entender a piora acentuada do saldo comercial depois de 2008 (que se dá mais pela diminuição relativa das vendas do que pela ampliação da parcela comprada do exterior), e também a excepcionalidade do intervalo 2003-2008, no que se refere às receitas. O contraste com o tímido superávit comercial do terceiro e principalmente do quarto períodos, já com uma situação cambial muito mais competitiva, sugere, no entanto, que o câmbio pode ter sua importância relativizada por outros fatores conjunturais, notadamente as cotações internacionais de *commodities*.

Neste sentido, é uma mudança mais permanente o fator a destacar aqui, e que é marca do setor externo entre 2003 e 2016, nos governos Lula e Dilma. Não mostrada nas oscilações retratadas na tabela X.1, a deterioração qualitativa do intercâmbio comercial é intensa: o saldo dos produtos típicos da indústria de transformação, que foi positivo em quase US\$ 15 bilhões no primeiro semestre de 2005, fechava a primeira metade de 2014 com déficit de US\$ 35 bilhões, voltando quase ao equilíbrio no primeiro semestre de 2017 e ampliando novamente o saldo negativo (US\$ 9,4 bilhões) em 2018. A trajetória é ainda pior quanto mais alto o conteúdo tecnológico dos bens transacionados¹⁰. Tomando as exportações por fator agregado, a participação dos “básicos” retornava ao fim de 2011 —e de lá não saíria— ao mesmo patamar de 1978 (em torno de 50%), e a parcela dos “manufaturados” (36%) segue desde o início da década no menor nível em 35 anos¹¹. O resultado é uma sensibilidade inédita na história recente do saldo comercial brasileiro em relação aos preços de *commodities*.

Das outras grandes contas, importa anotar uma tendência longa, que passa pelos quatro períodos, de deterioração do resultado em Serviços (fruto da ampliação do déficit em Viagens e Aluguel de Equipamentos) e uma melhora nas Rendas Primárias, ambos com causas mais domésticas. Enquanto o primeiro movimento é sinal estrutural (e portanto menos sensível às oscilações de câmbio e renda interna) de internacionalização da estrutura produtiva doméstica e dos padrões de consumo, o segundo depende de fatores conjunturais, notadamente a taxa de câmbio, que influencia o valor em moeda estrangeira das rendas de investimentos realizados no Brasil.

Em suma, a Conta Corrente brasileira em geral parece responder mais aos determinantes externos —preços e dinamismo do comércio global— sintetizados nos quatro períodos distintos do que aos principais fatores domésticos conjunturais (câmbio e nível de atividade). Isso não é propriamente uma novidade, e acaba sendo reforçado pelo movimento mais estrutural identificado

¹⁰ Ver IEDI (2018).

¹¹ Os dados são da Secex, disponíveis em <http://www.desenvolvimento.gov.br/>.

ao longo destes vários anos: a re-especialização da pauta exportadora em produtos primários, além da ampliação do conteúdo importado (de bens e serviços) na produção e no consumo internos. A grande exceção —a forte melhora na Conta Corrente em meio à “dupla tempestade” externa— se explica pela violência do choque ortodoxo aplicado no Brasil em 2015, que provocou depreciação cambial e queda da atividade e da renda, fortes e simultâneas.

Esse retrato, até aqui, é compatível com a descrição tradicional da vulnerabilidade externa, particularmente para países latino-americanos, que já experimentaram vários ciclos de crescimento, deterioração em Conta Corrente e crise cambial provocada pela “escassez de divisas”. Este terceiro ingrediente é o que não apareceu neste último ciclo. Ou seja, para caracterizar a “nova realidade” do setor externo brasileiro (Biancarelli, 2012; Biancarelli, Rosa e Vergnhanini, 2018), não basta verificar a presença e a evolução do déficit corrente, é preciso entender como ele foi financiado.

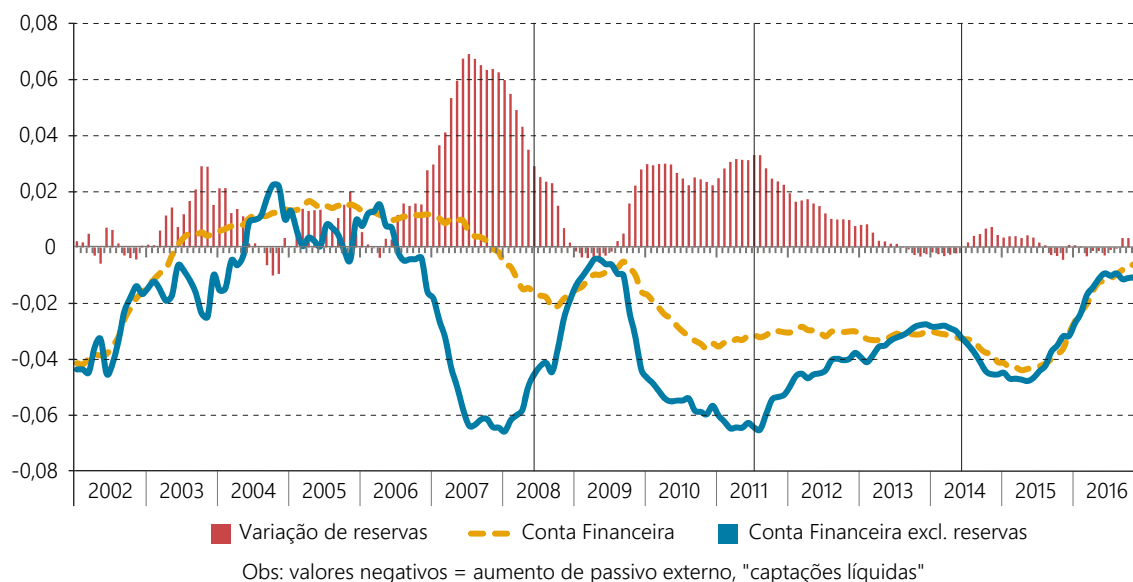
Como esclarecido na nota de rodapé 8, na nova contabilidade, o resultado da Conta Financeira embute a variação de reservas, perdendo portanto o caráter de mensuração de todo o “financiamento externo” obtido pelo país (o que, confrontado com o resultado das Transações Correntes, exprime a disponibilidade total de divisas). Por conta disso, o gráfico X.4 faz adaptações na forma de apresentação, de modo a exibir aquele conceito tradicional. E, neste plano geral, novamente a vinculação com a conjuntura global (especificamente o ciclo de liquidez, gráfico X.2) é muito marcada na maior parte dos períodos. No gráfico X.5, a composição dos influxos de capital (agora em seu conceito bruto, mensurando apenas o movimento de não residentes) é detalhada de acordo com as principais subcontas.

Nota-se que, no primeiro período, o país aproveitou a fase ascendente do ciclo de liquidez —combinada com os superávits em Conta Corrente— para, em primeiro lugar, saldar (sem renovação) compromissos na categoria “Outros investimentos”. O desendividamento externo (que envolveu também a liquidação dos empréstimos com o FMI que vinham do governo anterior) mantém o saldo da Conta Financeira e o próprio total dos influxos em baixos patamares. Mas é seguido, principalmente a partir de 2006, por forte ascensão dos totais absorvidos, nas três principais categorias, levando os totais líquidos a patamares recordes em 2007. O resultado (dada a ainda favorável posição em Conta Corrente, que passa para o negativo ao final daquele ano) é um expressivo movimento de acumulação de reservas.

A crise internacional reverte completamente esse quadro, mesmo antes do seu ápice no fim de 2008: o total líquido de financiamento se reduz quase a zero (o que leva o país a perder reservas por alguns meses) e os influxos saem de um pico de 10% do PIB para cerca de 2%, sendo quase a totalidade desse montante em Investimento Direto. Mas como esse segundo período não é apenas de “parada súbita”, a retomada também é muito rápida pelos fatores já comentados, alcançando patamares líquidos e brutos próximos de antes da crise, novamente puxados pelos fluxos de carteira e (menos) de outros investimentos.

O terceiro período pode ser entendido como uma redução controlada (e desejada) na entrada de recursos financeiros. A partir de junho de 2011, a captação líquida (gráfico X.4) se contrai em 60% do total anterior, e pelos *inflows* a retração é de 40%. A já vista amenização no ciclo de liquidez global nesta fase “pós-bonanza” influi nesta redução, mas o fator principal são as medidas —a expressiva queda no diferencial de juros até o primeiro trimestre de 2013 e a imposição gradativa de controles de capital— para desincentivar a captação destes recursos. Afinal de contas, eles em muito superavam as “necessidades” ditadas pela Conta Corrente e resultavam em importante, porém custosa, acumulação de reservas —no auge, nos 12 meses encerrados em agosto de 2011, o país acumulou US\$ 82 bilhões.

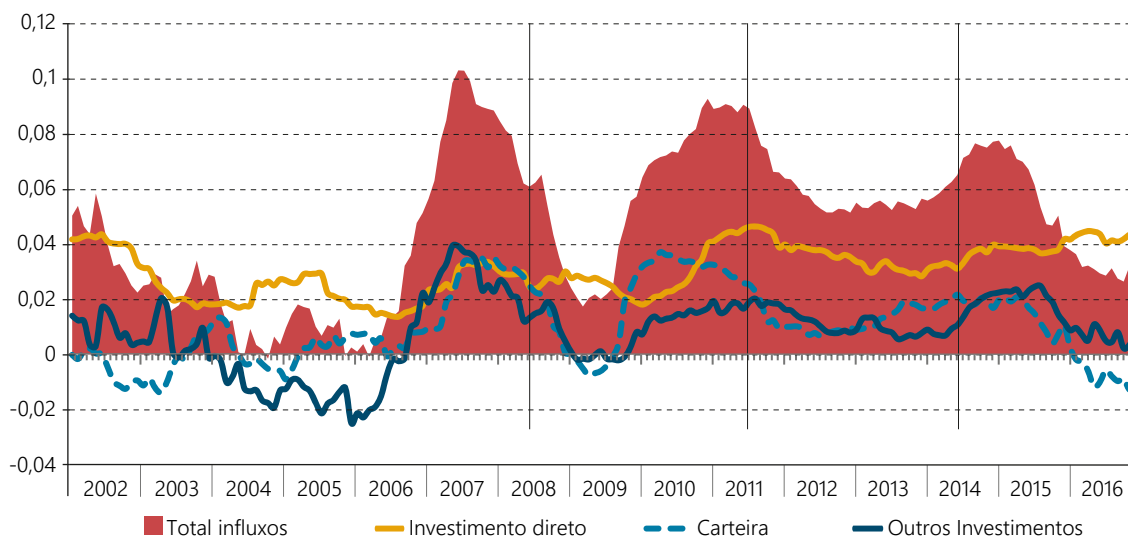
Gráfico X.4
Brasil: conta financeira, total e itens selecionados, 2002-2016
(Acumulados em 12 meses como parcela do PIB em percentual)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Tais medidas tiveram ainda efeito positivo na composição do financiamento. Como se vê no gráfico X.5, as modalidades "outros investimentos" e "investimento de carteira" sentiram rápida e intensamente a menor atratividade dos ativos brasileiros. Já a partir do segundo trimestre de 2013, a despeito dos montantes totais de influxos permanecerem estáveis, sua composição muda novamente, e a melhora antes verificada vai sendo revertida. Ganham importância os títulos no mercado doméstico, atraídos pela reabertura do diferencial de juros, pela reversão dos controles e pela manutenção da ampla liquidez global.

Gráfico X.5
Brasil: fluxos financeiros de não residentes (inflows), total e principais subcontas, 2002-2016
(Acumulados em 12 meses como parcela do PIB em percentual)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Porém, é só no ano de 2014 que se pode falar em uma quarta fase, marcada não apenas por esta piora qualitativa na composição —agora com crescimento dos empréstimos e títulos no exterior, outros passivos e mesmo ações—, mas pela resultante elevação do montante total atraído. Se observa forte aumento na captação líquida (US\$ 40 bi ou 60%) e nos *inflows* (US\$ 54 bi ou 40%) em meio ao “mergulho” no déficit em Conta Corrente e à “tempestade” no ciclo de liquidez global. De maneira surpreendente, dado esse cenário global, o ano de 2014 se encerra com ganho líquido nas reservas internacionais (US\$ 10 bilhões), ao contrário da perda de 2013 e do equilíbrio em 2015.

Em outras palavras, este quarto período é de aumento necessário na captação externa, sugerindo que a maior capacidade de convivência com déficits correntes, mesmo em conjunturas internacionais ruins, se verificou. Os instrumentos para tal atração, e em consequência a composição dos fluxos, são pouco virtuosos. Porém, o ponto a enfatizar novamente é a ausência de restrição externa nesse sentido mais objetivo e imediato —a falta de dólares para fechar o Balanço de Pagamentos— na antevéspera da maior recessão da história brasileira. É aqui, principalmente, que se vê a “nova realidade”. Uma vez implementada a forte guinada na condução macroeconômica e acompanhando a reversão do déficit em Conta Corrente a partir de 2015, a Conta Financeira brasileira também se retrai, e o Brasil parece se colar novamente na reversão do ciclo de liquidez global.

Tudo isso considerado, a conclusão parcial é a de que, a despeito de um ambiente global progressivamente adverso, o Brasil conseguiu atrair o financiamento necessário —e, quando possível, selecionar os montantes e tipos mais desejáveis. Portanto, não se enxerga na dificuldade de financiamento externo uma razão objetiva para a crise que se aprofunda em 2015, nem para o tipo de ajuste contracionista feito naquele momento. Mais importante para os objetivos deste capítulo, a vulnerabilidade externa se apresenta de fato em nova roupagem em um momento crítico, interno e externo. Parte importante da explicação tem relação com os estoques.

3. Estoques, “desdolarização” e dívida externa

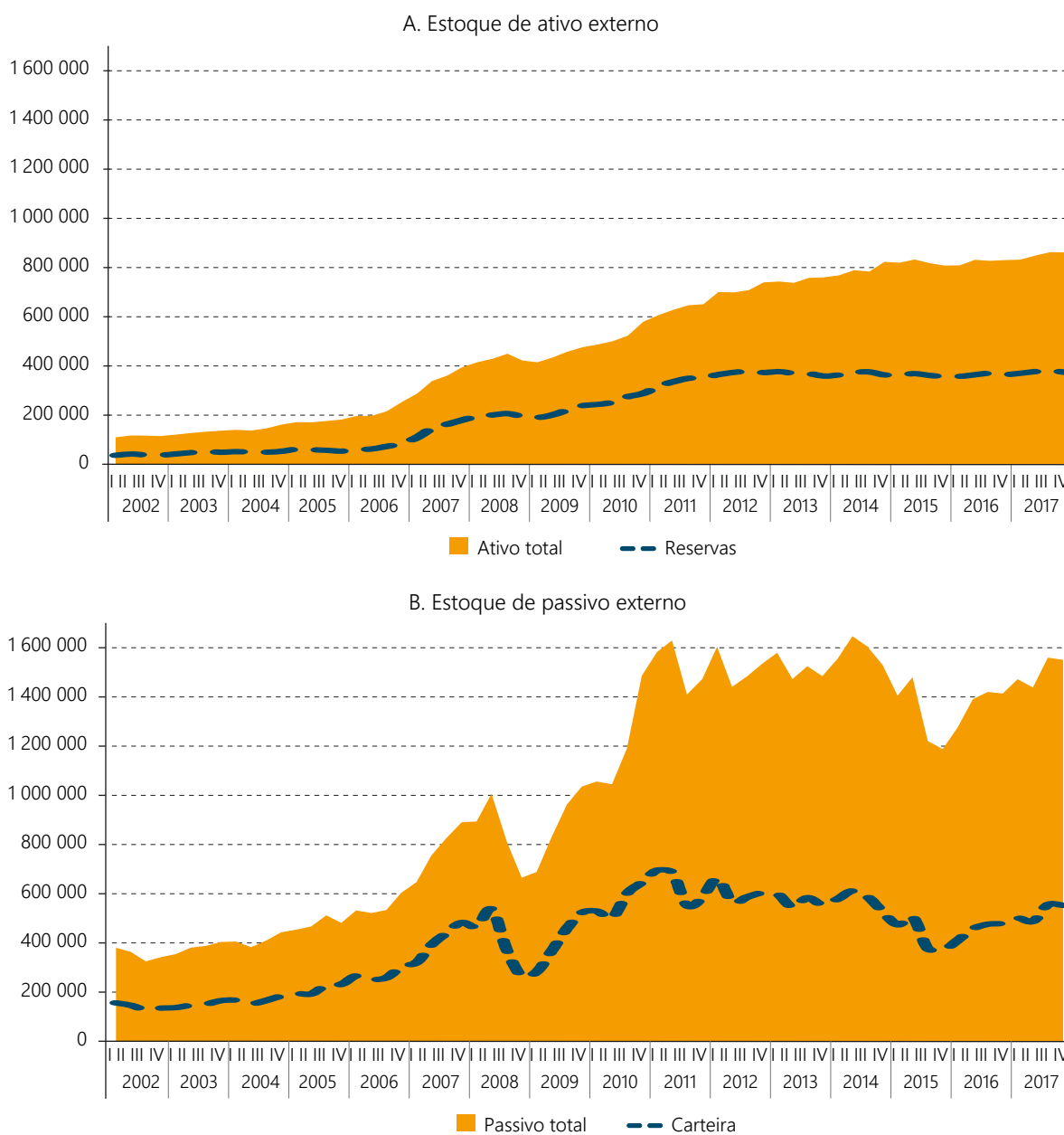
Se um país registra sucessivos déficits correntes, mas não vê problemas para financiá-los, a discussão sobre a vulnerabilidade desloca-se dos fluxos para os estoques: sob qual forma os compromissos externos —que necessariamente se acumulam toda vez que um resultado negativo é financiado— estão sendo assumidos? Na resposta a essa pergunta reside a outra dimensão da “nova realidade” do setor externo brasileiro aqui apresentada, provavelmente a que sofre as mudanças mais importantes.

No gráfico X.6, observa-se a evolução dos dois conjuntos de estoques, agora mostrados em valores absolutos: o ativo externo brasileiro passou de aproximadamente US\$ 110 bilhões início de 2002 para US\$ 860 bilhões quinze anos depois —sendo que a maior parte é composta por reservas (43% do total). O valor dos passivos foi sempre superior, saindo de US\$ 380 bilhões para US\$ 1,5 trilhão— o que significa que a Posição Internacional de Investimento foi negativa durante todo o intervalo. Mais do que isso, o passivo somente na forma de investimentos de carteira esteve acima das reservas internacionais, levando vários autores a enxergar aí uma fonte de enorme vulnerabilidade externa (por exemplo, Gonçalves, 2012). Porém, cabe observar que a Posição Internacional de Investimento (PII) cresce significativamente até 2011 (quando atinge o valor recorde de US\$ 1 trilhão ao final do segundo trimestre), oscilando desde então com a continuidade do crescimento dos ativos e a estabilidade, com posterior queda, dos passivos. Ao final de 2015, este indicador estava em US\$ -380 bilhões, o menor valor desde o segundo trimestre de 2009, e fecha 2017 em US\$ -690 bilhões.

Está-se, aqui sim, diante de importante novidade: ao longo dos cinco anos em que, por exemplo, durou o governo Dilma Rousseff (2011-15), o déficit corrente acumulado do Brasil foi de aproximadamente US\$ 390 bilhões, e no entanto o montante de compromissos externos do país no período se reduziu em exatos US\$ 300 bilhões. Do ponto de vista líquido (PII), a melhora foi de expressivos US\$ 525 bilhões. Uma análise mais detida para a composição destes passivos (gráfico X.7) ajuda a iluminar esse resultado paradoxal. Ao lado da forte expansão dos investimentos estrangeiros

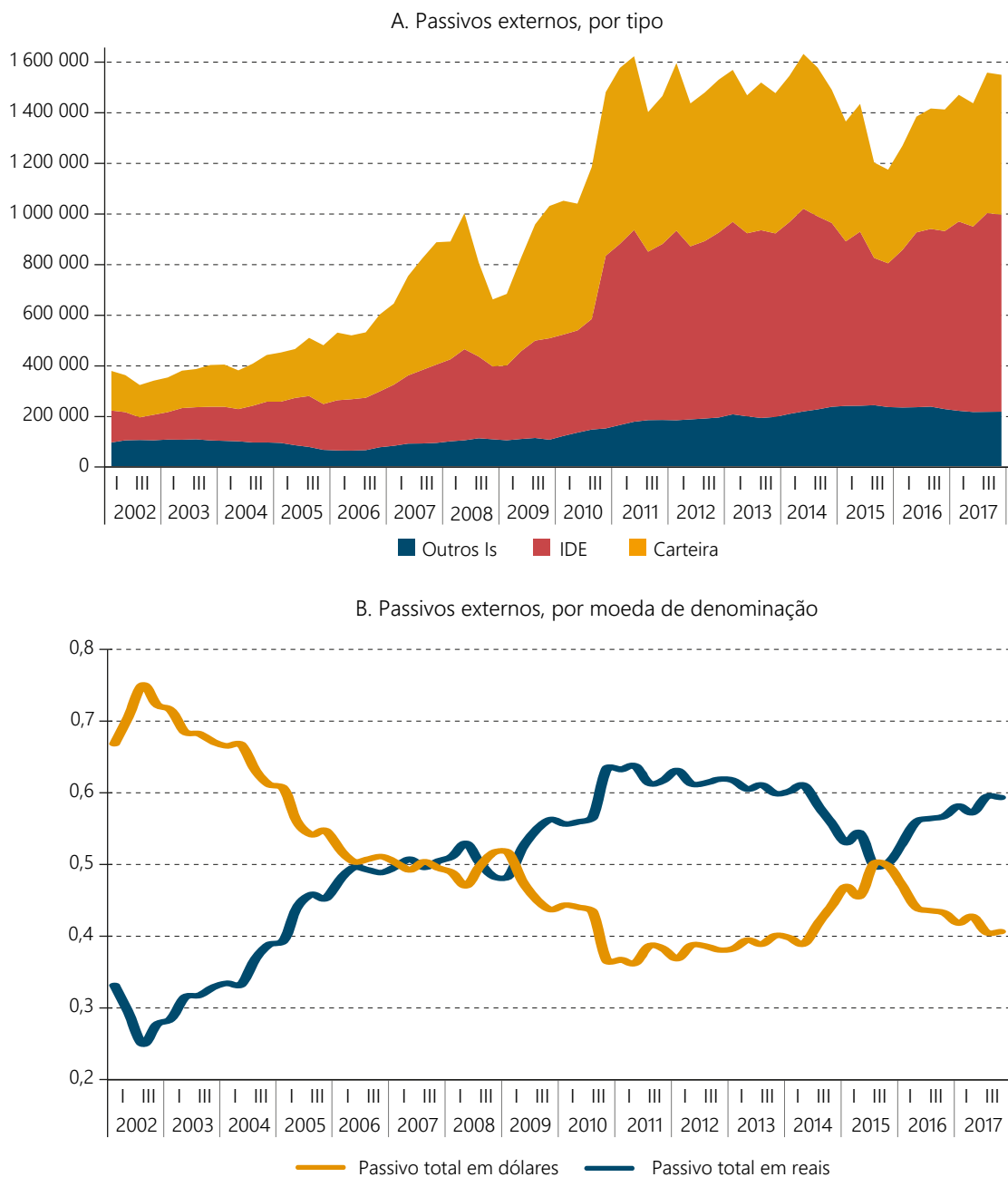
diretos, o destaque é para o crescimento dos passivos de carteira, que ganham peso relativo. Mais importante, ditam o movimento do passivo total, especialmente a partir de 2011. Se, em 2011, os compromissos nesta modalidade totalizavam cerca de US\$ 650 bilhões (44% do total), no final de 2015, o valor havia caído quase pela metade, e sua participação para 31%, com um ponto de inflexão do movimento na metade de 2014. Nos dois anos posteriores, voltam a crescer em termos absolutos e relativos (respectivamente US\$ 550 bilhões e 36%).

Gráfico X.6
Brasil: estoques de ativos e passivos externos, 2002-2017
(Em bilhões de dólares)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Gráfico X.7
Brasil: passivos externos, por tipo e moeda de denominação, 2002-2017
(Em bilhões de dólares)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

A chave para a compreensão de tal trajetória está na mudança de local de negociação destes instrumentos, com aumento expressivo das ações e títulos de renda fixa no mercado doméstico. Somando-se estes passivos à parte do IDE relativa à participação no capital, tem-se o total de compromissos denominados em moeda nacional¹²—cuja contraposição ao passivo dolarizado está representada na figura direita do gráfico X.7. Com tal “desdolarização” parcial, a desvalorização

¹² Considera-se, por simplificação, que todo o estoque de “Outros investimentos” e todos os “empréstimos intercompanhia” estão denominados em moeda estrangeira.

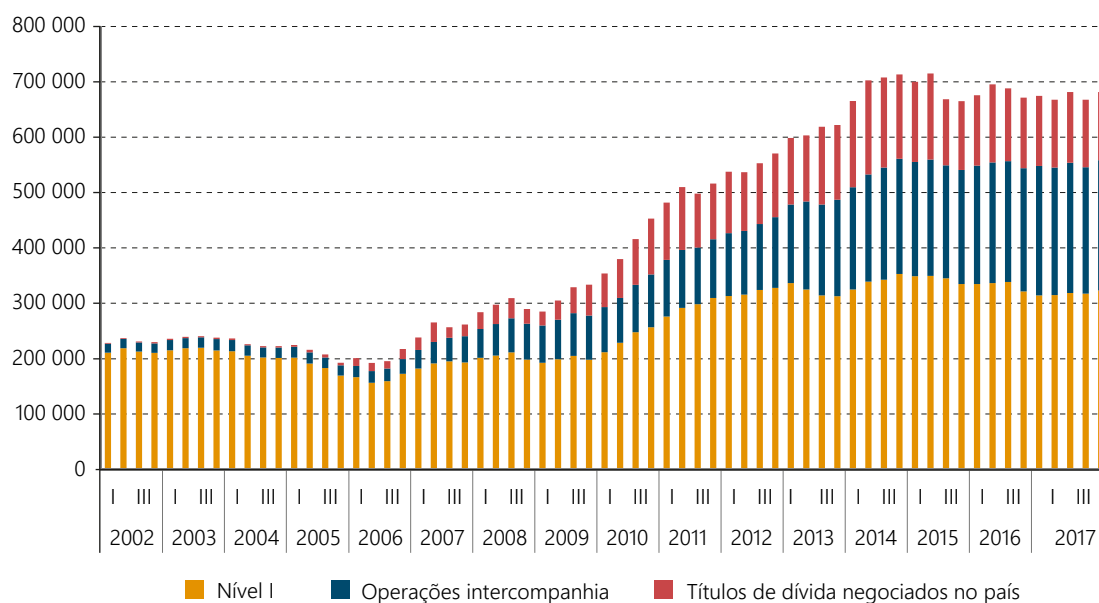
cambial acelerada, a partir de meados de 2014, contribuiu para melhorar a posição externa do país, ao contrário do que tradicionalmente ocorre. Como parte importante destes compromissos são marcados a valores de mercado, a queda nas cotações de títulos e ações também contribuiu para esta melhora patrimonial. O resultado disso —detalhado empiricamente por Rosa (2016)— é que a movimentação no estoque de passivo externo da economia brasileira, e portanto de sua Posição Internacional de Investimento, descola-se completamente dos fluxos registrados no Balanço de Pagamentos¹³.

Tendo esta mudança fundamental e positiva como pano de fundo, a tendência recente de elevação do endividamento externo brasileiro pode ser melhor avaliada. A dívida externa bancária (na forma de “outros investimentos”) perdeu participação relativa na composição do passivo total na última década, mas se elevou recentemente: dos mais de 30%, em 2002, cai para a 10%, em 2011, e volta a crescer para 20%, em 2015, e 14%, em 2017. Seu crescimento absoluto desde 2011 é significativo (32%), mas, como visto, tem pouco peso na movimentação geral do estoque.

Porém, nem só de créditos bancários é composto o endividamento externo. Segundo Banco Central do Brasil (2015), o conceito de dívida externa pode ser subdividido em três níveis: 1) “tradicional” (discutida até aqui); 2) esta acrescida das operações intercompanhia; e 3) acrescida também dos títulos de renda fixa, inclusive aqueles liquidados em real, em posse de não residentes. É nestes dois outros níveis que se concentra a expansão dos compromissos externos (gráfico X.8), com características que amenizam os riscos tradicionalmente associados ao excesso de endividamento.

Sobre a dívida externa bruta “tradicional” (nível 1), além do crescimento até 2015 já comentado, outros movimentos merecem destaque. Em termos de maturidade, a participação de compromissos de curto prazo é inferior a 20% do total nos últimos anos, tendo chegado a 10% em 2012 e encerrando 2017 em 16%. Com relação à composição, a dívida externa privada, que chegou a ser menos de 40% do total no começo da década passada, vem se mantendo próxima a 60% desde 2010. Na análise por setor devedor, os bancos lideram, estando sempre acima de 40% desde o início da década.

Gráfico X.8
Endividamento externo total e por nível, 2002-2017
(Em milhões de dólares)



Fonte: Banco Central do Brasil, Séries Temporais, Tabelas Especiais. Elaboração própria.

¹³ Ver também, a respeito, Biancarelli (2012); Noije (2014) e Lara (2014).

O crescimento do endividamento privado é ainda mais acentuado se considerado o nível 2 (que incorpora as operações intercompanhia). Estas saíram da casa dos US\$ 20 bilhões, no início de 2002, para mais de US\$ 230 bilhões no último registro. Como consequência, a dívida externa no nível 2, que chegou a ser inferior aos US\$ 200 bilhões em 2006, em 2017 fecha acima dos US\$ 560 bilhões. A composição das operações intercompanhia em termos de prazo e unidade de denominação, no entanto, se revela favorável: uma diminuta participação de compromissos curtos (pouco menos de 5% nos últimos três anos, mas praticamente nula entre 2012 e 14, enquanto durou a taxa regulatória sobre esses fluxos) e cerca de 50% denominada em mercadorias, 10% na moeda doméstica e 30% em dólar. Isto se traduz em uma exigibilidade bastante reduzida, como destacado pelo BCB (2015).

Quanto ao terceiro nível (que considera também os investimentos de não residentes em títulos de renda fixa no país), repete-se o mesmo padrão: forte crescimento, mas com perfil por natureza menos arriscado. O estoque dessa modalidade disparou entre 2005 e o segundo trimestre de 2014, passando de menos de US\$ 5 bilhões para quase US\$ 170 bilhões. Reduziu-se posteriormente, encerrando o quarto trimestre de 2017 em torno dos US\$ 120 bilhões, fruto da desvalorização cambial e do efeito que provoca nos passivos externos de carteira negociados no país.

Desse modo, a dívida externa total somando-se também o nível 3 (gráfico X.7), elevou-se em mais de US\$ 500 bilhões entre o início de 2006 e o final de 2014, caindo para cerca de 670 bilhões ao fim do período analisado —o que de fato é um patamar alarmante: quase 40% do PIB, aproximadamente o dobro das reservas internacionais e quase 80% do valor total dos ativos externos. Porém, é preciso atentar para o novo perfil deste endividamento: metade do estoque é de compromissos entre as empresas e/ou denominadas em mercadorias e moeda nacional. Exigibilidades e ameaças à solvência soberana são muito menores do que no passado.

Esta situação melhor, contudo, não significa que outros custos ou riscos associados sejam desimportantes. Um destes custos, mesmo que não envolva diretamente a moeda estrangeira, se manifestou de forma clara nos anos finais do governo Dilma. Com o objetivo de conter as pressões por desvalorização da moeda nacional, mas também atendendo à demanda por *hedge* dos agentes privados endividados externamente, o Banco Central do Brasil assumiu uma postura bastante agressiva nos mercados de *swap* cambial, a partir de 2013. Sua posição líquida salta do equilíbrio em que se encontrava até maio daquele ano, para mais de US\$ 100 bilhões nos meses finais de 2014, patamar em que permanecia até o primeiro trimestre de 2016. Esse valor corresponde a quase 15% da dívida externa total no período, e a cerca de metade da dívida “tradicional” sob responsabilidade do setor privado naquele momento. Os custos da desvalorização cambial estavam novamente sendo transferidos para o setor público, em mecanismo em alguns aspectos similar à “estatização da dívida” verificada no final dos anos 1970.

O auge da posição vendida do BC (US\$ 113,5 bilhões) se dá no primeiro trimestre de 2015, justamente quando a taxa de câmbio nominal vai iniciar sua escalada do patamar de R\$2,50/US\$ para R\$ 4,00/US\$, acarretando enorme despesa, de cerca de R\$ 90 bilhões (ou 1,5% do PIB) no ano fechado de 2015¹⁴. Computada como pagamento de juros nas estatísticas fiscais, esta despesa contribui para o déficit nominal recorde daquele ano e para o forte crescimento da dívida pública —movimento e custos que, com a apreciação da moeda nacional vivida a partir de 2016, são em grande parte revertidos. Mas, voltando ao aspecto principal para o presente capítulo, tratou-se de desembolso em moeda nacional, sem impacto na disponibilidade de divisas do país ou nos compromissos externos assumidos pelo setor público.

C. Outras formas de vulnerabilidade

O exemplo citado acima é elucidativo do que nesta seção se tenta, de maneira menos precisa, mostrar: as formas indiretas de manifestação da vulnerabilidade externa. O significativo custo

¹⁴ Informações das Notas para a Imprensa (Mercado Aberto e Política Fiscal) do Banco Central do Brasil.

fiscal das operações de *swap* chama a atenção para a influência do setor externo sobre a política macroeconômica, primeira das três dimensões aqui listadas. Trata-se da verificação prática da “assimetria macroeconômica” definida por Prates (2005) e comentada na seção A.

Ainda no plano da política fiscal, a maior fonte de influência sobre o seu exercício, nos últimos anos, foram as agências de avaliação de risco, cujas sinalizações sobre o futuro dos *ratings* da dívida soberana em moeda estrangeira atuaram como balizadores quase exclusivos. A ameaça de perda do *investment grade* foi usada como instrumento de pressão desde 2014, serviu como justificativa para a guinada ortodoxa em 2015 e, mesmo com esta sendo implementada, veio no fim daquele mesmo ano. A argumentação das agências sempre enfatizava os rumos da dívida pública interna, mesmo que a avaliação seja, rigorosamente, sobre a capacidade de pagamento da dívida externa pública —cuja situação seguiu sendo confortável como visto na seção B.3.

Em relação à política monetária, a constatação óbvia (inclusive para autores como Rey, 2013) é a de que a adoção do câmbio flutuante não “liberta” a fixação dos juros das influências externas: o caráter menos líquido das moedas periféricas no plano internacional obriga o pagamento de um prêmio sobre as taxas de juros centrais (De Conti, 2011). Por fim, a política cambial —e especialmente no Brasil dados os contornos institucionais do mercado de moeda estrangeira— é o exemplo mais explícito desta vulnerabilidade que não se manifesta no Balanço de Pagamentos. Como proposto em De Conti, Biancarelli e Rossi (2013) e também detalhado no capítulo VIII (Mello, De Conti e Rossi) deste livro, o real é uma das moedas mais demandadas para os movimentos de *carry trade* internacional —e por esta via está totalmente atrelada ao ciclo de liquidez internacional e ao diferencial de juros— mesmo que as formas de transmissão desta influência não passem pelo Balanço de Pagamentos.

Mas além da macroeconomia, o cenário global influencia —de forma positiva e negativa— a economia brasileira por pelo menos mais duas vias, tratadas a seguir.

1. Um ciclo produtivo global

Uma segunda frente de manifestação indireta da vulnerabilidade, que se acentua no período recente, tem relação com a estrutura produtiva e sua dinâmica. Algumas análises sobre o tema costumam partir de dois pressupostos, distintos, que condicionam a análise e conclusões. Por um lado, há um mantra no raciocínio liberal acerca do fechamento comercial do país, que enfraqueceria as influências da economia internacional sobre a atividade doméstica. De outro, há uma aproximação da realidade brasileira à dos seus vizinhos sul-americanos, muito mais dependentes —em termos de emprego, nível de atividade e receitas fiscais— da produção de poucas *commodities*.

Tanto o peso relativamente baixo do comércio exterior no PIB quanto as tendências de re-primarização estrutural são fatos indisputáveis. Porém, por caminhos distintos, estas duas perspectivas minimizam três aspectos: i) a ainda relevante diversificação estrutural do país, que dá à indústria um papel chave na determinação do ritmo de atividade; ii) as mudanças ocorridas na dinâmica da produção e consumo industrial, especialmente desde a recuperação pós-crise de 2008, marcadas por uma “internacionalização assimétrica”; e iii) o peso que têm as empresas multinacionais no controle das decisões de produção e investimento, em um contexto de produção global integrada e hierarquizada.

As considerações de Sarti e Hiratuka (2016 e 2018) são fundamentais para entender esse segundo ponto, fundamental. Sem entrar no debate sobre a “desindustrialização” e seus significados, é patente uma discrepância entre o comportamento das importações, notadamente industriais, e as demais categorias de demanda, especialmente depois da crise de 2008-2009. Mais do que isso, há um descolamento mais permanente entre consumo aparente e produção doméstica, especialmente em bens intermediários, sugerindo um processo de desadensamento de cadeias produtivas. Na perspectiva dos autores, ao contrário de fechamento comercial, há na verdade um aprofundamento da integração assimétrica da economia brasileira, com forte ampliação das importações disputando

o mercado doméstico, mas acesso decrescente e cada vez mais difícil das exportações industriais brasileiras ao mercado externo. Externalizou-se ainda mais o mercado interno, e o país se integra predominantemente como comprador nas cadeias globais de produção.

No ambiente internacional pós-crise de 2008, a indústria brasileira perde dinamismo e não se recuperou mais, mesmo com uma ampla e custosa política de apoio. Como o núcleo da estrutura industrial é comandada pelas multinacionais —e isso se acentua com a forte entrada e diversificação setorial do IDE nos últimos anos— as decisões de produção e investimento ganham autonomia em relação às condições de custo e demanda domésticas, e respondem mais às estratégias globais. Estas estiveram, desde o início da década, fortemente influenciadas pela capacidade produtiva instalada e não utilizada, notadamente no país que comanda a produção global de manufaturados. Em outras palavras, a ideia aqui é a de que uma “arbitragem de capacidades ociosas” foi o principal determinante de um ciclo produtivo global que, de maneira mais intensa do que antes da crise de 2008, concentrou a produção na fábrica asiática —tema também de preocupação do capítulo III (Rugitsky).

Este efeito sobre a economia brasileira, repita-se, tem características peculiares: não se mede apenas pelos dados da balança comercial, independe do setor exportador ter pequeno peso na atividade doméstica, e tem relação distante com as taxas de câmbio vigentes em cada momento. Seu caráter é estrutural, mas parece fundamental para entender um dos grandes paradoxos do governo Dilma, que é a falta de resposta da produção e do investimento domésticos às políticas “de oferta” que se implementou: queda nas taxas de juros, desvalorização e controle do câmbio, barateamento dos preços de energia e desonerações tributárias.

2. As finanças domésticas e o ciclo de liquidez

Como discutido conceitualmente na seção A e ilustrado na seção B.1, a liquidez internacional, especialmente os fluxos de capital para as economias emergentes, assumem um comportamento cíclico acentuado na configuração atual das finanças globais. Esta perspectiva, nos últimos anos, deixa de ser importante apenas para abordagens críticas e vem se consolidando também no chamado *mainstream* internacional, tendo no trabalho de Rey (2013) uma referência fundamental. Esta autora postula a existência de um “ciclo financeiro global”, comandado pela política monetária dos países centrais e pelo grau de aversão ao risco, e que implica em movimentos simultâneos não apenas nos fluxos de capital, mas também nos mercados domésticos de crédito, particularmente de emergentes.

A relação entre as duas dimensões (externa e interna) do ciclo de liquidez encontra na dinâmica do mercado de capitais uma expressão nítida. Ao longo da presente década, a participação dos investidores estrangeiros nas negociações de ações subiu do patamar de 30 a 35% para cerca de metade do giro total. A euforia vivida pelo segmento primário da Bovespa até 2007 foi paralisada com a crise de 2008, retomada com muita força em 2010 (puxada pela capitalização da Petrobras) e minguou desde 2011, com um ainda tímido renascimento a partir de 2016. Se no auge anterior as possibilidades de captação de recursos para financiamento, por esta via, já pareciam muito dependentes do ciclo de liquidez internacional (Biancareli, 2007), este problema só se acentuou no período recente (Wolf; Oliveira; Palludeto, 2018).

Sobre o mercado de crédito, a influência do ciclo internacional tem sido discutida pela literatura internacional por meio de dois canais. O primeiro seria direto, e autores ligados ao *Bank for International Settlements* (a partir de Borio e outros, 2011) vêm alertando para seus riscos. Trata-se da simples ampliação dos empréstimos bancários e emissões de títulos em moeda estrangeira no período pós-crise. A novidade seria o uso crescente de subsidiárias *offshore* (muitas vezes meros escritórios de representação) de corporações domésticas para captação no mercado internacional, e posterior repasse na forma de empréstimos intercompanhia para a unidade local (McCauley e outros, 2015; Avdjiev e outros, 2014).

Um segundo canal seria indireto e é apresentado formalmente por Bruno e Shin (2014a). Bancos de atuação global aproveitariam as condições favoráveis para acessar as fontes de *funding* no

atacado, emprestariam para bancos domésticos que, por sua vez, forneceriam o crédito em dólares para as companhias locais. Há aqui um repassador local do crédito externo, em esquema similar àquele muito utilizado no Brasil nos anos 1970, e que transfere o risco cambial para os tomadores finais do crédito.

Há evidências de que estes dois canais tenham operado de maneira importante no Brasil. Em relação ao direto, além do crescimento dos empréstimos bancários, o “nível 2” de endividamento externo também se elevou significativamente, com forte crescimento do “investimento reverso” (empréstimos intercompanhia de filiais no exterior a matrizes no Brasil). Já sobre o canal indireto, a maior evidência está no fato de que, setorialmente, são os bancos os maiores tomadores de dívida externa e, na outra ponta, também os maiores credores.

Isto, apesar de todas as qualificações acerca do menor potencial de risco cambial soberano, fragiliza os tomadores. Com o elevado estoque de dívidas denominadas em moeda estrangeira, a desvalorização cambial (já no período 2011-2014, e mais ainda em 2015) foi um dos fatores responsáveis pelo aumento das despesas de empresas não financeiras no período, com impactos negativos sobre a rentabilidade. Desta maneira, mesmo não havendo “escassez de dólares”, o tamanho e o serviço da dívida externa impactam negativamente as decisões de investimento e produção e se somam às influências negativas discutidas na subseção anterior.

Haveria ainda um terceiro canal de influência sobre o crédito —e os compromissos financeiros em geral—, ainda mais. Seria o “canal dos colaterais” ou, na expressão de Bruno e Shin (2014b), o canal da “assunção de riscos”. Em fases de alta propensão ao risco e elevada liquidez global, aumenta a alavancagem dos agentes financeiros mundo afora, mesmo aqueles que não estão diretamente envolvidos com operações financeiras transfronteiras ou com risco cambial. Isto porque, conforme também comentado por Rey (2013) e constatado empiricamente por Miranda-Agripino e Rey (2015), uma vasta gama de preços de ativos de risco também está relacionada com o ciclo financeiro global. Moedas, ações, *commodities*, imóveis, oscilam em grande parte junto com as duas variáveis fundamentais: o VIX e a *Fed Funds Rate*. Assim, o valor das diferentes denominações para os estoques de riqueza, que servem de colateral para operações de crédito (mas também para emissões de títulos, ações etc.) é igualmente cíclico.

Para um país como o Brasil, dois fatores parecem reforçar este terceiro canal. Em primeiro lugar, a importância da produção de *commodities* —que é moderada para o emprego e a atividade, mas fundamental para as cotações do mercado acionário e vinham impactando as taxas de investimento. Em segundo, o fato já visto da moeda brasileira ser muito sensível ao ciclo de liquidez internacional. Em geral, mas particularmente no caso brasileiro, a flexibilidade do regime cambial acentua (e não inibe) os efeitos do ciclo de liquidez sobre as finanças domésticas.

Quando se observa as cotações de ações no Brasil, e o próprio comportamento do crédito doméstico —que foi “esticado” pela forte atuação dos bancos públicos, mas já vinha perdendo dinamismo mesmo antes da crise— encontram-se evidências (corroboradas empiricamente em Biancarelli, Rosa e Vergnhanini, 2017) deste mecanismo indireto atuando de maneira decisiva sobre as finanças domésticas.

D. Síntese e sugestões de política

Ao longo das páginas anteriores, este capítulo procurou argumentar que o velho problema da vulnerabilidade externa, condicionante e restrição fundamental ao desenvolvimento, deve continuar sendo parte central da reflexão estruturalista na discussão do Brasil. Mas de maneira adaptada aos tempos atuais de globalização e assimetrias também pelo lado financeiro. Especificamente, o recado é o de que a questão precisa ser examinada atualmente sob uma dupla ótica para o caso brasileiro.

De um lado, há evidências de que a sempre presente escassez de divisas foi em muito atenuada nos últimos dez ou quinze anos. Primeiramente, pela alta histórica nos preços de *commodities* na década passada, que levou à inédita combinação de superávit em Conta Corrente com retomada do dinamismo interno, aliada a uma fase de cheia no ciclo de liquidez internacional que permitiu ao país reduzir o endividamento externo e iniciar um expressivo acúmulo de reservas internacionais. Reforçando a mudança, quando por razões domésticas (principalmente de natureza estrutural), o déficit corrente voltou a aparecer em dimensão preocupante, o país não teve dificuldades para atrair os fluxos suficientes (ou mais do que isso) para financiá-los. Ou seja, foi bem maior a capacidade de convivência com déficits que, em outros momentos, teriam levado a uma “crise cambial”. A demonstração mais explícita da nova realidade se deu a partir de meados de 2014, quando, em meio a uma “dupla tempestade” no ciclo internacional, as contas externas continuaram apresentando excesso, e não falta, de dólares. Do ponto de vista dos estoques —contrapartida inevitável do financiamento dos déficits—, a posição do país mudou estruturalmente ao longo do século XXI, “desdolarizando” seu passivo e acumulando a sempre problemática dívida externa em formas muito menos arriscadas do ponto de vista da solvência soberana.

De outro lado, chamou-se a atenção para outras formas, mais indiretas, de vulnerabilidade da economia doméstica às determinações externas— que não são propriamente novas, mas parecem ter se acentuado. Em primeiro lugar, aprofundaram-se nos anos recentes os laços que condicionam a atuação da política macroeconômica doméstica —mais explicitamente a cambial— às oscilações da economia global. A configuração atual da estrutura produtiva, em segundo lugar, faz com que as decisões de produção e investimento pareçam ainda mais vinculadas a centros de decisão e determinantes alheios ao país (e mesmo a políticas locais de incentivo). Por fim, também se discutiu a terceira peça do novo figurino da “velha senhora”: a sujeição das finanças domésticas a determinantes externos. Seja pelo controle ainda maior do mercado de capitais por aplicadores estrangeiros, seja pela influência sobre a evolução do crédito doméstico (por meio dos três canais sugeridos), o ciclo internacional de liquidez é parâmetro fundamental para a evolução desta que é outra debilidade estrutural no desenvolvimento de economias periféricas. E que, no Brasil, pôde ser em parte contornada pela presença e atuação de bancos públicos e outros elementos de direcionamento do crédito.

Em suma, a ideia é que mesmo amenizada a tendência ao desequilíbrio externo que preocupa a reflexão estruturalista desde seu início, a dinâmica de funcionamento da economia doméstica (mas também as formas de intervenção sobre ela) seguem dependentes dos ventos, chuvas e períodos de sol na economia global. Se esta forma de encarar a vulnerabilidade está correta, a reflexão sobre alternativas de política deve ser pautada por considerações em três planos.

O primeiro é óbvio e faz parte da própria natureza deste tipo de pensamento: a consciência da posição do país e das dificuldades para alterá-la. E aqui não se trata apenas de questionar a aplicabilidade automática de sugestões de política formuladas nas economias centrais; é preciso um senso prático na discussão. Se as configurações —produtiva, tecnológica, financeira, macroeconômica e monetária— da economia global dificilmente se alterarão no curto prazo ou na direção da redução das assimetrias, parece mais útil pensar em como se proteger dos seus efeitos adversos. Um rumo de providências nesta direção —atualmente com baixa prioridade— envolve os esforços regionais de cooperação financeira. Como historicamente enfatizado por vários autores e instituições (por exemplo Ocampo, 2006; UNCTAD, 2007; Biancarelli, 2011), iniciativas de cooperação tanto no plano do financiamento de longo prazo (bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, mercados regionais de títulos) quanto principalmente mecanismos de assistência de liquidez e facilitação de comércio (compartilhamento de reservas internacionais, sistemas regionais de pagamentos) são complementos importantes à institucionalidade multilateral existente (e insuficiente).

Mas a proteção também passa —e aqui o segundo plano de sugestões— por evitar que as mudanças positivas no Brasil neste campo, elencadas na seção B, sejam perdidas. Isso envolve não só muito mais atenção a problemas estruturais do que foi dada pelos governo interrompido em 2016, mas também a

reversão de alguns processos em curso desde então. Parafraseando Mário Henrique Simonsen, pode-se dizer que as formas “novas” de manifestação da vulnerabilidade aleijam, mas a tradicional escassez de divisas mata. E não faltam riscos de que a velha senhora volte a se apresentar nas roupas de sempre¹⁵.

É claro que conter ou reverter a especialização regressiva, a mais necessária das providências neste sentido, é uma tarefa complexa e que não será feita no curto prazo nem apenas com instrumentos macroeconômicos. Mas as prioridades manifestadas e medidas já implementadas pelos que assumiram o poder em 2016, no tocante à estrutura produtiva e suas relações externas, apontam em uma direção inversa à necessária: desnacionalização e privatização de setores estratégicos; postura mais passiva (e que reforça o padrão de especialização) na política externa e desprezo pela integração regional; desmontagem de todo o aparato que regulava a exploração do petróleo na camada pré-sal. Este último elemento, também do ponto de vista da geração de divisas, era o “trunfo” mais importante para o Brasil das próximas décadas, mas agora se vê ameaçado pelas ideias, regras e atores que passam a conduzir o processo.

Igualmente preocupantes são as modificações no sistema financeiro brasileiro, que vão minando as fontes de *funding* para o crédito direcionado e de longo prazo, e destruindo os anteparos na transmissão do ciclo de liquidez para as finanças domésticas. Particularmente grave parece a progressiva inviabilização do BNDES enquanto financiador de grandes projetos. Esse processo, quando ocorrer uma retomada mais firme dos investimentos, empurrará a demanda de volta ao endividamento em moeda estrangeira. Dos riscos —bastante convencionais— que essa aposta envolve, são testemunhas a história do Brasil e também a realidade atual da Argentina.

Por fim, o terceiro plano das sugestões de política diz respeito às novas roupagens da vulnerabilidade externa. E o foco aqui, dado que a discussão dos dilemas da estrutura produtiva é tarefa de outros capítulos¹⁶, recai sobre a proteção contra as influências na política macroeconômica e nas finanças domésticas. Seguindo a leitura de Prates e Fritz (2016), a literatura tem evoluído ao longo do século XXI, por caminhos distintos, para uma abordagem integrada das dimensões doméstica e externa da regulação financeira. As estratégias de proteção devem ser desenhadas de modo amplo, integrando instrumentos de três tipos: regulação prudencial; controles de capital; e regulação dos mercados de derivativos. Todos estes seriam “parte do kit de ferramentas para lidar com residentes e não residentes, agentes financeiros e não-financeiros, nas suas decisões de carteira em moedas nacionais ou estrangeiras, nos mercados à vista e futuro”¹⁷.

Em poucos países esta nova postura, decidida e abrangente, parece mais necessária do que no Brasil. A curta experiência entre 2009 e 2012 com a regulação dos fluxos de capital, posteriormente estendida para o mercado interbancário e finalmente para as posições dos agentes nos mercados futuros de câmbio, foi sintomática: mostrou como é possível melhorar a composição dos influxos de capital, reduzir seu excesso e, no estágio mais avançado, disciplinar a volatilidade da taxa de câmbio. Mas seu caráter assimétrico (limitava apenas as posições vendidas e não as compradas) e a falta de integração com a regulação prudencial exibiram seus limites.

¹⁵ No plano internacional, a “normalização” da política monetária nas economias centrais caminha a passos lentos mas é uma tendência (que só não seguirá no caso, bem pior, de nova crise financeira de grandes proporções). Como este é o determinante principal do ciclo financeiro global, a tendência o excesso de dólares deve se reduzir. Os preços de *commodities* já se recuperaram das mínimas atingidas em 2015, mas dificilmente voltarão aos patamares da “*bonanza*” ou da “*retomada súbita*”. Internamente, os fatores estruturais que levaram, até 2014, a um déficit preocupante nas Transações Correntes —padrão de consumo e estrutura produtiva cada vez mais “perfurados” por importações— seguem presentes (se não ampliados), e os bons resultados atuais decorrem mais do baixo dinamismo.

¹⁶ Ver capítulos VI (Romero e Silveira) e IX (Reis e Cardoso).

¹⁷ Prates e Fritz, 2016, pp. 186-7 (em tradução livre). Políticas de regulação prudencial seriam aquelas relativas a requerimentos de capital e limites para a oferta de financiamento para determinadas operações, podendo incluir também limites para descasamento de moedas nos balanços e restrições para emissão de certos tipos de derivativos. Controles de capital são medidas (quantitativas ou tributárias; focadas em fluxos específicos ou gerais; afetando residentes, não residentes ou ambos) para administrar os volumes, composição ou alocação de aplicações financeiras transfronteiras. Por fim, como discutido no capítulo VIII (Mello, De Conti e Rossi), a regulação nos mercados de derivativos envolve proibições, limites quantitativos ou por meio de taxação, para a atuação nestes segmentos, muito desenvolvidos no Brasil —onde elevam os riscos sistêmicos e exercem influência desproporcional sobre os preços à vista dos ativos subjacentes.

Na mesma direção, o já citado trabalho de Rey (2013) se encerra com uma agenda de regulação financeira que vai além dos tradicionais controles de capital. Ela prefere enfatizar medidas macroprudenciais —como tetos para captação externa por bancos— com o objetivo de “silenciar” a transmissão do ciclo financeiro global para o crédito doméstico e o estabelecimento de limites para a alavancagem dos agentes financeiros domésticos (que é um dos mecanismos principais de transmissão do ciclo global para o crédito doméstico, como discutido na seção C.2).

Bibliografia

- Avdjiev, S, M. Chui, e H. S. Shin (2014), “Non-financial corporations from emerging market economies and capital flows”, *BIS Quarterly Review*, dezembro.
- Banco Central do Brasil (2015), *Nota Metodológica nº 4*, Brasília.
- _____(2014), “Nota Metodológica nº 1”, Estatísticas do Setor Externo. Adoção da 6ª Edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição de Investimento Internacional (BPM6), Brasília.
- Barbosa Filho, N. (2001), “The Balance of Payments Constraint: from balanced trade to sustainable debt”, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Nº 219, dezembro.
- Bastos, C. P. (2008), “Resenha bibliográfica”, *Estudos Econômicos*, vol. 38, Nº 4, págs. 919-923.
- Bastos, P. P. Z. (2001), A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954), tese de doutorado, Campinas, IE/UNICAMP.
- Biancarelli, A. M. (2007), “Integração, ciclos e finanças domésticas: o Brasil na globalização financeira”, tese de doutorado, Campinas, IE/UNICAMP.
- _____(2012), “Uma nova realidade do setor externo brasileiro, em meio à crise internacional, RedeD”, *Texto para Discussão* Nº 13.
- _____(2011), “Financial Cooperation within the Context of South American Integration: Current Balance and Future Challenges”, *Integration & Trade*, vol. 15, págs. 17-25.
- Biancarelli, A. M., S. R. Rosa e R. Vergnhanini (2018), “O setor externo no governo Dilma e seu papel na crise”, *Para além da política econômica*, R. Carneiro, P. Baltar e F. Sarti, F. (orgs.), São Paulo, Editora UNESP.
- _____(2017), “Ciclos de liquidez global e crédito doméstico: canais de transmissão e a experiência brasileira recente”, documento apresentado no 45. Encontro Nacional de Economia, Natal.
- Bielschowsky, Ricardo (2000), “Cinquenta anos de pensamento na Cepal: uma resenha”, *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, Ricardo Bielschowsky (org.), Tradução de Vera Ribeiro, vol. 2, Rio de Janeiro, Editora Record/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Contraponto.
- Borio, C., R. Mccauley e P. McGuire (2011), “Global Credit and Domestic Credit Booms”, *BIS Quarterly Review*.
- Bruno, V. e S. H. Shin (2014a), “Cross-Border Banking and Global Liquidity”, *BIS Working Papers*, Nº 458, tese de doutorado.
- _____(2014b), “Capital Flows and the Risk-Taking Channel of Monetary Policy”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 71, págs. 119-132.
- Carneiro, R. (2008), “Globalização e inconvertibilidade monetária”, *Revista de Economia Política* vol. 28, Nº 4 (112), págs. 539-556, outubro-dezembro.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, Santiago, Chile.
- _____(2012), *Structural Change for Equality: an integrated approach to development*, Santiago, Chile.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, Chile.
- Chiliatto-Leite, M. V. (2017), “Integração constrangida na América Latina: velhos e novos problemas do subdesenvolvimento no século XXI”, tese de doutorado, Campinas, IE/UNICAMP.
- Coutinho, L. e Belluzzo, L. G (1996), “Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas”, *Economia e Sociedade* 7, págs.129-154.
- De Conti, B. M. (2011), “Políticas cambial e monetária: os dilemas enfrentados por países emissores de moedas periféricas”, tese de doutoramento, Campinas, IE/UNICAMP.

- De Conti, B., A. Biancarelli, e P. Rossi (2013), "Currency hierarchy, liquidity preference and exchange rates: a Keynesian/minokeyan approach", Congrès de l'Association Française d'Économie Politique, Université Montesquieu Bordeaux IV.
- Fernández, M. D'Ávila (2016), "Fluxo de capitais, diferencial de juros e o modelo de crescimento com restrição no balanço de pagamentos: uma perspectiva teórica", *Nova Economia*, vol. 26, Nº 1, págs. 241-262.
- Fernández, M. D'Ávila e A. Amado (2015), "Entre a lei de Thirlwall e a hipótese Prebisch-Singer: uma avaliação da dinâmica dos termos de troca em um modelo de crescimento com restrição no balanço de pagamentos", *Economia e Sociedade* vol. 24, Nº 1, págs. 87-119.
- Furtado, C. (2008), *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*, Rio de Janeiro, Contraponto.
- Gonçalves, R. (2012), "Ciclo econômico global e vulnerabilidade externa estrutural do Brasil", mimeo.
- IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) (2018), "Balança Comercial da Indústria: déficit em expansão, exceto para a baixa intensidade tecnológica", *Carta IEDI*, Nº 868.
- Lara, F. M. (2014), "Comportamento do passivo externo líquido brasileiro entre 2001 e 2013: o papel dos fatores patrimoniais", *Indicadores Econômicos FEE*, vol. 42, págs. 9-22.
- McCauley, R., P. McGuire e V. Sushko (2015), "Dollar Credit to Emerging Market Economies", *BIS Quarterly Review*, dezembro.
- Mello, J. M. Cardoso de (1982), *O capitalismo tardio*, São Paulo, Brasiliense.
- Miranda Agripino, S. e H. Rey (2015), "World asset markets and the global financial cycle", *NBER Working Paper*, Nº 21722.
- Moreno Brid, J. C. (1998), "On capital flows and the balance-of-payments-constrained growth model", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 21, págs. 283-298.
- Noije, P. V. (2014), "Vulnerabilidade externa e composição da posição internacional de investimentos: Brasil 2001-2010", *Revista de Economia Política*.
- Ocampo, J. A. (2013), "Balance of Payments Dominance: Its Implications for Macroeconomic Policy. Initiative for Policy Dialogue" *Working Paper Series*.
- _____(2007), "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, Nº 93, dezembro.
- _____(2006), "La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos", *Cooperación financiera regional*, J. A. Ocampo (org.), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Prates, D. M. (2005), "As assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional", *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 9, Nº 2, págs. 263-288.
- Prates, D. M. e B. Fritz (2016), "Beyond capital controls: regulation of foreign currency derivatives markets in the Republic of Korea and Brazil after the global financial crisis". *CEPAL Review*, Nº 118, págs. 183-201.
- Prebisch, R. (1949), "O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas", *Revista Brasileira de Economia*, vol. 3, Nº 3, Rio de Janeiro.
- Rey, H. (2013), "Dilemma not Trilemma: the global financial cycle and monetary policy independence", NBER, Working Paper, Nº 21162.
- Ribeiro, R. M. (2016) "Modelos de crescimento com restrição no balanço de pagamentos: contexto histórico, desdobramentos recentes e a busca por uma nova agenda", *Brazilian Keynesian Review*, vol.2, Nº 1, págs. 60-87.
- Rodriguez, O. (1986), "O pensamento da CEPAL: síntese e crítica", *Novos Estudos*, Nº 16, págs. 8-28, dezembro.
- Rosa, R. S. (2016), "Passivo externo e "desdolarização": a vulnerabilidade externa brasileira em mutação", dissertação de mestrado, Campinas, IE/UNICAMP.
- Sarti, F. e C. Hiratuka (2018), "Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais", *Para além da política econômica*, R. Carneiro, P. Baltar e F. Sarti (orgs.), São Paulo, Editora Unesp.
- _____(2016), "Assimetrias no processo de internacionalização da economia brasileira no século XXI", *O futuro do desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho*, Helena M. M. Lastres e outros (orgs.), Campinas, IE/UNICAMP.

- Tavares, M. C. (1985), "A retomada da hegemonia americana", *Revista de Economia Política*, vol. 5, Nº 2, págs. 5-15.
- Thirlwall, A. P. (1979), "The Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rate Differences", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, vol. 128, págs. 45-53, março.
- Thirlwall, A. P. e M. N. Hussain (1982), "The Balance of Payments Constraint, Capital flows and Growth Rate Differences Between Developing Countries", *Oxford Economic Papers*, vol. 10, págs. 498-509.
- UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (2007), *Trade and development report: regional cooperation for development*, Genebra.
- Wolf, P., G. Oliveira e A. Palludeto (2018) "O mercado de ações no Brasil (2003-2015): evolução recente e medidas para o seu desenvolvimento", documento apresentado no XI Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, Porto Alegre.

XI. Inflação de conflito em um sistema de metas de inflação: como evitar políticas de austeridade?¹

Ricardo Summa²

A economia brasileira, após quase uma década de crescimento rápido (porém desacelerando) no período 2005-2014, despencou por dois anos consecutivos (2015-2016) e parece estar estagnada nos anos de 2017-2018. O período de crescimento rápido veio acompanhado de melhorias no mercado de trabalho, no arcabouço de proteção social e de crescimento dos salários reais. A inflação ficou controlada, oscilando próxima ao centro da meta de 4,5% até 2009, e no período 2010-2014 ficou mais próxima do teto do intervalo da meta de 6,5%. Recentemente, mas após um ano de abandono da meta de inflação em 2015, a inflação está mais próxima do piso do intervalo (2,5%) do que do centro da meta (4,5%).

As políticas de austeridade — monetária, fiscal e “de rendas” — anunciadas no fim de 2014 e implementadas vigorosamente no início de 2015 foram a principal causa do colapso da economia (que enfrentava também uma forte restrição dos investimentos das estatais por conta da resposta as investigações da Operação Lava Jato). E, como será argumentado, foram também importantes, em conjunto com outras políticas de desmonte do arcabouço do Estado do bem estar social a partir do início de 2016, para reverter o crescimento do salário real e controlar a inflação em níveis abaixo do centro da meta em 2017-2018.

Diante do exposto, o objetivo do capítulo é (1) analisar a inflação e o funcionamento do sistema de metas de inflação na economia brasileira desde 2003 da perspectiva da inflação de custo e conflito distributivo; (2) mostrar como o aumento do poder de barganha dos trabalhadores e os conflitos econômicos e sociais que surgiram são cruciais para a definição da direção da política macroeconômica e social, e que estas mudanças no caso brasileiro foram responsáveis para a derrubada do crescimento econômico, o disciplinamento da força de trabalho e a aniquilação da inflação de conflito distributivo por meio de políticas de austeridade; (3) discutir algumas políticas alternativas que poderiam ter sido experimentadas para amenizar o conflito distributivo, ao invés de políticas de austeridade que acabam com a inflação de conflito, porém possuem um elevado custo social.

¹ O autor agradece apoio do CNPq à pesquisa.

² Professor do IE-UFRJ e bolsista do CNPq. Email: ricardo.summa@ie.ufrj.br.

Além desta introdução, o trabalho se articula em mais 4 seções. Na seção A será apresentada a ideia de inflação de custo e conflito distributivo e como o sistema de metas de inflação funciona na prática. A seção B discutirá como as mudanças sociais, políticas e institucionais levaram a um conflito distributivo indesejado na economia brasileira, e como a direção da política econômica mudou em resposta a esse surgimento da inflação de custo e do maior poder de barganha dos trabalhadores, tanto no ano de 2011 quanto principalmente no ano de 2015. A seção C discutirá políticas alternativas às políticas de austeridade para o abrandamento da inflação de custo e conflito distributivo. Na última seção, serão feitas considerações finais.

A. Inflação de custo e conflito distributivo, crescimento e a direção da política macroeconômica em um sistema de metas de inflação

Diversos macroeconomistas, tanto da tradição do *mainstream* quanto da heterodoxia, acreditam que a inflação é um fenômeno gerado pelo excesso de demanda. Essa abordagem, em uma economia capitalista com produção, significa que o excesso de demanda deveria levar a uma situação inflacionária apenas se existisse alguma forma de escassez de fatores de produção, podendo ser tanto de trabalho como de capital. A visão neoclássica, por exemplo a longa tradição seguindo a visão de Friedman (1968), enxerga a escassez do mercado de trabalho como a causa da inflação por excesso de demanda, ou seja, a inflação é vista como uma tentativa de manter a taxa de desemprego efetiva abaixo da taxa natural de desemprego por parte da autoridade monetária, gerando pressão sobre os salários reais e levando a aceleração da inflação enquanto houver escassez de mão de obra.

Outros economistas, inclusive heterodoxos (com a existência de alguns ligados ao pensamento da CEPAL), enxergam a escassez de capital como uma fonte de desequilíbrio que aumenta a inflação. De acordo com essa visão, uma inflação de demanda levará a uma situação de poupança forçada e mudança na distribuição funcional da renda em direção a parcela dos lucros³.

A abordagem da inflação de custo e conflito distributivo, por sua vez, não vê a inflação como uma consequência sistemática do excesso de demanda nos mercados de trabalho ou capital. De acordo com essa tradição, a situação da escassez de capacidade produtiva ou de força de trabalho é bastante improvável, uma vez que existe desemprego estrutural e mecanismos endógenos do tamanho da força de trabalho (Garegnani, 1990) e que a capacidade produtiva se ajusta ao nível da demanda efetiva de longo prazo (Serrano (1995), Freitas e Serrano (2015)). A inflação de custos ocorre pois os custos de produção podem aumentar mesmo em situação de capacidade ociosa e desemprego estrutural, pois, por exemplo, os salários nominais, que são um importante elemento do custo de produção, podem aumentar mesmo em situação de desemprego, se o poder de barganha relativo dos trabalhadores estiver elevado.

A posição relativa de poder de barganha do trabalhadores, por sua vez, dependerá de fatores políticos, institucionais e econômicos. Outro importante elemento diz respeito a situação de aquecimento do mercado de trabalho. O nível e a duração de situações de desemprego mais alto ou mais baixo podem ter influência na situação de poder de barganha dos trabalhadores em negociar seus salários nominais, como é suposto, por exemplo, desde Marx com sua ideia de exército industrial de reserva. De acordo com Summa (2016a), é o nível de desemprego que causa a inflação e não desvios do desemprego em torno de sua tendência (por exemplo, a suposta taxa natural de desemprego ou a NAIRU). Ou seja, a relação entre crescimento dos salários nominais e desemprego é uma relação

³ Cabe notar que a visão da poupança forçada não tem relação com ideia de restrição de divisas internacionais e crise de balanço de pagamentos, mas apenas ao ajuste entre dada capacidade produtiva e demanda agregada em uma economia fechada (ou que não esteja sujeita aos limites da restrição externa) na qual o excesso de demanda leva a inflação, diminuição da parcela salarial, aumento da poupança agregada e do investimento. Para uma explicação detalhada da visão da poupança forçada, sua presença no pensamento desenvolvimentista bem como sua crítica, ver Serrano (2001) e Bastos e Pereira (2014).

de longo prazo mediada pela influência do estado do poder de barganha dos trabalhadores e não simplesmente pelos “choques de demanda”.

A abordagem da inflação de custo e do conflito distributivo deve também incorporar outras fontes de mudanças de variáveis de custo de produção, como preços determinados de maneira política e preços determinados na economia internacional. Primeiro, temos os preços que são determinados ou influenciados pelo governo (por exemplo, os chamados preços monitorados ou administrados). Segundo, a taxa nominal de juros que é controlada (taxa básica de juros) e muito influenciada (taxa de juros de longo prazo) pelo governo (Serrano e Summa, 2013). Essa taxa pode afetar os preços ao influenciar a taxa normal de lucro e os custos de produção ao influenciar os custos financeiros das empresas (Pivetti, 1991), além de influenciar a dinâmica da taxa nominal de câmbio em uma economia aberta. Mais precisamente, diferenciais de taxas de juros —que depende da taxa nominal interna do país fixada pela autoridade monetária, mas também da taxa internacional de juros e o risco soberano do país— podem levar a processos de valorização e desvalorização da taxa nominal de câmbio (Serrano e Summa, 2015a). Por outro lado, a restrição de liquidez internacional e os ataques especulativos (Serrano e Summa, 2015a) podem dificultar para o Banco Central atingir a meta de inflação. Resumindo, de acordo com esta visão, a inflação é o resultado do conflito distributivo de vários grupos sobre a distribuição da renda nacional e pode alterar esta última, ou seja, o conflito distributivo não é neutro para a distribuição funcional da renda.

O funcionamento de um modelo do sistema de metas de inflação em uma economia aberta com inflação de custo é analisado em Summa (2016b). Neste modelo, o Banco Central pode gerenciar a relação entre taxa de juros nominal (e diferencial de juros) e taxa de câmbio nominal de maneira a controlar a inflação (de acordo com alguma meta inflacionária). Assim, a restrição externa aparece não apenas no caso mais drástico de restrição de divisas, mas também como uma desvalorização cambial que gere uma inflação incompatível com a meta de inflação. Por outro lado, o canal tradicional da taxa de juros real para a demanda agregada e, assim, para o controle da inflação é muito menos sistemático e efetivo.

Primeiro, porque a curva IS —que mede a relação entre o produto e a taxa de juros real— é instável, uma vez que a taxa de juros real pode afetar tanto o multiplicador dos gastos (pelo efeito da taxa real de juros e de câmbio sobre a parcela salarial da renda) como também a taxa de crescimento dos gastos autônomos que dependem do crédito (como investimento residencial e o consumo de bens duráveis), estes últimos entretanto dependem também das condições de crédito e do nível de endividamento das famílias.

Segundo, porque conforme vimos, o nível de demanda agregada só afetará permanentemente a inflação se alterar o poder de barganha dos trabalhadores, que por sua vez têm também uma relação de longo prazo, e não uma relação sistemática de curto prazo, com o nível e a duração do desemprego, e esta relação é mediada por uma série de variáveis políticas, sociais e institucionais.

Finalmente, para completar a determinação da curva IS, o investimento privado e gerador de capacidade produtiva é totalmente induzido pela taxa de crescimento esperada da demanda efetiva. Esse modelo de crescimento liderado pela demanda é baseado na ideia de que o estoque de capital se ajusta para atender à tendência de produto e de demanda efetiva, e a taxa de utilização da capacidade produtiva converge para um nível normal⁴. A taxa de crescimento da economia dependerá assim dos gastos autônomos da demanda efetiva, como dissemos, investimento residencial e consumo de bens duráveis financiado por crédito, além do investimento e consumo do governo (incluindo o investimento das empresas estatais) e das exportações.

Conforme foi afirmado, a inflação de conflito distributivo não é neutra e pode alterar a distribuição funcional da renda. No modelo aqui seguido, a inflação de conflito e a distribuição

⁴ Desde que, obviamente, a economia não se encontre em uma situação de restrição externa, seja pela falta de divisas internacionais quanto por uma desvalorização cambial incompatível com a meta inflacionária, confirme discutida nos parágrafos acima.

funcional da renda afetam a economia de maneira bastante indireta (Serrano e Summa, 2018). Esse esquema segue Kalecki (1943), que chamava atenção de que aspectos políticos de uma situação de desemprego baixo e permanente poderia fortalecer a posição de barganha dos trabalhadores e os capitalistas poderiam perder controle sobre a disciplina do trabalho. Greves, movimentação política e espiral de preços e salários poderiam surgir como consequência e isso poderia ainda gerar diminuição da taxa normal de lucro e uma mudança distributiva em favor dos salários (de acordo com Cavalieri, Garegnani e Lucii (2008)).

Essa situação certamente geraria insatisfação na classe capitalista e possíveis reações políticas das classes proprietárias, que poderiam, por exemplo, fazer pressão por mudança na direção da política econômica e do arcabouço institucional do Estado do bem estar social. Se bem sucedidas, estas pressões poderiam levar tanto a uma diminuição direta do poder de barganha dos trabalhadores por motivos institucionais (pela menor cobertura social e de legislação trabalhista, etc.) quanto pelo aumento do desemprego como consequência da queda dos gastos autônomos, e, assim, do produto da economia. Essa diminuição do poder de barganha pode ser capaz de disciplinar os trabalhadores, controlar a inflação salarial e restaurar as margens e taxas normais de lucro da economia.

Assim, esse canal bastante indireto depende dos arranjos políticos como resultante da pressão relativa das classes sociais e seus efeitos sobre a orientação da política econômica e dos gastos autônomos, que achamos relevantes para explicar a relação entre inflação de conflito, distribuição de renda e crescimento econômico e acumulação de capital (Serrano e Summa, 2018).

B. Brasil: da revolução indesejada a austeridade

A economia brasileira, após duas décadas de baixo crescimento e problemas com restrição externa, experimentou um período de taxas médias mais elevadas de crescimento de 2004 a 2010. Isso foi resultado, primeiro, de melhoras na situação externa (liquidez internacional e preços das *commodities*), mas também de uma mudança na orientação da política macroeconômica em direção a um maior pragmatismo, no qual o governo progressivamente chamou para si a responsabilidade sobre o controle do crescimento da demanda agregada e assim, da economia (Serrano e Summa, 2012). No período 2011-2014, houve uma mudança na direção da política econômica no qual o governo abre mão de liderar o processo do crescimento da demanda agregada para supostamente abrir espaço para a iniciativa privada. Tal política não surtiu os resultados desejados e o crescimento desacelerou, mas as políticas de transferência social e aumentos reais do salário mínimo foram mantidas no período 2011-2014 (Serrano e Summa, 2015b).

Essa política de aumento do salário mínimo real e das transferências sociais em conjunto com mudanças demográficas levaram a uma redução da taxa de participação da força de trabalho (que é medida pela relação entre população economicamente ativa —PEA— em relação a população e, idade ativa —PIA). Além disso, a expansão do crédito e a fiscalização do mercado de trabalho aumentaram a formalização da força de trabalho⁵. Todos os fatores anteriores somados à diminuição dos preços relativos dos bens de consumo industriais (efeito oferta da China) aumentaram a elasticidade-renda dos serviços, que tem produtividade baixa e é intensiva em trabalho. Todos esses fatores em conjunto levaram a uma redução constante da taxa de desemprego, aumentaram o poder de barganha dos trabalhadores e geraram um processo contínuo de aumento do salário real a partir de 2006 (Summa e Serrano, 2018). Como resultado, a distribuição funcional da renda mudou em direção do aumento da parcela dos salários (Saramago, Medeiros e Freitas, 2018).

Serrano e Summa (2018) argumentam que o Brasil passou por uma revolução indesejada no período 2003-2014. Revolução pelos seus resultados em termos de melhoras na distribuição

⁵ Além disso, a formalização do emprego era desejada e demandada pelos trabalhadores pois permitiam acesso ao Mercado de crédito formal.

funcional e pessoal da renda e dos ganhos em termos sociais. E indesejada porque o aparecimento e acirramento do conflito distributivo e melhoras na posição relativa do poder de barganha dos trabalhadores dependeu de uma combinação peculiar de eventos, certamente não foi planejada e levantou uma série de preocupações no governo, que se percebe na reação em termos de política econômica, que será detalhada a seguir.

De fato, como demonstraram Serrano e Melin (2016) “Uma análise empírica mais isenta do histórico de seus posicionamentos concretos ao longo dos 30 anos de sua existência revela que o PT construiu uma tradição de evitar o confronto direto com as conservadoras classes proprietárias do país, uma vez que chegue ao poder em nível municipal, estadual ou federal. Ainda que tenham dado mostras de querer sinceramente promover mudanças sociais, os principais dirigentes do partido [do atual] governo brasileiro há muito têm sido guiados por uma crença incomum na busca do consenso, segundo a qual sempre é possível, em qualquer situação, chegar-se a um acordo que evite descontentar a minúscula elite endinheirada do país e que, ao mesmo tempo, permita melhorar a vida da enorme maioria da população.” (Serrano e Melin, 2016).

A reação por parte do governo em relação a emergência do conflito distributivo em cada um dos subperíodos analisados podem ser vistos em detalhes a seguir. Em geral, será proposta a classificação destas respostas como “coexistência pacífica” no governo Lula, “hesitação” no primeiro governo Dilma e “pânico e abandono” no segundo governo Dilma.

No primeiro governo Lula, a taxa de desemprego caiu constantemente, porém partiu de um nível muito alto e o salário real começou a aumentar apenas em 2005-2006. Além disso, a taxa de câmbio estava em um nível bastante desvalorizado em 2003, após o período de turbulência externa de 2001-2002. Foi possível nesse período amenizar o conflito distributivo e a inflação salarial com a valorização contínua do real brasileiro frente ao dólar, uma vez que o Banco Central do Brasil manteve altos diferenciais de taxa de juros em relação a taxa internacional (acrescida de *spread* soberano) em um contexto de grande entrada de dólares pela Balança Comercial (efeito do rápido crescimento da China e “países do Sul” mais o aumento de preço de *commodities*) e de aumento da liquidez internacional (baixas taxas de juros nos EUA, diminuição dos *spreads* soberanos para os países em desenvolvimento e aumento do fluxo de capitais) (Medeiros, Freitas e Serrano, 2015). A meta de inflação de 4,5% foi atingida nesse período e houve aumento da parcela salarial na renda. Apesar do crescimento dos salários reais e aumento da parcela salarial na renda nacional, o governo gradualmente assumiu a responsabilidade de gerar crescimento econômico diretamente, impulsionando a demanda agregada por meio de medidas que aumentaram o consumo em massa e por meio de um grande aumento no investimento público (Serrano e Summa, 2015b). E também, apesar do crescimento dos salários reais e do aumento da parcela salarial, o investimento produtivo privado cresceu consideravelmente, mais do que o consumo das famílias e o PIB, uma vez que a tendência de demanda efetiva estava crescendo (Santos, 2013). O efeito acelerador (flexível) operou na economia brasileira neste período.

O primeiro governo Dilma começa em 2011, após um ano com uma taxa de crescimento de 7,5% do PIB em 2010, juntamente com uma inflação mais alta e próxima do teto da meta de 6,5%, como resultado de um choque de oferta decorrente do aumento dos preços das *commodities* em dólares. No período 2011-2014, os fatores institucionais e sociais em conjunto com uma taxa de desemprego persistentemente baixa parecem ter fortalecido o aumento do poder de barganha dos trabalhadores e criado uma grande resistência salarial. Além disso, o processo que permitiu o controle efetivo da inflação no período 2004-2010 —a contínua valorização nominal da taxa de câmbio nominal— foi interrompido e revertido, pois em meados de 2011 a taxa de câmbio nominal havia se valorizado bastante e havia pressão política de grupos empresariais para uma desvalorização. As pressões inflacionárias começaram a se tornar mais persistentes e o processo contínuo de desvalorização da taxa de câmbio nominal ajudou a intensificar o grau de conflito distributivo (Summa e Braga, 2013). Mesmo nesse contexto de desvalorização do câmbio nominal, a parcela salarial continuou a subir,

mas agora com uma inflação mais alta, que embora não acelerasse, oscilou em torno do teto da meta de inflação de 6,5%.

Convém notar que o primeiro governo Dilma foi marcado por alguma hesitação em lidar com o surgimento de um conflito distributivo e uma taxa de inflação mais alta. Isso levou a uma mudança na orientação da política macroeconômica que, embora às vezes imprevisível e confusa, tinha uma direção clara no abandono do investimento público e das empresas estatais para abrir espaço e fornecer incentivos macroeconômicos para o setor privado liderar o crescimento do investimento e da demanda agregada da economia em geral (Serrano e Summa, 2015b).

É importante notar que o que está sendo dito é que as escolhas políticas que levaram a esses resultados não foram erros, mas foram feitas para atender e satisfazer certos interesses que não eram favoráveis a um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social. O ponto é que essas mudanças ocorreram por questões de economia política e não apenas por erros na condução da política econômica. Esse ponto é compartilhado por Sicsu (2015), que foi assessor de um importante senador do partido dos trabalhadores.

O resultado macroeconômico em termos de desaceleração do crescimento do PIB e do investimento no Brasil no primeiro governo Dilma é bastante conhecido (Serrano e Summa, 2015b). O que pode se debater é o motivo para tal desaceleração⁶. A interpretação, seguida no presente texto, é que o processo de crescimento dos salários reais e a desvalorização cambial nominal favoreceram o surgimento e o fortalecimento do conflito distributivo, uma inflação mais alta e o aumento da participação salarial. A reação do governo foi de primeiro desacelerar a economia e depois abandonar a orientação anterior de política macroeconômica, que assumiu a responsabilidade de liderar o crescimento efetivo da demanda e promover o investimento público. O resultado dessa nova orientação da política macroeconômica foi um forte decréscimo nas taxas de crescimento da demanda autônoma (Vergnhanini, 2018). E esse ritmo mais lento de crescimento dos componentes autônomos da demanda efetiva finalmente levou a uma queda no crescimento do investimento privado produtivo, como esperado pelo efeito acelerador (Dos Santos e outros 2016, Braga, 2018). Assim, defende-se neste capítulo que a relação entre distribuição, crescimento e investimento é muito indireta e não direta e sistemática (Serrano e Summa, 2018).

Essa relação foi reforçada no segundo governo Dilma. Em 2014, as eleições presidenciais foram marcadas por uma grande polarização e o conflito distributivo intensificado transbordou para a arena social e política. A presidente Dilma Rousseff, que foi reeleita em uma plataforma progressista, imediatamente mudou para a política econômica conservadora proposta pela oposição, nomeando um economista treinado em Chicago (e um importante consultor político do PSDB) como Ministro das Finanças. A reação do Governo Dilma II ao conflito político, social e distributivo intensificado foi marcada pelo pânico e abandono completo dos modelos anteriores (que buscavam o crescimento com inclusão social no governo Lula ou que pelo menos mantinham as políticas de transferência e aumentos do salário mínimo no governo Dilma I), em uma tentativa de aliviar a polarização ao acenar com uma tentativa de conciliação com "o mercado".

Inspirada pela ideia de contração fiscal expansionista, na qual um ajuste fiscal supostamente promoveria a credibilidade dos agentes privados que expandiriam seus gastos em proporção maior que o ajuste do setor público e teria como resultado líquido uma expansão do produto, o segundo governo Dilma inicia com uma versão modificada desta política: a 'contração geral contracionista'. Contração geral, pois foi composta além de um forte ajuste fiscal, de uma combinação de elevação da taxa básica de juros e de todas as taxas de juros dos bancos públicos, contração de todas as linhas de crédito dos bancos estatais, forte desvalorização da taxa de câmbio nominal e ajuste

⁶ Diferentes interpretações concentram-se na relação positiva entre participação nos lucros e investimento (Carvalho e Rugitsky, 2015, Martins e Rugitsky, 2018), na taxa efetiva de lucro e investimento (Marquetti e outros, 2016) e na reação dos empreendedores ao promover uma greve de investimentos (Singer (2015)). Para uma crítica a essas visões, ver Serrano e Summa (2018).

considerável nas tarifas dos serviços públicos⁷. E contracionista, pois não surpreendentemente, o PIB caiu cerca de quase 4% a cada ano em 2015-16 e o investimento privado produtivo despencou. A opção política pela austeridade em Dilma II foi um desastre para a economia, mas bem-sucedida em alcançar seu objetivo principal: derrotar a inflação salarial e acabar com o conflito distributivo, impactando o poder de barganha dos trabalhadores por meio do desemprego.

Ironicamente, podemos encontrar uma interpretação semelhante do que realmente estava em jogo no Brasil, nas palavras de alguns economistas do principal partido conservador brasileiro naquele momento, o PSDB.

Primeiro, Mendonça de Barros já em janeiro de 2015 argumentou que “após um longo período de crescimento rápido, a taxa de desemprego atinge 4,6%. Há pressões horríveis no mercado de trabalho. Os sindicatos, como era esperado, aproveitaram a situação para impor aumentos salariais e ganhos sociais, o que aumentou o custo enfrentado pelas empresas e criou uma situação dramática no setor. O que ela [Dilma Rousseff] deve fazer —e a nova política já está fazendo é flexibilizar o mercado de trabalho. Em outras palavras, gerar algum desemprego. Isso já está acontecendo no setor automotivo. Os sindicatos vão se enfraquecer e negociar em termos mais razoáveis. (Barros,2015)”

Novamente, “em junho de 2015, o ministro da Fazenda, Joaquim Levy, disse a uma plateia de executivos, na presença da imprensa local e internacional, que era hora de repensar o país e que ele pretendia abandonar a retórica e enfrentar algumas realidades. Seu objetivo declarado era claramente explicitado: ‘Vamos ter que reverter essa redução na oferta de mão-de-obra’. Segundo o ministro Levy, havia pessoas que antes ‘não queriam ingressar no mercado de trabalho, que agora terão que procurar emprego’, aumentando assim a oferta de trabalho” (Serrano e Melin, 2016).

Finalmente, outro economista e conselheiro do PSDB, Samuel Pessoa, disse, em outubro de 2015, que “quanto mais os salários reais caírem, mais rápido e indolor será o ajuste (...). Em maio, eu fiquei super feliz porque as expectativas estavam mostrando uma queda de 5% no salário real.” (Pessoa, 2015).

Assim, reforçamos nosso ponto que o efeito do conflito sobre o crescimento e o investimento foi indireto: gerar consenso sobre a mudança na política econômica, que tem uma grande influência principalmente no crescimento de gastos autônomos que não cria capacidade. A política de austeridade de Dilma II foi a solução encontrada para acabar com a inflação salarial e o conflito distributivo através do aumento do desemprego, o que reforçou o clima político para reformas que enfraquecem ainda mais o poder de barganha dos trabalhadores. No final das contas, a austeridade nada mais é que uma política de renda disfarçada.

C. Alternativas a austeridade: como controlar a inflação de conflito distributivo

Tendo em vista os acontecimentos históricos da economia brasileira e a maneira pela qual o breve conflito distributivo foi rapidamente derrotado com o alto desemprego e as políticas de austeridade e desmonte dos mecanismos que garantiram aumento do salário mínimo e das transferências sociais, nos cabe perguntar aqui se essa era a única opção ou se haveria alguma alternativa de coexistência do crescimento dos salários reais acima da produtividade e melhora da distribuição funcional da renda e quais conjunto de políticas poderiam ajudar a manter esse arranjo.

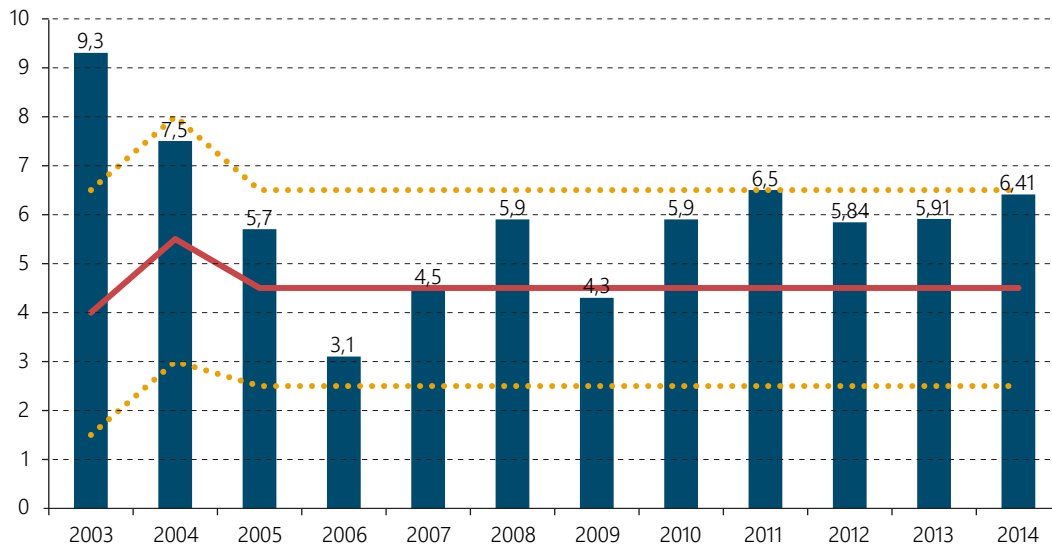
É importante ressaltar que não está se defendendo que no Brasil haveria um contexto político para aplicação destas medidas que poderiam ter evitado a adoção de políticas de austeridade para por fim ao conflito distributivo, restaurar as margens e taxas normais de lucro e mudar a distribuição

⁷ Em um contexto de operação lava-jato que já havia paralisado investimento, renovação de contratos e até produção de uma série de empresas estatais e privadas investigadas.

funcional de renda de volta na direção à parcela dos lucros. No caso, apenas avaliaremos de maneira teórica qual seriam os prováveis impactos de adoções de políticas que poderiam mitigar a inflação de conflito.

Antes de passar para as políticas alternativas, em si, cabe notar que a inflação brasileira, apesar de ter ficado mais resistente em níveis mais altos, mais próxima ao teto da meta de 6,5% nos anos 2010-2014 (gráfico XI.1), não apresentava um caráter instável como seria de se prever por uma curva de Phillips aceleracionista, a saber, a cada choque de demanda o patamar inflacionário aumentaria, e se a economia brasileira estivesse sofrendo choques de demanda por uma situação acima do pleno emprego do mercado de trabalho, deveríamos ter observado não uma inflação mais alta, porém estável no teto da meta e sim uma inflação maior a cada ano (ou trimestre). Porém, esse fato não ocorreu (Summa, 2016a), e uma inflação estável traz implicações para o tipo de políticas alternativas que iremos discutir.

Gráfico XI.1
Inflação anual (IPCA), meta de inflação e intervalo da meta
(Em percentual ao ano)



Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE e BCB.

A primeira possibilidade que podemos pensar que poderia ajudar a controlar uma inflação de conflito poderia ser, genericamente, o aumento da produtividade do trabalho. Sobre essa proposta, é importante notar, primeiro, que o que deveria aumentar seria a **taxa de crescimento** da produtividade do trabalho, pois a inflação (taxa de variação dos preços) de custo dependeria (positivamente) da taxa de variação dos salários nominais e (negativamente) da taxa de crescimento da produtividade do trabalho. Assim, a primeira observação ao controle da inflação por meio do aumento de produtividade implica que é necessário não só um aumento de uma vez por todas no nível da produtividade, mas sim um processo contínuo de maior crescimento da produtividade do trabalho. A segunda dificuldade é que a produtividade do trabalho não parece ser algo tão controlável por política econômica e em última instância depende do crescimento da demanda agregada e produto e o progresso técnico incorporado nos bens de capital, além, é claro, da mudança estrutural em alguns setores que, como os de serviços, apresentam menor crescimento da produtividade. E por fim, convém notar que o crescimento da produtividade historicamente em diversos países apresenta taxas de crescimento moderadas, em torno de um intervalo de 1% a 3%, enquanto o crescimento nominal dos salários pode facilmente, ainda mais em contextos de inflação aceleracionista (que não era o caso do Brasil de 2010 a 2014), crescer a

taxas muito maiores do que isso. Dessa maneira, avalia-se que a busca pelo crescimento sustentável da produtividade do trabalho, apesar de desejável e benéfico para o controle inflacionário, deve ser combinada com outros esforços para o controle da inflação de custo e conflito distributivo. Um segundo item de custo que poderia ser utilizado para controlar a inflação seria a taxa de câmbio nominal. Nesse caso, uma inflação mais alta poderia ser compensada por uma taxa de câmbio nominal mais valorizada. Mais especificamente, novamente, assim como descrevemos no parágrafo anterior, uma **taxa de variação** dos preços e dos salários nominais mais alta teria que ser compensada por uma maior **taxa de variação** da taxa nominal de câmbio também, ou seja, um **processo** de valorização cambial e não apenas uma valorização do câmbio de uma vez por todas. E como demonstrado em Summa (2016b), controlar a inflação dessa maneira significa que a taxa de câmbio real sofrerá um processo contínuo de valorização, que muitas vezes pode esbarrar em pressões políticas e problemas com margens de setores *tradeables* que podem ficar abaixo da taxa mínima que torne viável a produção. Dessa maneira, a política de valorização da taxa de câmbio possui limites para lidar com inflação de conflito no longo prazo e, principalmente, se a inflação estiver acelerando⁸. E o mesmo pode ser dito da taxa de juros como componente dos custos: o efeito sobre a inflação da taxa de juros como componente de custo ocorreria apenas com sua taxa de variação e não o nível. Assim, nos parece ainda mais difícil controlar uma inflação de conflito dessa maneira.

Um terceiro conjunto de políticas que poderiam atuar para amenizar a inflação de conflito distributivo seriam, em termos bem gerais, as chamadas políticas de renda.

Uma primeira possibilidade das políticas de renda seria o gerenciamento de preços dos chamados bens e serviços monitorados pelo governo de maneira a controlar a inflação desses bens e assim a inflação do nível geral de preços. Novamente, como o problema da inflação de custo decorre da taxa de variação dos salários nominais acima do crescimento da produtividade, para amenizar essa inflação de custo pela via dos preços monitorados seria necessária uma política por parte do governo de manutenção permanente da inflação (ou seja, da taxa de variação dos preços dos bens e serviços monitorados) abaixo do nível de inflação da economia (ou dos bens e serviços livres). Isso levaria a achatamentos contínuos nas margens de lucro dos setores produtores de bens e serviços monitorados⁹ e só seriam viáveis com alguma espécie de subsídio por parte do governo (Haluska, Summa e Lara, 2017), o que por sua vez iria requerer uma grande capacidade computacional do setor público e uma grande capacidade política em resolver conflitos decorrentes de pressões setoriais por recomposições de margens de lucro¹⁰.

Uma segunda possibilidade de política de renda aventada por Medeiros (2015), que se relaciona com a primeira descrita acima, seria a maior provisão de “bens e serviços públicos”¹¹ gratuitos ou subsidiados, como educação, saúde, saneamento básico e transporte público de maneira que tirasse a pressão para que todas as negociações de salário nominal por parte dos trabalhadores tivessem que levar em conta um custo de vida crescente baseado em serviços privados de educação, saúde e transporte. Dessa forma, com a maior provisão de bens e serviços públicos gratuitos ou subsidiados, os salários nominais não precisariam subir tanto para a manutenção ou mesmo melhora material dos níveis de vida do trabalhador.

⁸ Além do que, como a taxa de câmbio depende do diferencial de juros, que por sua vez depende de variáveis internacionais como a taxa de juros internacional e o risco soberano, bem como da situação da liquidez internacional, este mecanismo de controle da inflação por meio de um processo de valorização da taxa de câmbio nem sempre se apresenta como opção devido a situação da liquidez internacional.

⁹ A não ser que estes tenham crescimento da produtividade muito maiores do que o do setor de preços livres.

¹⁰ Para a experiência histórica de política de renda e controle de preços chave nos EUA dos anos 60-70, ver Serrano (2004).

¹¹ Note que aqui Medeiros (2015) não utiliza o conceito microeconômico de bens públicos — bens não rivais e não excludentes — e sim um conceito de bens e serviços tipicamente oferecidos pelo setor público e que tem grande impacto na cesta de consumo dos trabalhadores.

Por fim, uma política de renda que comumente é pensada a partir de experiência histórica é aquela baseada em um sistema de negociações salariais centralizado —por exemplo Áustria, Noruega e Suécia— no qual há uma espécie de compromisso entre as partes —empresários, trabalhadores e governo— para a manutenção de ganhos salariais de acordo com os ganhos de produtividade de setores líderes e assim, uma inflação baixa não decorrente de conflito distributivo (Morlin e Bastos, 2018a)^{12 13}.

D. Considerações finais

No presente capítulo, buscou-se analisar a relação entre a inflação de custo e conflito distributivo (surgida dentro do contexto do sistema de metas de inflação na economia brasileira) e as respostas de política macroeconômicas. Esta última, primeiro de maneira hesitante, foi responsável por desacelerar o crescimento da demanda agregada a partir de 2011. E, em 2015, foi responsável pelo completo abandono da orientação da política econômica em direção de tentar gerar crescimento com melhoras sociais e foi responsável por uma forte recessão que aumentou o desemprego e disciplinou a força de trabalho, acabando com a inflação do conflito distributivo.

Tendo em vista o desfecho histórico da nossa breve experiência de crescimento com distribuição de renda e melhorias sociais, seguido pela opção da austeridade como política de enfrentamento da inflação de custo e conflito distributivo, buscou-se discutir algumas alternativas de política que poderiam ter amenizado a inflação de conflito e continuado o processo em curso da economia brasileira.

Avaliou-se as dificuldades e desafios de utilizar políticas de crescimento da produtividade do trabalho e de gerenciamento de taxas de câmbio e de juros. Avaliou-se como uma política complementar para amenizar a inflação de conflito distributivo —as chamadas políticas de renda, pela provisão de bens e serviços públicos e controle de seus preços, bem como pela moderação entre as classes sociais em negociações salariais por acordos centralizados em uma forma de compromisso distributivo. Historicamente, em diversos países essas políticas de renda foram utilizadas para lidar com a inflação gerada pelo conflito, com maior ou menor grau de sucesso.

Obviamente, não se está neste texto de maneira ingênua querendo insinuar que teria sido possível, politicamente, realizar este tipo de política no Brasil em 2015, como forma de evitar a política de austeridade que veio logo em seguida. Este tipo de política requer uma imensa capacidade gerencial e política perante os trabalhadores, sindicatos e classes empresariais. Mesmo em casos bem sucedidos como o da experiência dos países escandinavos envolveu inclusive importantes questões geopolíticas¹⁴.

Porém, tendo em vista que a reversão da economia brasileira, na visão aqui defendida, foi por motivos de economia política e não por quaisquer restrições econômicas à continuidade do processo, cujo custo econômico e social gerado pelas políticas de austeridade é alto, revisitar as experiências históricas de políticas de renda que permitiram a continuidade de processos de distribuição de renda com baixa inflação de custo e conflito pode ser interessante para se pensar outras alternativas à austeridade em possíveis processos de crescimento com inclusão social que algum dia possam voltar a ocorrer.

¹² Para um modelo com negociações centralizadas e possíveis situações de inflação rastejante decorrentes de diferenças nas taxas de crescimento da produtividade, ver Morlin e Bastos, 2018b.

¹³ A experiência histórica mais bem sucedida deste tipo de política é a dos países escandinavos e está bem descrita em Morlin e Bastos (2018a).

¹⁴ Convém lembrar a proximidade destes países com a socialista União Soviética, no qual um acordo a ser aceito pelo governo e empresários poderia ser sempre uma alternativa melhor do que a que ocorreria no grande país vizinho.

Bibliografia

- Barros, L. C. Mendonça de, (2015), "Entrevista", *Jornal Estado de São Paulo*, 15 de janeiro.
- Bastos, C. P. e B. Pereira (2014), "Revisão crítica da hipótese da ocorrência de poupança forçada entre 1956 e 1963", *Texto para Discussão*, Nº 17, Rio de Janeiro, UFRJ. Instituto de Economia.
- Braga, J. (2018), "Investment rate, growth and accelerator effect in the supermultiplier model: the case of Brazil", *Texto para Discussão*, Nº 332, Rio de Janeiro, UFF.
- Carvalho, Laura e Fernando Rugitsky (2015), "Growth and Distribution in Brazil in the 21st Century: Revisiting the Wage-led Versus Profit-led Debate", documento apresentado no 43º Encontro Nacional de Economia, (ANPEC), Florianópolis.
- Cavaliere, T. P. Garegnani e M. Lucii (2008) "Full Employment and the Left", *Theory and Practice of Economic Policy: Tradition and Change*, Piero Bini e Gianfranco Tuset (orgs.), Selected Papers from the 9th Aispe Conference. Milão, Franco Angeli, págs. 334-345.
- Freitas, F. e F. Serrano (2015), "Growth rate and level effects, the stability of the adjustment of capacity to demand and the Sraffian supermultiplier", *Review of Political Economy*, vol. 27, Nº 3, págs. 258-281.
- Friedman, M. (1968), "The role of monetary policy", *American Economic Review*, vol. 58, Nº 1.
- Garegnani, P. (1990), "Sraffa: Classical versus Marginalist Analysis", *Essays on Piero Sraffa*, K. Bharadwaj e B. Schefold (eds.), Londres, Unwin & Hyman.
- Haluska, G., R. Summa e F. Lara (2017), "Um modelo de distribuição de renda e inflação por conflito entre salários, lucro e renda de monopólio de serviços monitorados" *Texto para Discussão*, Nº 30, IE/UFRJ.
- Jeon, Y. e M. Vernengo (2008), "Puzzles, Paradoxes, and Regularities: Cyclical and Structural Productivity in the United States (1950–2005)", *Review of Radical Political Economics*, vol. 40, Nº 3, págs. 237-243.
- Kalecki, Michal (1943), "Political Aspects of Full Employment", *The Political Quarterly*, vol. 14, Nº 4, págs. 322-330.
- Marquetti, A., C. Hoff e A. Miebach (2016), "Lucratividade e distribuição: a origem econômica da crise política brasileira", mimeo.
- Martins, G e F. Rugitsky (2018), "The Commodities Boom and the Profit Squeeze: Output and Profit Cycles in Brazil (1996–2016)", *Working Paper Series*, Nº 9, FEA/USP.
- Medeiros, C. (2015), "Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira", Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Medeiros, C., F. Freitas, e F. Serrano (2015), "Regimes de política econômica e o descolamento da tendência de crescimento dos países em desenvolvimento", *Plataforma de Política Social*, Nº 23, outubro.
- Morlin, G. e C. Bastos (2018a), "Inflação, salários e conflito distributivo durante a Golden Age do capitalismo e o caso dos países com negociações centralizadas", documento apresentado no 46º Encontro Nacional de Economia (ANPEC), Rio de Janeiro.
- _____ (2018b), "Inflation and Conflict in an open Economy: a sraffian analysis of the Scandinavian model of inflation", presented at the 1st Workshop on Demand-led Growth, Conflict Inflation and Macroeconomic Policy, Rio de Janeiro.
- Pessoa, S. (2015), *Debates & Provocações*, São Paulo, ÉPOCA/INSPER, 19 de outubro.
- Pivetti, M. (1991), "An essay on money and distribution", Macmillan.
- Santos, C. dos (2013), "Notas sobre as dinâmicas relacionadas do consumo das famílias, da formação bruta de capital fixo e das finanças públicas brasileiras no período 2004–2012", *Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro*, Vanessa Petrelli Corrêa (org.), São Paulo, Fundação Perseu Abramo, págs. 181-241.
- Santos, C. dos e outros (2016), "Revisitando a dinâmica trimestral do investimento no Brasil, 1996-2012", *Revista de Economia Política*, vol. 36, Nº 1, págs. 190-213.
- Saramago, Hugo Araújo (2018), "Distribuição funcional da renda: aspectos conceituais e metodológicos e uma análise de decomposição para a parcela salarial no Brasil (1995–2015)", documento apresentado no 23º Encontro Nacional de Economia Política, Niterói, SEP.
- Serrano, F. (2004), "Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível", *O poder americano*, J. L. Fiori (org.), Petrópolis, Vozes, págs. 179-222.
- _____ (2001), "Acumulação e gasto improdutivo na economia do desenvolvimento", *Polarização mundial e crescimento*, Petrópolis, Vozes, págs. 76-121.

- _____(1995). "Long period effective demand and the Sraffian supermultiplier", *Contributions to Political Economy*, 14(1), 67-90.
- Serrano, F. e F. Freitas (2017), "The Sraffian Supermultiplier as an Alternative Closure for Heterodox Growth Theory", *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, vol.14, Nº1, págs. 70-91.
- Serrano, F. e L. Melin (2016), "Aspetti politici della disoccupazione: la svolta neoliberista in Brasile". *Critica Marxista*, vol. 1.
- Serrano, F. e R. Summa (2018), "Conflito distributivo e o fim da 'Breve Era de Ouro' da economia brasileira", *Novos Estudos CEBRAP*, Nº 111, maio-agosto.
- _____(2015a), "Mundell-Fleming without the LM curve: the exogenous interest rate in an open economy", *Review of Keynesian Economics*, vol. 3, Nº 2, págs. 248-268.
- _____(2015b), "Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth in 2011-2014", *Nova Economia*, vol. 25, SPE, págs. 803-833.
- _____(2013), "Uma sugestão para simplificar a teoria da taxa de juros exógena", *Ensaio FEE*, vol. 34, Nº 2.
- _____(2012), "Macroeconomic policy, growth and income distribution in the Brazilian economy in the 2000s", *Investigación Económica*, vol.71, págs. 55-92.
- Sicsu, J. (2015), "Ajuste fiscal e de ideias", *Carta Capital*.
- Singer, André.(2015), "Cutucando onças com varas curtas", *Novos Estudos CEBRAP*, Nº 102, págs. 39-67.
- Summa, R. (2016a), "Uma nota sobre a relação entre salário mínimo e inflação no Brasil a partir de um modelo de inflação de custo e conflito distributivo", *Economia e Sociedade*, vol. 25, Nº 3, pág. 733.
- _____(2016b), "An alternative model to the open-economy "new consensus" for the analysis of inflation targeting", *Economía*, vol. 17, Nº 3, págs. 310-323.
- Summa, R. e F. Serrano (2018), "Distribution and Conflict Inflation in Brazil under Inflation Targeting, 1999-2014", *Review of Radical Political Economics*, vol. 50, Nº 2, junho.
- Summa, R. e J. Braga (2013), "Taxa de juros, taxa de câmbio e inflação no período do sistema da metas de inflação no Brasil", *Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro*, Vanessa Petrelli Corrêa (ed.), São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- Vergnhanini, R. (2018), "Do crescimento inclusivo ao círculo vicioso: a experiência brasileira recente (2004-2015) a partir de uma abordagem integrada do desenvolvimento", tese de doutorado, IE/UNICAMP.

A segunda década do século XXI não tem sido favorável à economia mundial, à economia latino-americana e, especialmente, à economia brasileira. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) alerta, desde a sua fundação em 1948, para as características e os riscos das economias da região quanto à inserção no comércio internacional, para a necessidade de incorporar o progresso técnico e de mudar as suas estruturas produtivas e para as significativas heterogeneidades e desigualdades latino-americanas.

Ao comemorar os 70 anos da CEPAL, o Escritório em Brasília, com o apoio da Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) e da Young Scholars Initiative do Institute for New Economic Thinking, convidou jovens pesquisadores brasileiros para analisar o futuro da economia do Brasil, a partir das propostas e estruturas das análises da CEPAL. Os artigos incluídos abordam desafios e oportunidades para o desenvolvimento do país nos próximos anos a partir de temas diversos, tais como a vulnerabilidade externa, a fragilidade das finanças públicas e do Estado, a inovação e diversificação produtiva, a necessidade de políticas sociais distributivas e o impacto da mudança climática. A leitura desse conjunto de artigos poderá formar um horizonte para o debate sobre alternativas de desenvolvimento para o Brasil, articulando uma mudança estrutural com igualdade.